

СТУДИЈА
СТАМБЕНОГ СЕКТОРА
СРБИЈЕ

Коришћење ознаке и презентација материјала у овој публикацији не подразумевају изражавање било каквог мишљења од стране Секретаријата Уједињених нација у погледу правног статуса било које земље, територије, града или области или њихових власти, или у погледу одређивања њихових граница, или у погледу њиховог економског система или степана развоја.

Студије стамбеног сектора Србије финализован је у септембру 2006. године у складу са енглеском верзијом дела студије *Country Profiles on the Housing Sector Serbia and Montenegro*, (штампаној у Уједињеним нацијама, Женева, Швајцарска, 2006) која је израђена у склопу међународне сарадње са Економском комисијом Уједињених нација за Европу - Комитетом за становање и управљање земљиштем (*United Nations Economic Commission for Europe - Committee on Housing and Land Management UNECE/CHLM*), у склопу њеног стандардног Пројекта израде студија стамбеног сектора за земље у транзицији.

САДРЖАЈ

ПРЕДГОВОР

Поглавље 1

СОЦИО ЕКОНОМСКИ ОКВИР ЗА СТАМБЕНИ РАЗВОЈ 1

А. Опште информације

Б. Друштвено економски развој

1. Економска кретања
2. Лична примања и запосленост
3. Сиромаштво

В. Демографска кретања

Г. Преглед главних одлика промена и реформи у стамбеном сектору

Поглавље 2

ПОСТОЈЕЋИ СТАМБЕНИ ФОНД И НОВОГРАДЊА 9

А. Постојећи стамбени фонд

1. Стамбени фонд и стамбена искоришћеност
2. Квалитет стамбеног фонда

Б. Управљање и одржавање

1. Власничка структура
2. Управљање стамбеним зградама
3. Цене комуналија

В. Стамбена новоградња

1. Трендови у новоградњи
2. Нелегална изградња

Поглавље 3

ИНСТИТУЦИОНАЛНИ ОКВИР 21

А. Институционални оквир

1. Сектор јавних институција
2. Приватни сектор
3. Грађански сектор – удружења и струковне организације и институције
4. Међународне организације

Поглавље 4

ПРАВНИ ОКВИР ЗА СТАНОВАЊЕ 33

1. Улога централне и локалних власти у стамбеном сектору
2. Законско регулисање власништва
3. Регистрација власништва и катастар непокретности
4. Изградња
5. Финансирање стамбене изградње
6. Социјално становање
7. Одржавање

Поглавље 5 ФИНАНСИЈСКИ ОКВИР	45
А. Преглед стамбеног финансирања у Републици Србији <ol style="list-style-type: none">1. Инвестиције у стамбену изградњу2. Јавна потрошња у сектору становања3. Трендови на стамбеном тржишту4. Стамбена доступност5. Систем стамбеног финансирања	
Поглавље 6 СОЦИЈАЛНО СТАНОВАЊЕ	55
А. Социјалне стамбене потребе Б. Државни, општински и међународни програми на пољу јавног/социјалног становања <ol style="list-style-type: none">1. Национална стратегија за решење питања избеглих и интерно расељених лица2. Садашње активности и реализовани пројекти на пољу социјалног становања3. Локална самоуправа и социјално становање В. Закључци	
Поглавље 7 УПРАВЉАЊЕ ЗЕМЉИШТЕМ И РАЗВОЈ СТАМБЕНОГ ТРЖИШТА	65
А. Увод Б. Управљање земљиштем <ol style="list-style-type: none">1. Право својине2. Катастар и институције за упис права својине и процедуре В. Анализа стања у Републици Србији <ol style="list-style-type: none">1. Земљиште и коришћење земљишта2. Правни оквир	

ПРЕДГОВОР

Студија стамбеног сектора Србије је израђена у склопу међународне сарадње са Економском комисијом Уједињених нација за Европу - Комитетом за становање и управљање земљиштем (United Nations Economic Commission for Europe - Committee on Housing and Land Management UNECE/CHLM), у склопу њеног стандардног Пројекта израде студија стамбеног сектора за земље у транзицији. Овај Пројекат има циљ да помогне земљама у транзицији у успостављању или провери стамбених политика, а у оквиру ове међународне организације дат му је висок приоритет.

Студија је рађена у периоду 2004-2005. године за тадашњу Државну заједницу Србија и Црна Гора, како је и публикована у енглеској верзији од стране UNECE, али је за потребе припреме основа за стамбену политику Републике Србије, посебно издвојен део за Србију¹. Иницијативу за израду Студије је покренуло Министарство урбанизма и грађевина 2003. године, у циљу израде стратешке анализе стамбеног сектора за припрему документа Националне стамбене политике, по методологији за израду ових студија развијеној од стране респектабилне међународне организације за област становања као што је UNECE. Ова иницијатива се ослањала на Закључак Владе из априла 2002. године да је потребно приступити изради документа Националне стамбене политике у року од 10 месеци. Обзиром да у предвиђеном року, као ни наредној 2003. години овај задатак није релизован, чак ни на нивоу израде аналитичке основе, предложено је да се овај задатак реализује кроз међународну сарадњу.

Студија је рађена кроз директну сарадњу врских европских стручњака за поједина питања третирана у наведеним поглављима, које је ангажовао UNECE и домаћих стручњака ангажованих од стране Министарства. Стручњаци ангажовани од стране UNECE су обавили две мисије у циљу израде Студије, посетивши том приликом представнике свих надлежних институција које делују у стамбеном сектору, како на националном, тако и на локалном нивоу.

Поред бројних других сарадника на изради студије су били ангажовани следећи страни и домаћи стручњаци: Dr. Sasha Tsenkova (Канада) и Нада Лазаревић Бајец – стручни координатори; Sylta Pausen (UNECE) и Едвард Јакопин – социо-економски оквир за стамбени развој; Stoicho Motev (Бугарска) и Злата Вуксановић – постојећи стамбени фонд и стамбена изградња; Malcom Wooger (Уједињено Краљевство) и Ђорђе Мојовић – институционални оквир; Louis Skuner (Норвешка) и Горан Благојевић – законски оквир; Tim Lassen (Немачка), Зорица Видић и Рада Плавшић – финансијски оквир; Raija Hupunen (Финска) и Ксенија Петовар – социјално становање; Reinhold Wessely (Аустрија) и Стеван Марошан – развој тржишта земљишта и некретнина.

Текст Студије који следи, који је коначно израђен у септембру 2006. године, у највећој мери је у складу са енглеском верзијом студије – Country Profiles on the Housing Sector Serbia&Montenegro, али поред тога што је посебно издвојен део текста за Србију, он је као такав у два наврата у периоду септембар 2005 – септембар 2006 године био прослеђиван

¹ Пошто на нивоу Државне заједнице није постојала надлежност за питања уређења насеља и становања, за израду ове студије су била надлежна ресорна републичка министарства. Стога је и студија која је рађена за Државну заједницу фактички садржавала две посебна целине: део за Србију и део за Црну Гору, је је било могуће извршити раздвајање ове студије на две самосталне целине, за потребе сваке републике посебно.

надлежним републичким органима и организацијама управе на мишљења, на основу чега је усклађена коначна верзију текста Студије стамбеног сектора Србије. Интервенције у односу на првобитну верзију су вршене у циљу појединих подробнијих појашњења, усклађивања са текућим законским изменама и примедбама министарстава, али ова коначна и у великој мери усаглашена верзија Студије на жалост никада није добила верификацију Владе, пре свега због чињенице да у том тренутку стамбеном сектору није дије даван одговарајући степен политичког приоритета.

СОЦИО ЕКОНОМСКИ ОКВИР ЗА СТАМБЕНИ РАЗВОЈ

А. Опште информације

Република Србија се налази у централном делу Балканског полуострва, између $41^{\circ} 52'$ и $46^{\circ} 11'$ северне географске ширине и $18^{\circ} 06'$ и $23^{\circ} 01'$ источне географске дужине. Покрива 88.361 km^2 , са укупном дужином границе од $2.114,2 \text{ km}$.

На основу последњег пописа из 2002. године Србија има 7.498.001 становника (без података са Косова и Метохије), са већинским српским становништвом. У Републици Србији има 6.167 насеља, од чега од чега 207 градских насеља. У службеној употреби су српски језик и ћирилично писмо, а користи се и латинично писмо. Становништво у Србији је највећим делом православно-хришћанске вероисповести, а осим Српске православне цркве постоје и друге верске заједнице: Исламска, Католичка, Протестантска, Јеврејска и друге.

Територијалну организацију Републике Србије чине 194 општине у којима се остварује локална самоуправа и 29 округа. Посебне територијалне јединице су градови: Београд ($1.576.124$ становника), Нови Сад (299.294 ст.), Ниш (250.518 ст.), Крагујевац (175.802 ст.) и Приштина. У саставу Републике Србије су АП Војводина и АП Косово и Метохија као облици територијалне аутономије.

Б. Друштвено економски развој

1. Економска кретања

Као бивша република СФРЈ Србија је била просечна у смислу просперитета и економских карактеристика. Њена економија је била озбиљно уздрмана у раних деведесетих. Оружани конфликти, међународне санкције и смањивање тржишта који су били резултат распада СФРЈ, довели су до пада националног дохотка за скоро 60% између 1989. и 1993. Незапосленост и сиромаштво су нагло расли током периода 90-их. Краткотрајни опоравак је постигнут 1994. године по завршетку хиперинфлације, али појачавање санкција, поремећај робних залиха, и уништење физичке инфраструктуре током периода НАТО бомбардовања поново су довели до кризе 1999. Висока инфлација и драстично снижење и изостанак инвестиција довели су до смањења расположивог капитала и до убрзаног раста незапослености.

Након политичких промена крајем 2000. године, економске прилике у Србији постале су солидније. Дошло је до скока бруто домаћег производа у односу на пад из 1999., али он ипак остаје на ниском нивоу у поређењу са 1989. У периоду од 2001. до 2004. кумулативно остварен је раст БДП од преко 20%, односно просечно годишње око 5%². У овом периоду је порастао удео робног промета у бруто домаћем производу, као и директна страна улагања.

² Одступање од просека представљају 2003. када је остварен нешто нижи раст око 2%, односно 2004. када је забележен знатно виши раст БДП од око 9%.

Табела 1.1 даје преглед главних макро економских показатеља у Србији у периоду између 1999. и 2004.

Табела 1.1 Макроекономски показатељи у Републици Србији

Показатељ / година	1999	2002	2003	2004
Бруто домаћи производ (милијарди \$)	9,7	11,0	15,1	19,2
Промене БДП (годишњи %) ³	-18,0	4,5	2,4	9,3
Извоз добара и услуга (% БДП)	22,2	20,3	18,3	-
Увоз добара и услуга (% БДП)	36,6	43,1	42,2	-
Директна страна улагања, подаци из земаља даваоца (милиона \$)	112	475	- 1360	

Извор: Министарство финансија, Републички завод за статистику, 2005

Структура економских активности се помера са доминантне пољопривреде и индустрије ка услугама. У 2003. индустрија и грађевинарство чине 31,7%, пољопривреда 12%, док услуге чине преосталих 56,1 % бруто домаћег производа.

2. Лична примања и запосленост

Смањени обим економских активности током 90-их је имао веома негативан ефекат на лична примања и запосленост у Републици Србији. Пад примања током 90-тих је био праћен драматичним порастом незапослености. У Србији је од почетка деведесетих континуирани пад запослених и још већи раст незапослених. Иако се знатно повећао број запослених у приватном сектору, ово није био довољан да се компензује смањење броја радних места у друштвеном и државном сектору. У периоду 2001.-2004. године стопа раста запослености је углавном ниска или негативна, али се број запослених ипак повећава у јавном сектору. С друге стране, у истом периоду се бележи реални раст зарада и продуктивност рада у привреди.

Табела 1.2 Показатељи запослености и зарада

	2001	2002	2003	2004
Радно способно становништво, у 1000	4.812	4.824	4.846	4.875*
Број запослених, у 1000	2.102	2.076	2.040	2.051
Стопа раста запослености, у %	0,2	-1,7	-1,3	0,5
Стопа раста запослености у јавном сектору, у %	4,0	2,6	0,4	2,2
Стопа незапослености (МОР), у %	12,2	13,3	14,6	18,5
Стопа реалног раста просечне нето зараде, у%	16,5	29,9	13,6	10,1
Стопа раста продукт. рада у привреди, у%	4,9	6,3	3,8	8,0

*Процена

Извор: Меморандум о Буџету и економској и фискалној политици за 2006, са пројекцијама за 2007 и 2008. годину

Према показатељима приказаним у Меморандуму о Буџету и економској и фискалној политици за 2006, са пројекцијама за 2007 и 2008. годину, стопа незапослености је у константном порасту у периоду 2001.-2004. година и у 2004. је износила 18,5%, док је по

³ Стопе раста БДП су мало ниже на основу кварталних обрачуна и износе: 4,3% за 2002, 2,2% за 2003. и 8,6% за 2004. годину.

званичним подацима Републичког завода за статистику тај проценат још већи у октобру 2005. и износи 20,5%. Незапосленост је посебно растући проблем за омладину у Србији, која за узраст од 19-24 године износи преко 50%. С друге стране, бележи се позитиван реални раст просечних зарада.

Са становишта доступности стана, без обзира на реални раст зарада однос просечне годишње плате према цени стана на тржишту и даље је веома низак. Посматрано у односу на просечну годишњу плату која је износила 2.318 евра у 2004. години, било је потребно скупити 28 годишњих зарада за стан од 65 м² – 65.000 ЕУР. Стога се лако се може закључити да је са становишта доступности стана на тржишту велики проценат становништва социјално угрожен.

3. Сиромаштво

Анализа сиромаштва у Србији је изведена на основу потрошње домаћинства, а рађена је за потребе Стратегије за смањење сиромаштва у 2002. години. Те године је приближно сваки десети становник наше земље био сиромашан, што значи да је у Србији тада 10,6% становника живело испод границе сиромаштва у домаћинствима чија је месечна потрошња била мања од 4.489 динара или 72 USD. Ова Анкета је обухватила трошкове: за храну и одећу и обућу, хигијену и робу за домаћинство, услове становања, транспорт, здравствено осигурање и образовање итд.

У руралним регионима Србије сиромаштво је веће од просека, а у неким подручјима као што је југоисточна Србија сиромашних је у 2002. било 16,6%, док је у категорији материјално недовољно обезбеђених у овом региону било 29,8%. Такође према овој Анкети концентрација становништва око линије сиромаштва је велика, тако да само мало померање линије сиромаштва на горе значајно увећава проценат сиромашних на 20%, односно 1,6 милиона људи. Посматрано по домаћинствима, 10,3% или око 250.000 домаћинства у 2002. у Србији живело је у сиромаштву, док је 19,5% или око 474.000 домаћинстава било на самог граници линије сиромаштва.

Сиромаштво је генерално повезано са незапосленошћу, ниским нивоом образовања, многочланим породицама као и старим домаћинствима. Слика сиромаштва Србије је још гора него што то приказују подаци Анкете из 2002, јер она није у потпуности обухватила избеглице и интерно расељена лица која су више погођена и угрожена него она са сталним пребивлиштем у Србији. Највећа стопа сиромаштва се налази међу бројним угроженим и социјално искљученим групама становништва, укључујући интерно расељена лица, избеглице, инвалиде, ромско становништво. Према неким проценама, 22% избеглица и интерно расељених лица живи у сиромаштву. Узимајући у обзир све аспекте, груба процена је да је у Србији око милион људи испод границе егзистенције и више од два милиона људи на ивици сиромаштва.

Да би се суочила са овим проблемом, Влада Републике Србије је израдила Стратегију за смањење сиромаштва у 2002. години. Стратегија је усаглашена са Миленијумским циљевима развоја УН и даје препоруке у три основна стратешка правца:

- Успостављање неопходних услова за динамичан и одрживи економски раст, стварањем стабилних макро економских услова и повољне климе за улагање, која ће омогућити пораст запослености и смањити економску угроженост, као и

успостављање кључних програма који ће директно промовисати запосленост међу сиромашнима;

- Превенција новог сиромаштва која би се обезбедила модернизацијом и реструктурирањем привреде, што би се постигло циљаним обучавањем и социјалним мерама које би побољшале способност становништва да искористи нове прилике створене у реформисаној тржишној економији;
- Побољшање приступа социјалним службама од стране сиромашних, као што су здравство, образовање, приступ пијаћој води и другим кључним комуналним услугама, што би се постигло бољим таргетирањем угрожених група, и акцијама које побољшавају ефикасност и квалитет пружаних услуга.

Циљеви ових активности су да иницирају дугорочан процес оспособљавања угрожених група да изађу из сиромаштва, и обезбеди минимум животног стандарда. Стратегија позива ка установљењу бољег система спровођења циљаних активности код сиромашних, као и на праћење главних показатеља сиромаштва у блиској сарадњи и са активним учешћем свих релевантних владиних и невладиних заинтересованих групација у овом процесу.

В. Демографска кретања

Србија (без Косова и Метохије) је имала 7.498.001 становника у 2002, према коначним резултатима Пописа (Републичког завода за статистику), што представља пад у односу на попис из 1991. када је било 7.576.837 становника. Према попису из 2002. године, 83% становништва се у погледу националне или етничке припадности изјаснило као Срби; следећа највећа група су Мађари са учешћем у укупном становништву испод 4%; затим Бошњаци са учешћем од 1,8%, Роми (1,4%), Југословени (1,1%), док је удео припадника осталих етничких заједница (Црногорци, Хрвати, Албанци, Словаци, Власи, Румуни, Муслимани, итд.) био испод 1%.

Табела 1.3. Главни демографски показатељи

	1991	2000	2001	2002
Становништво у 1000*	7577	7516	7503	7498
Стопа наталитета	11,9	9,8	10,5	10,4
Стопа морталитета	11,7	13,8	13,2	13,7
Стопа природног прираштаја	0,2	-3,9	-2,7	-3,3
Стопа укупног фертилитета	1,73	1,46	1,57	1,55
Просечна старост становништва (год.)	37,5	39,8	39,9	40,2

Извор: Републички завод за статистику

* Број становника Србије, без података за Косово и Метохију.

** Очекиване године старости које ће доживети дете рођено у датој календарској години.

Просечан природни прираштај је у сталном паду још од педесетих година, али је евидентан и стални пад смртности одојчади. Основни демографски проблем Србије представљају веома ниске стопе фертилитета, које су испод линије простог обнављања становништва, са тенденцијом пада до 1999. и благог опоравка после 2000. године. Демографске промене између два пописа (1991, 2002) су биле неједнаке између различитих региона.

Демографска слика Србије током 90-их година посебно је измењена услед незапамћених миграција становништва које су изазване ратовима у непосредном окружењу и економском

кризом у земљи. Избегло становништво са зараћених подручја пристизало је у огромном боју, а земљу су напуштали млади, високообразовани стручњаци. Поред тога, почев од 1999. године, на територију централне Србије и Војводине пристиже у великом броју и неалбанско становништво са Косова и Метохије, па се може рећи да је Србија земља која пружа уточиште највећем контингенту избеглица и интерно расељених лица у Европи.

По престанку оружаних сукоба и и отпочињању процеса нормализације у региону, број избеглица у Републици Србији се смањивао. На попису из 1996. године, који је организовао Комесаријат за избеглице у сарадњи са Високим комесаријатом Уједињених нација за избеглице (УНХЦР) пописано је 537.937 избеглица и 79.791 ратом угрожено лице. Пет година касније (2001), Комесаријат је поново у сарадњи са УНХЦР-ом организовао попис, на коме је пописано 377.131 избеглица и 74.849 ратом угрожених лица. Тај број се још више смањио, тако да је на регистрацији избеглих лица која бораве у Републици Србији и која је спроведена у периоду од 27. новембра 2004. до 25. јануара 2005. године, приступило укупно 141.680 избеглица. Међутим, процењује се да је корпус избеглих лица у Републици Србији још увек велики и да износи преко 300.000 како оних који су у том статусу, тако и оних којима је у међувремену тај статус престао.

Комесаријат за избеглице је марта 2000. године, у сарадњи са УНХЦР-ом отпочео попис интерно расељених лица са Косова и Метохије, тако да је крајем 2005. године број интерно расељених лица у Републици Србији ван Косова и Метохије износио 208.639 лица.

Већи број избеглица и интерно расељених лица је у приватном смештају, док је мањи број смештен у колективним центрима којих је 1996. године било око 700. У јануара 2002. године је било 388 колективних центара, у којима је било смештено 26.862 лица. Првог јануар 2006. године, на територији Републике Србије је постојало 112 колективних центара у којима је смештено 9.546 лица, од чега је на територији Србије без Косова и Метохије било 95 колективних центара са 8.616 лица, те на територији Косова и Метохије 17 колективних центара са 930 смештених лица.

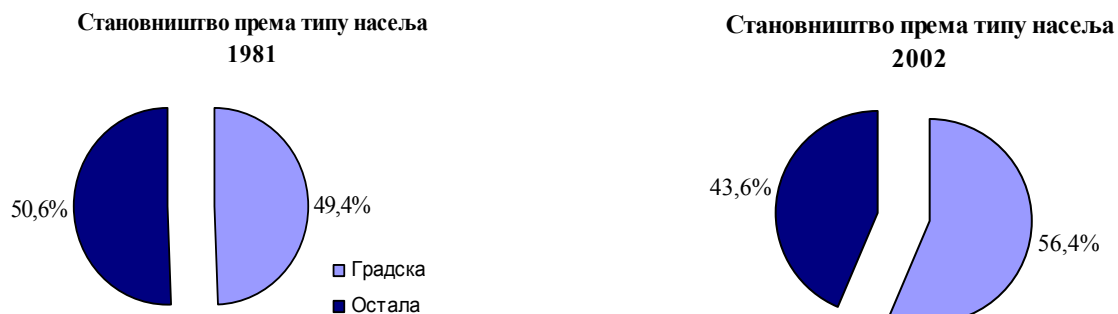
Демографски развој Србије праћен је негативним променама старосне структуре становништва, које се одликују сталним опадањем удела младе популације и истовременим порастом удела старих. У попису 2002. године, по први пут на нашим просторима забележен је већи број лица старих 65 и више година од броја деце испод 15 година. Просечна старост становништва у Србији је у сталном порасту и у 2002. је износила 40,2 година. У укупном становништву Србије, жене чине 51,4% (2002). Између два последња пописа, дошло је до повећања учешћа жена у укупном становништву, нарочито у градовима. Позитивне тенденције демографских промена су смањење смртност деце, као и стални пораст очекиване дужине живота, што пре свега указује на степен здравствене заштите становништва.

Демографске промене између два пописа (1991, 2002) су биле неједнаке међу различитим регионима. Од укупно 161 општине, број становника се смањио у 120, док је пораст забележен у само 41 општини. Општине са позитивним растом популације су у јужној Бачкој, Срему и Београду, што је повезано са економском снагом тих делова земље и услед тога механичким приливом становништва. Такође се бележи и стални раст становништва у градским насељима, мада нешто успоренији у последње две деценије као миграције на релацији село-град у односу на предходни период.

У наредном графикону је дат приказ демографских промена у периоду између пописа из 1981. и 2002. године, који указује на стално увећање становништва у градским насељима.

Треба такође нагласити да статистичка методологија у Републици Србији расврстава насеља према типу на градска и остала, где се под осталима подразумевају сеоска насеља, као и насеља која се не могу сматрати ни типично сеоским, као ни чисто градским насељима.

Слика 1.2. Однос становништва према типу насеља за период 1981-2002



Јачање стамбеног фонда и подстицање станоградње у мање развијеним подручјима Републике је од изузетног значаја за заустављање неповољног тренда демографских кретања у Србији.

Г. Преглед главних одлика промена и реформи у стамбеном сектору

Последња декада је донела озбиљне проблеме стамбеном сектору, како због негативних економских кретања и драстичног снижавања стандарда, тако и због скоро потпуне елиминације потпорне улоге државне, пропадања великих друштвених предузећа која су имала улогу главних инвеститора стамбеног сектора у социјалистичком периоду, као и прилива великог броја избеглица и интерно расељених лица у Србију.

Постојали су покушаји у погледу предузимања извесних законских мера и активности државе које су се односиле на ове проблеме. Ове мере су међутим, од периода скоро потпуне приватизације стамбеног фонда током раних деведесетих, имале мале шансе за успех због недостајућих финансијских средстава, односно јавног стамбеног фонда којим би држава/општина задовољавала стамбене потребе у складу са дефинисаним јавним интересом. Власничка структура са преко 97% станова у приватном власништву, сужава могућности интервенције државе/општина у циљу решавања стамбених питања социјално-економски угрожене популације, као и реаговања државе у хитним случајевима (елементарне непогоде, ратна разарања, присилне миграције становништва и сл.). Такође, ограниченост стамбеног фонда који може да се издаје у закуп, смањује мобилност радног места, што се негативно одражава и на привредна кретања.

Негативни економски трендови током 90-их, одсуство организоване стамбене политике државе и локалних власти, а с друге стране растућа потреба за одговарајућим стамбеним простором, као и значајан прилив избеглица из бивших република СФРЈ и интерно расељених лица са Косова и Метохије, су међу главним разлозима пораста непланске (бесправне) градње током 90-их. На основу примене законске обавезе из Закона о планирању и изградњи, до краја 2003. је пријављивањо 376.392 бесправно подигнутих објеката у Централној Србији и Војводини (најчешће једнопородични стамбени објекти кроз

самоизградњу), док се процењује да је стваран број знатно већи. Бесправа стамбена изградња се углавном одвијала без адекватних грађевинских дозвола, али са обезбеђеним дозволама за прикључење на постојећу електро, водоводну и канализациону инфраструктуру (такозвана полуилегална градња), што је оптерећивало постојеће, често недовољне инфраструктурне капацитете и драстично снижавало квалитет живота у таквим насељима.

У исто време, повлачење државе из сектора одржавања и управљања, као и драстично смањење стандарда становништва које не располаже довољним финансијским средствима за потребе одржавања и унапређења постојећег стамбеног фонда доводи до његовог континуираног пропадања.

Већ почетком 2002. године, Влада је почела је да се суочава са проблемима у сектору становања. Као главне проблеме у овој области, Влада је означила следеће:

- Одсуство стамбене стратегије, која обухвата планирање и координацију различитих активности, укључујући привлачење помоћи међународних организација;
- Неадекватност постојећег законског оквира, који не може да одговори на бројне промене и проблеме у стамбеном сектору;
- Нејасноће у институционалном оквиру стамбеног сектора, у погледу расподеле одговорности различитих нивоа власти;
- Опадање квалитета стамбеног фонда и непостојање одговарајућег механизма за одржавање и управљање стамбеним зградама;
- Недостатак могућности да се стамбено обезбеди угрожене и социјално рањиве групе становништва, као што су избеглице и интерно расељена лица, сиромашна домаћинства, млади, инвалиди, Роми и сл.;
- Одсуство адекватних финансијских механизма који би обезбедили стабилна и предвидива финансијска средства за инвестиције; и
- Потреба унапређења постојећег просторног и урбанистичког планирања са развијањем мера које се односе на проблем илегалне изградње, нерешена власничка питања и недовољно ажуриране катастарске подлоге.

У циљу превазилажења ових проблема, Влада је донела одлуку о изради Националне стамбене политике у 2002., која је предвидела разраду: стратегије формирања, коришћења и одржавања стамбених ресурса; стратегије уређења грађевинског земљишта; стратегије урбанистичког и просторног планирања; стратегије мобилизације финансијских средстава; стратегије социјалног деловања; правне регулативе; и институционалне основе. Нажалост, према овом Нацрту, у предвиђеном року није израђена одговарајући документ, те је нови импулс овој иницијативи дат у другој половини 2004. када је у оквиру Министарства за капиталне инвестиције формирана радна група за израду Студије стамбеног сектора, као прве фазе формулисању одговарајуће националне стамбене политике.

Упркос неким потешкоћама у погледу финансијских ресурса и људских капацитета, Влада је предузела и реализовала неке кораке у правцу побољшања појединих сегмената стамбеног сектора. Усвојена је Национална стратегије за решавање проблема избеглица и интерно расељених лица у 2002., која се у оквиру аспекта локалне интеграције фокусира на два кључна аспекта: становање и запошљавање.

Министарство за капиталне инвестиције је иницирало и израду закона о социјалном становању (тренутно у фази нацрта), који би требао да успостави основе система социјалног становања у Републици Србији. Нацрт Закон о социјалном становању предвиђа: израду

Стратегије социјалног становања; формирање Републичке стамбене агенције; подстицај развоју институционалног система на локалном нивоу, кроз формирање градских/општинских стамбених агенција, као и остале видове подстицаја развоја непрофитног стамбеног сектора. Улога Републичке стамбене агенције би била привлачење и концентрирање средстава за финансирање одговарајућих стамбених програма у складу са Стратегијом социјалног становања, обезбеђење стручне и техничке помоћи за формулисање одговарајућих стамбених програма, као и развој законодавне основе побољшања стамбеног сектора, контрола коришћења средстава која би се реализовала на локалном нивоу кроз систем непрофитних стамбених организација.

Задовољење стамбених потреба је основа за индивидуално физичко и ментално здравље. Може се додати да је становање често индивидуално највећи проблем, а с друге стране једна од важних компоненти ефикасног функционисања економије. Стога се на проблеме у стамбеном сектору мора гледати са више аспеката, укључујући различита министарства, локалну власт, невладине, приватне и међународне организације. Овај процес је инициран у Србији под вођством Министарства за капиталне инвестиције. У том смислу Министарство треба да настави да охрабрује дијалог о стамбеној политици.

Такође, политиком стамбене изградње, која има велики мултипликативни ефекат на укупну привредну активност у Србији, значајније ће се подстицати изградња станова и кућа у 2006. години и наредним годинама. Значајну улогу у томе имаће Национална корпорација за осигурање стамбених кредита која ће битно допринети оживљавању грађевинске активности и подстицању других грана. Томе ће допринети и развој хипотекарног кредитирања које ће омогућити емитовање хипотекарних заложница са државном гаранцијом, као и снижавање каматних стопа на дугорочне стамбене кредите намењених изградњи кућа и станова.

ПОСТОЈЕЋИ СТАМБЕНИ ФОНД И НОВОГРАДЊА

А. Постојећи стамбени фонд

1. Стамбени фонд и стамбена искоришћеност

Према прелиминарним резултатима пописа из 2002. стамбени фонд Републике Србије износи 2,96 милиона стамбених јединица, од чега је 2,74 милиона јединица за стално становање.

Табела 2.1 Промене стамбеног фонда између два пописа

	2002	1991	пораст
Укупни стамбени фонд у хиљадама	2965.5	2753.3	8.1%
у градским насељима	1592.6	1445.1	10.2%
у осталим насељима	1363.9	1290.2	5.7%

Извор: Републички завод за статистику

У поређењу са другим бившим социјалистичким земљама, величина стамбеног фонда Републике Србије изгледа адекватна, мада је по глави становника стамбена искоришћеност још увек далеко испод нивоа старих држава чланица ЕУ (табела 2.2)

Табела 2.2 Величина стамбеног фонда- међународно поређење

Бивше социјалистичке земље	Јединице/1000 становника		Старе чланице ЕУ
Бугарска	471	503	Француска
Естонија	457	502	Португал
Латвија	411	499	Финска
Црна Гора	410		
Словенија	393	499	Швајцарска
Србија	394	484	Шведска
Литванија	374	472	Данска
Румунија	373	472	Немачка
Молдавија	357	436	Норвешка
Словачка	321	418	Холандија
Пољска	308	354	Ирска

Извор: Европска економска комисија УН

Треба напоменути, да укупан стамбени фонд укључује "станове за стално становање", виле и друге објекте за привремено коришћење. Овај број не обухвата "настањене пословне просторије" и "просторије настањене из нужде", што износи 17.921 стамбену јединицу, у којима је смештено 54.169 људи. Разматрајући само станове за стално становање (2.744

хиљада), као и само заузете станове за стално становање (2.409 хиљада), просечна статистичка искоришћеност имала би још мању вредности (табела 2.3)

Табела 2.3 Станови према коришћењу и стопа заузетости

Стамбене јединице	Број у хиљадама	На 1000 становника	Изражено у м ² /особи
Укупни број	2.956,6	394	25,1
За стални боравак	2.744,0	366	23,8
-заузете	2.409,0	321	21,2
-незаузете	335,0		
За привремени боравак	201,0		
Друге (недефинисане)	11,5		

Извор: Републички завод за статистику, Попис 2002.

Подаци у табели 2.3 приказују да, у односу на укупан стамбени фонд, станови предвиђени за стално становање износе 92,8% (81,5% заузето 11,3% незаузето). Премда веома велик, у потпуно оперативној тржишној економији такав број би се сматрао пожељаним за олакшану стамбену мобилност. Ипак, то није случај у Републици Србији, пошто је већина ових јединица смештена на селу (око 191 хиљада) где су мали стамбени захтеви, а у многим случајевима напуштене куће су уништене и запуштене (око 57 хиљада).

Карактеристика стамбеног фонда је претежност једнопородичних кућа, мада је њихов удео, односно удео вишепородичних стамбених зграда у укупном стамбеном фонду немогуће прецизно одредити, услед непостојања јасних дефиниција у релевантном законодавству, па самим тим не постоји ни одговарајућа подела у статистичким праћењима.

За разлику од општег статистичког показатеља - "број стамбених јединица на 1.000 корисника", показатељи искоришћености стана се мере: бројем особа по соби и корисном површином простора по особи. Ове карактеристике су повезане директно не само за тренутне стандарде искоришћености и адекватност расподеле стамбеног фонда, већ такође и за могућност фонда да се суочи са будућим потребама.

Табела 2.4 Стандард заузетости стана – број особа/соби

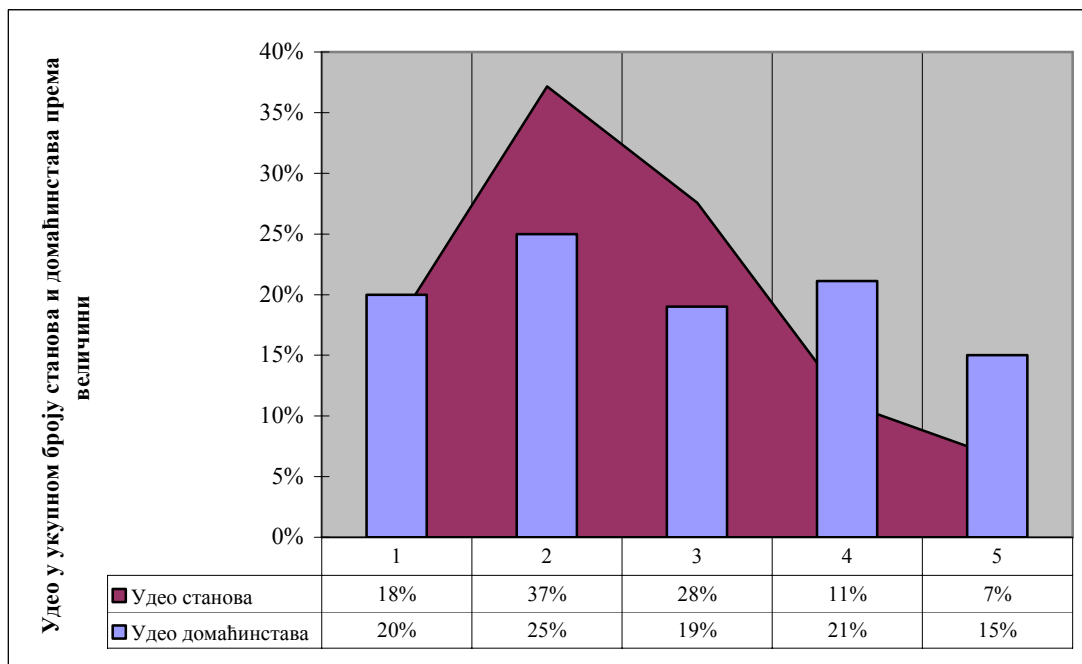
Стандард заузетости	Број лица	Број станова
Стандард-1 и мање особа/соби	2720627	1251204
Нормално-2 и мање особа/соби	3504728	873894
Пренастањено- више од 2 особе/соби	1345666	283865
Екстремно више од 3 особе/соби	587272	120873
Нестандардно становање	54169	17921

*Извор: Упоредна анализа на основу података са Пописа из 2002. године Републичког завода за статистику
Анализу сачинио Стоичко Мотев обрађивач поглавља 2.*

Када погледамо показатеља искоришћености стана, мерен као број особа по соби: 36% заузетих јединица има "стандардну" искоришћеност, 46% имају "нормалну" искоришћеност од 1,1-2 особе по соби, док је 18% пренастањено. Постоје многи случајеви са више од три особе по соби (око 587.272 особа у само 120.873 јединица). Додатно, у 17.921 стамбених јединица станује 54.169 особа, што се сматра нестандардним.

Слика 2.1 илуструје статистичку повезаност између процентуалног удела стамбених јединица по величини (бројеви од 1-5 на слици 2.1 одговарају броју соба нпр. једнособан, двособан итд.) и домаћинства по броју чланова у укупном броју. Постоји добар однос између малих стамбених јединица и домаћинстава и добро израженог статистичког дефицита великих јединица. Први утисак би био да су стамбене јединице премале да обезбеде одговарајуће коришћење чак и ако су адекватно распоређене.

Графикон 2.1 Однос између удела станова и домаћинства према величини у укупном броју



Извор: Републички завод за статистику

Други битан показатеља искоришћености стана је површина корисног простора по особи. Мерено прихваћеним стандардом од преко 25 м² корисног простора по особи, само 38% односно 923.952 јединица би задовољавало овај услов. Других 32% или 767.399 јединица би могло бити разматрано са прихватљивим одступањима од 15-25 м² по особи. Остатак од 30% стамбених јединица има низак стандард расположивог простора са испод 15 м² по особи.

Закључно, према статистичким показатељима искоришћености стана, Србија се може поредити са суседним земљама, али је стамбени стандард много нижи од стандарда у земљама ЕУ. Такође треба рећи да збирно поклапање између стамбене потражње и понуде не открива недостатке, што само може створити погрешне закључке, како код истраживача тако и код доносиоца одлука.

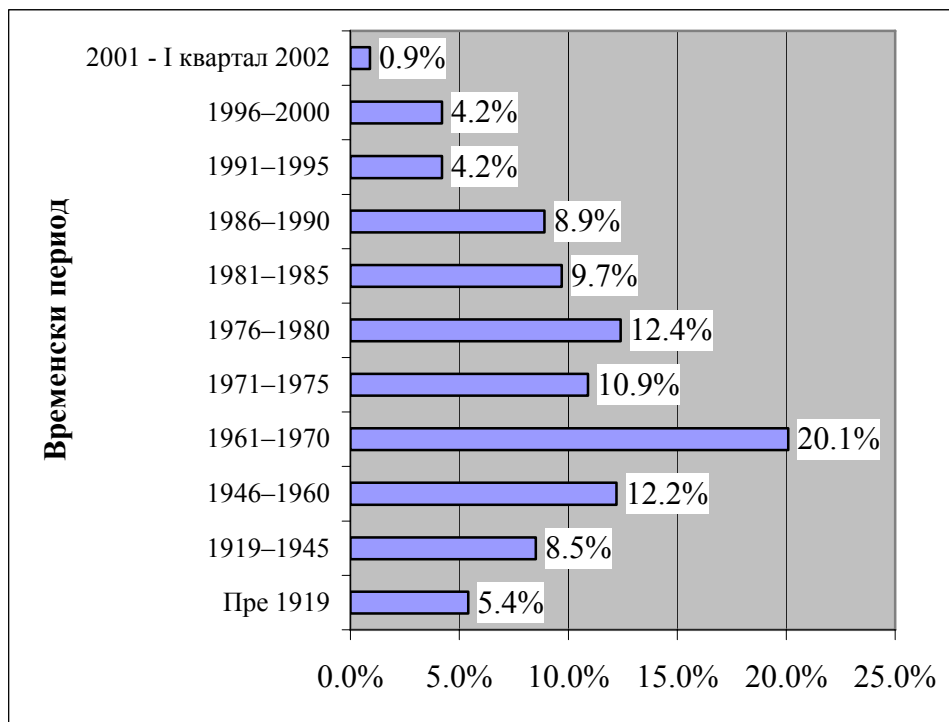
2. Квалитет стамбеног фонда

Када се процењују стамбени услови и квалитет, кључни фактори су: старост фонда, тип грађевинске конструкције, удобност и одржавање стана.

Стамбени фонд Републике Србије је релативно нов у поређењу са многим земљама ЕУ. Најстарији део фонда, од пре 1919. године, износи око 5,6% од укупног у односу на 18% просека земаља ЕУ. Угрубо, 2/3 стамбеног фонда је грађено за време социјалистичког периода

(види слику 2.2). У најпродуктивнијој декади (1971-1980) је изграђено око 24% стамбених јединица, док на период после 1990. отпада део који је око 9% постојећег стамбеног фонда.

Графикон 2.2 Старосна структура стамбеног фонда.



Извор: Републички завод за статистику

Према националној статистици, има само два типа стамбених објеката, класификованих према материјалу спољних зидова. Такозвани стамбени објекти од "тврдих материјала"⁴ чине око 80% свих зграда и 85% свих стамбених јединица, док другу категорију чине стамбени објекти од "слабих материјала"⁵. Ова класификација је недовољна да би се проценила поузданост конструкције и услови становања. У одсуству систематске процене квалитета стамбеног простора и података о типу грађевинске конструкције стамбених објеката, неки примери из праксе показују да изванредан број вишепородичних стамбених зграда мора бити обновљен из основа да би се постигао неки стандард. Експерти упозоравају да је проблем највише изражен у великим урбаним срединама. Такође, процењује се да потпуне евиденције нема за око 17% "нелегалних" стамбених објеката, па веома често ни поузданих информација о квалитету.

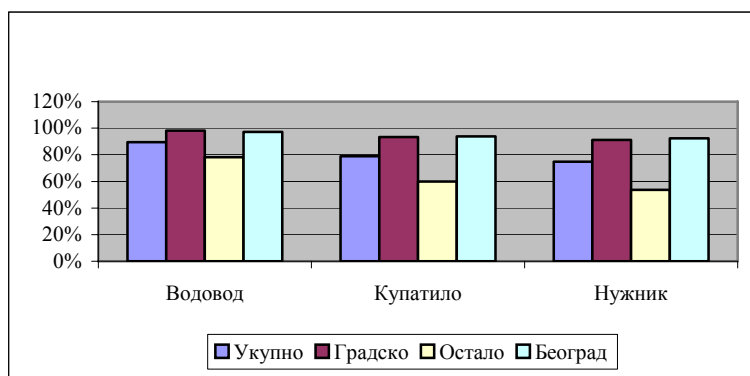
Удобност је следећи кључни фактор стамбеног квалитета. Нове технике изградње побољшале су приступ основним стандардима удобности, те би водовод и грејање требали бити приоритети стамбене политике у Републици Србији. До 2002. године, само 2% урбаног становништва (односно око 30.000 стамбених јединица) је без кућног водовода, али је исти показатељ за сеоске средине 9 пута већи. Снабдевање гасом и централно грејање су неразвијени. Око 1% (преко 28.000 јединица) нема помоћне просторије и основне стандарде опремљености стана, док 40% сеоских домаћинстава нема купатило ни WC.

⁴ Цигла, камен, бетон, обла грађа, савремени материјали и сл.

⁵ Набој, ћерпич, плетер, даска, у шта спадају и нужни смештаји (шупа, дашчара, земуница и сл.), као и покретни и непокретни објекти (вагон, шлепер, приколица, шатор, черга и сл.)

Графикон 2.3 илуструје како сеоска домаћинства заостају за урбаним у погледу проточне воде, купатила и WC-а. Као и свуда на Балкану, развој сеоских подручја је био дуго времена занемариван. Разлике у нивоу услуга постоје од града до града, док је Београд у бољој позицији са становишта поштовања већине основних потреба у односу на остале делове земље.

Графикон 2.3 Укупна стамбена удобност и поређење према типу насеља



Извор: Републички завод за статистику, подаци из Пописа 2002.

Ипак, унапређење застареле и недовољно одржаване инфраструктуре у старим деловима града, као и изградња инфраструктуре у многим непланским насељима, требало би да се третира као приоритет. Статистика о доступном комфору не обезбеђује праву слику ситуације. Далеко значајни је квалитет, поузданост и цена комуналних услуга за домаћинства. Практични примери указују да су цене и поузданост комуналних услуга (посебно водовод и електро дистрибуција) недовољни те да погоршавају услове становања.

Б. Управљање и одржавање

1. Власничка структура

Слично скоро свим земљама у транзицији, Србија има велики удео стамбених јединица у приватном власништву, односно мали део јавног стамбеног фонда (погледати табелу 2.5)

Табела 2.5 Власништво и различити видови коришћења стамбеног фонда

Власништво	Укупно	Јавно	Приватно
Укупан број станова за стално становање	2743996	2.1%	97.9%
Настањени ст.	2409002	2.1%	97.9%
Ненастањени ст.	334994	2.4%	97.6%
Станови настањени са:	1 домаћинством	2 домаћинства	3 домаћинства
Становање у личном власништву	1962338	92098	7749
Становање у власништву рођака	141746	2896	223
Подстанари (јавни и приватни сектор)	163872	4725	274
Мешана власништва (власници и подстанари)	0	10790	1118
Остало	134	3791	828

Извор: Републички завод за статистику

Републички завод за статистику разликује 16 модалитета коришћења стана. Ни власници који станују у свом стану, као ни закуподавни власници нису у свом класичном облику. Стамбени мањак, погоршан додатно приливом избеглица и интерно расељених лица, довео је до различитих стамбених решења. Власници кућа обично деле своје куће са наследницима и родбином. То се исто односи и на јединице за издавање. Структура коришћења стана (Попис из 2002.) показује да је око 86% стамбених јединица (2.1 милион) заузето од стране власника, укључујући око 100.000 јединица са двојним власништвом, док је других 6% у приватном поседу али су у њима смештени рођаци власника. Јединице за издавање представљају скроман део од око 7% укупног стамбеног фонда, укључујући све станове у државној својини (50.093) и као и приватне стамбене јединице. Остатак од 0.5% се третира као "мешовити власнички однос" или је недефинисан.

Приватизација стамбеног фонда је започела са 77% станова у приватном власништву. У 1991. години број стамбених јединица у државном односно друштвеном власништву за издавање је износио око 700.000. После 10 година приватизације, остало је само 58.130 јединица јавног стамбеног фонда, што износи око 2.1% од укупног фонда. Закон о становању је увео "право откупа", према ком су стамбене јединице у државној или друштвеној својини продаване закупцима на неодређено време испод тржишне цене, која је одређена на основу тернутних просечних месечних плата у привреди.

Званично, процес приватизације у Србији је започео 2000. године. У светлу тога, неопходно је раздвојити приватизацију која се десила у периоду од 1991. - 2000. и периода после 2000. Приватизација стамбеног фонда је завршена пре процеса званичне транзиције.

2. Управљање стамбеним зградама

Управљање и одржавање стамбеног фонда је још увек међу приоритетним циљевима стамбеног сектора. Начин управљања зградама је регулисан Законом о одржавању стамбених зграда, као и Уредбом о одржавању стамбених зграда и станова. Управљање се дефинише као серија одлука и активности које обезбеђују адекватно одржавање, средства и употребу заједничког простора. Једна зграда има ~~етапе~~ одређена својства правног лица, а тело које доноси одлуке је "скупштина зграде" (за зграде преко 10 станова) или "савет зграде" (за мање зграде). Оснивање правног лица захтева кворум од 51% свих власника, док одлуку о "улагању у одржавање" – доносе људи који поседују преко 50% укупне стамбене површине. Скупштина/савет је слободна да одлучује о организацији одржавања (да га додели професионалном предузећу или да га обавља сама), а о томе треба да информише локалну администрацију у року до 15 дана. У случају лошег извођења радова, грађевински инспектор може да нареди извршавање неопходних преправки предузећу за одржавање, а на терет власника станова. Овакав облик одржавања је обавеза скупштине зграде и надзора локалне администрације. Подела трошкова одржавања је пропорционална величини простора који се поседује. Предлог амандмана на Закон о одржавању у периоду 2003.-2004. је предвиђао увођење месечног задужења за хитне оправке (предложена сума за стан од 65 м² је 4.8 ЕУР за зграде са лифтом и 2 ЕУР за зграде без лифта).

До данас велики број зграда није организован у форми правног лица нити је склопио уговор са предузећем за одржавање. Постојећи стамбени фонд трпи губитке због недовољног улагања у одржавање и губи на вредности. Законске обавезе су се показале недовољне и неефикасне, иако треба нагласити да се углавном не спроводе. Административна правила, ограничења и казне треба да буду праћене стимулативним и подржавајућим мерама, да би се створила алтернативна решења и подигла свест и залагање станара.

Јавна предузећа за одржавање још увек доминирају у свим већим градовима, јер одржавање зграда још увек не доноси већи профит. Истраживање Пословног удружења јавних комуналних предузећа Србије, вођено у јуну 2004. у 11 већих градова, показује да су домаћинстава у око 62% станова корисници услуга јавних предузећа за одржавање (види табелу 2.6). Овај удео варира од 95% у Ужицу до 33% у Рашкој и Лозници.

Табела 2.6 Станови у зградама одржавани од стране јавних предузећа

Град	Број станова у стамбеним зградама	Број станова које одржавају јавна предузећа	Удео станова
Београд	-	254854	-
Нови Сад	62000	48053	72%
Ниш	-	30923	-
Крагујевац	14818	4157	28%
Ужице	7007	6635	95%
Лесковац	7550	4858	64%
Зајечар	5234	4224	81%
Рашка	1564	518	33%
Бор	11628	7260	62%
Лозница	4562	1500	33%

Извор: Пословно удружење јавних предузећа за стамбено-комуналне послове и грађевинско земљиште

3. Цене комуналија

Комуналне услуге углавном пружају јавна предузећа. Недостатак тржишне конкуренције, мањак улагања и слаба платежна моћ потрошача су озбиљне препреке за радикално побољшање стандарда услуга. Дobar пример за побољшано плаћање и погодности при плаћању је систем ИНФОСТАНА из Београда. Осим комуналија, такозвана "обједињена наплата" укључује сва друга потраживања (одржавање, заштита околине, осигурање итд), са изузетком индивидуалне потрошње струје и ПТТ услуга. Просечна сума по потрошачу у октобру 2004. је била око 55 ЕУР (око 14% просечних примања домаћинства, односно око 28% уколико се рачуна у односу на просечно примањеједног члана домаћинства у 2004.).

Табела 2.7 Рачун за стан од 76 м² у Београду

	Износ	ПДВ
Грађевинско земљиште (накнада за коришћење)	1,10	-
Смеће	2,51	0,26
Грејање	24,55	1,96
Вода	16,75	1,34
Загревање воде	4,68	0,37
Накнада за приобаље (заштита од поплава)	0,17	-
Заједничка ел. енергија	2,15	0,39
Одржавање зграде (инвестиционо одржавање)	3,76	0,68
Чишћење зграде (део текућег одржавања)	0,83	0,15
Еколошка заштита	0,35	-
Камата	1,00	-
	57,85	6,50
УКУПНО У ЕВРИМА		64,35

Извор: Лични рачун, крај 2004.

Табела 2.7 илуструје начин плаћања где је власник стана корисник услуга. Ставке које се односе на централно грејање, загревање и потрошњу воде укупно чине највећи део, који прелази 60%.

Можда највећи проблем у Србији представља грејање. Тема је изузетно важна, како са становишта цене енергије, тако и са становишта енергетске ефикасности. По проценама ЕУ, у поређењу са другим државама западне и источне Европе, Србија има једну од најнижих стопа енергетске ефикасности. Централно грејање је доступно само у већим градовима (око 28%), док је у Београду оно најзаступљеније и креће се до 49% стамбеног фонда. Коришћење електричне енергије за грејање у градским срединам је још увек велико (учешће електричне енергије у финалној потрошњи је нагло порасло на преко 34% у 2000. години, пре свега због потрошње електричне енергије у сектору домаћинства, што је скоро два пута више у односу на околне земље) упркос значајном повећању цена електричне енергије задњих година. Снабдевање гасом је веома ограничено (око 8%). Доминантан начин грејања, нарочито на селу, је чврсто гориво.

Упркос напорима Агенције за енергетску ефикасност, као и њихова 4 центра у Новом Саду, Београду, Крагујевцу и Нишу, напредак у искоришћењу енергије је минималан. Поједини пројекти су реализовани у сарадњи са међународним организацијама. Тако је Програм грејања и енергетске ефикасности, који је рађен у периоду 2001.-2002. у сарадњи са америчком агенцијом за међународни развој (USAID), резултирао извесним смањењем потрошње струје (око 10% домаћинства се пребацило други извор грејања). Такође, кроз овај пројекат су спроведене и јавне кампање у циљу подизања свести грађанства о ефикаснијем коришћењу енергије у сектору домаћинства.

Мере за штедњу енергије су још увек ограничене само на изолацију прозора. Могућност штедне енергије термо изолацијом целе зграде од 40-45% још увек није искоришћена. Потребна је подршка Владе у покретању, развоју и спровођењу велике скале програма енергетске ефикасности и у том смислу побољшања квалитета (енергетских перформанси) постојећих вишепородичних стамбених зграда.

В. Стамбена новоградња

Тренутна стопа новоградње је недовољна, како у смислу обнове нарушеног постојећег стамбеног фонд, тако и у смислу пружања решења за нарастајуће стамбене потребе. Почетком 90-тих новоградња је износила 20-40 хиљада јединица годишње, да би пала на 10-11 хиљада од 1998. Ово је стопа од 1,4 стамбене јединице на хиљаду становника или 0,4 на постојећих 100 стамбених јединица. У поређењу са земљама ЕУ (у просеку са 5 јединица на хиљаду људи) стопа новоградње је изузетно ниска.

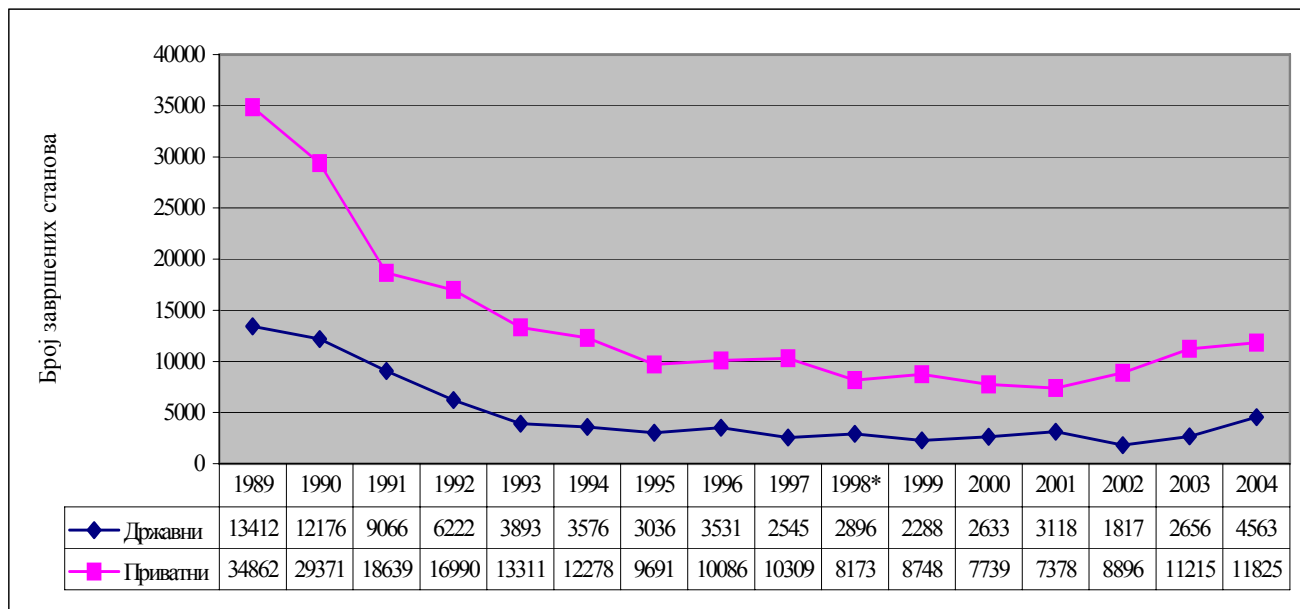
1. Трендови у новоградњи

У Србији је и у касним 80-тим удео приватног предузетништва у новоградњи био доминантан, почев од 72% у 1989., до 83% у 2002. (слика 2.4). Упоређујући примере у другим земљама у транзицији, може се очекивати да градња у јавном сектору падне испод 10%.

Преовлађујући образац замашне стамбене изградње у прошлости, сада је замењен новим, значајно мањим инвеститорима са градилиштима расутим од градских центара до предграђа. Зграде средње висине у одвојеним блоковима су типични пројекти за центар града, док породичне куће доминирају у предграђу, праћено изградњом комерцијалних и пословних простора у модерним комплексима. Просечна величина стамбене јединице се повећала са 72м²

у 1989. на 80м² у 1999. пре но што је пала на 78м² у 2001. Ово може бити објашњено поларизацијом нове стамбене изградње - релативним порастом мањих стамбених јединица (због масовне потражње) с једне стране, односно изградње великих и луксузних апартмана/кућа за богате клијенте с друге стране. Изражено у бројкама оба сектора су скоро једнака.

Графикон 2.4 Новоградња по инвеститорима



Извор: Републички завод за статистику
Од 1999 без података о новоградњи са Косова и Метохије

Пошто су кредити за градњу доступни, али скупи, већина новоградње је у претплати продата и суфинансирана од стране будућих власника. Главни доток новца је од људи запослених у иностранству ("гастарбајтера"). Грубе процене показују да стамбена хипотека покрива само 1% од укупне стамбене инвестиције. Просечни трошкови новоградње (грађевинска цена стана) се крећу око 325 ЕУР/м².

Табела 2.8 Уобичајена структура трошкова изградње стана (ЕУР/м²)

Врста радова	рад		материјал		укупно	учешће у цени
	вредност	%	вредност	%		
Груби грађевински радови	46.8	40%	70.2	60%	117.0	36%
Занатски радови	31.7	25%	95.1	75%	126.8	39%
Инсталатерски радови	16.3	20%	65.0	80%	81.3	25%
Укупни трошкови	94.7	29%	230.3	71%	325.0	100%

Извор: Прилог за преднацрт националне стамбене политике (прва иницијатива), подаци експерта

Укупна продајна цена новоградње⁶ је недостижна за једно домаћинство, будући да је најчешће 2-3 пута већа од трошкова изградње, која је већ сама по себи висока у односу просечна примања. Како много нових станова чека прве купце, предузимачи (мада нема правих предузимача јер сви грађевинари зависе од инвеститора – будућих купаца) морају да спусте цену, али још увек остварујући велики профит. Укупан виши квалитет новоградње је подржан стандардним прикључцима на основну инфраструктуру и помоћне инсталације као

⁶ Која се креће од 650-2.000 ЕУР по м² у зависности града и локације

што је гас, централно грејање и комуникациони системи. Као и што се очекује нове стамбене јединице имају стандарде изнад просека.

Грађевински сектор се тренутно углавном развија у приватном сектору. То су мала и средња предузећа, ослоњена на мотивисане људске ресурсе и модерну опрему, ни сличну оној у јавном сектору која је често неискоришћена, пуна остатака истрошеног грађевинског инвентара и ограничених могућности да се прилагоде динамичном и конкурентском тржишту.

Главне бриге приватних предузимача су везане за:

- недоступност зајмова за градњу, што представља основну препреку за развој грађевинских фирми;
- високе порезе;
- нелојалну конкуренцију, која се огледа кроз нелегалну изградњу и непријављену радну снагу;
- ниску доступност земљишта за изградњу, што се нарочито односи на недостатак приступачног инфраструктурно опремљеног земљишта (оскудно и скупо опремљено грађевинско земљиште), као и кашњење у развоју урбанистичких планова.

Посматрајући састав радне снаге скоро цео сектор је у зони такозване "сиве економије", јер грађевинске фирме не желе да запосле радника и да плаћају одговарајуће порезе. Увођење ПДВ-а је покушај да се овај сектор ставити у потпунију контролу, али се с друге стране може очекивати и увећање цена станова за крајње кориснике.

2 Нелегална изградња

Нелегална градња у Србији се развија у последње четири деценије, што је резултирало градњом на планском и непланском земљишту, са различитим условима стамбеног стандарда (од колиба до луксузних вила), на различитим локацијама (од предграђа до центра града и заштићених површина) и величинма стамбених јединица (од неколико малих јединица до насеља од 50000 људи). Међу осталим објективним разлозима, прилив избеглица (1992-1997) и интерно расељених лица (од 1999) је допринео да се повећа нелегална градња, концентрисана у предграђима већих градова. Ако одвојимо хитне стамбене потребе, нелегалне инвестиције у некретнине су користила многа домаћинства као "штит" од нестабилности и хипер инфлацију у то време.

До сада, сви покушаји власти да спречи нелегалну градњу уводећи рестриктивне мере су пропали. Главни разлози наставка нелегалне градње се виде у неколико аспеката:

- још увек постоји притисак стамбених потреба из доба индустријске урбанизације (1970-1990) и појачан приливом избеглица и расељених лица (преко 10 % тренутне популације);
- недостатак адекватне стамбене политике и за те потребе утврђених јавних фондова;
- крут, нефлексибилан систем урбанистичког планирања, који је заостао далеко иза динамичних потреба транзиције и који је неадекватан да се суочи са хитним потребама тржишта;
- ограничено снабдевање и неприступачне цене грађевинског земљишта, те дуге и скупе процедуре издавања дозвола за изградњу;
- константне економске кризе, висока незапосленост и велики број сиромашних;
- значајан удео "сиве економије", корупције и монопола у администрацији и јавним комуналним службама;
- политичко толерисање нелегалне градње, као неформалног средстава за куповину социјалног мира још од периода раних 1990-их.

Процењује се да се број нелегалних грађевина креће око милион. Током задње кампање за легализацију објеката поднете су 376.392 пријаве бесправно подигнутих објеката до краја 2003. Знајући да су највећи број нелегално подигнутих објеката стамбени објекти, као и да велики број власника није поднео пријаву, процењује се знатно већи број нелегалних стамбених објеката. Сеоске куће су традиционално прављене без грађевинских дозвола, а такође не постоје ни одговарајући планови за мања сеоска подручја.

Комплексност и широка скала илегалне градње захтева више политичке пажње и шире друштвено ангажовање. Строге административне забране и казне морају бити комбиноване са алтернативама за оне објекте који не могу бити легализовани и морају бити срушени. Равнотежа јавног и приватног интереса треба бити пронађен у широкој заједничкој сарадњи свих релевантних актера.

Треба рећи да је у циљу решавања овог питања Влада предузела одређене мере, потписивањем Бечке декларације о неформалним насељима у југоисточној Европи, подржане од стране Пакта за стабилност југоисточне Европе.

А. Институционални оквир

1. Сектор јавних институција

1.1. Централни ниво

Независност различитих функција власти је је значајно опала током 90-тих година, али се од реформи крајем 2000. чини све да се она обезбеди. Парламент Републике Србије се састоји од 250 чланова, са једним изборним системом који је резултирао коалиционом владом.

Од почетка 90-их Република Србија је преносила своје надлежности у области становања на локалне власти. У циљу успостављања система боље расподеле надлежности различитих нивоа власти, очекује се да доношење закона о одговарајућим стамбеним институцијама и финансијским механизмима, предузимање мере за повољне услове за изградњу и обезбеђивање услова за решавање стамбених потреба социјално угрожених група.

Према Закону о министарствима за стамбене послове је надлежно Министарство за Капиталне инвестиције, састављено од 10 сектор надлежних за телекомуникације, саобраћај, просторно и урбанистичко планирање и изградњу. Ресор планирања и изградње обухвата два сектора надлежна за урбанизам и просторно планирање, изградњу, грађевинско земљиште и стамбене послове. Министарство за капиталне инвестиције у области становања је надлежно за припрему и праћење спровођења стамбене политике, као и примену закона и подзаконских аката из стамбене области, сарадњу са осталим органима и организацијама републичке управе по питањима која се тичу стамбене проблематике, сарадњу са међународним организацијама на одређеним стамбеним пројектима, и сл.

Осим надлежног и друга министарства се баве појединим питањима од значаја за становање:

- Министарство финансија је, између осталог, надлежно за уређивање буџетског система, система финансирања локалних власти, пореског система, што све има значајног утицаја на укупну стамбену политику, бави се питањима својинско-правних односа и прометом непокретности грађана и правних лица (Сектор за имовинско правне послове које се бави откупом преосталог јавног стамбеног фонда);
- Министарство рада, запошљавања и социјалне политике је, између осталог, надлежно за утврђивање општих критеријума социјалне заштите; расподелу средстава у оквиру социјалне заштите, породично-правне заштите и сл.; надзор центара за социјални рад који су укључени у систем стамбеног обезбеђивања социјално угрожене популације на локалном нивоу;
- Министарство за државну управу и локалну самоуправу је између осталог надлежно за послове који се односе на систем локалне самоуправе и комуналних послова;
- Министарство привреде је надлежно за усмеравање индустријских кретања у целини и по гранама (производња грађевинских материјала), реструктурирање малих и средњих предузећа, регистрацију привредних субјеката и сл.

Табела 3.1

<u>Б. Главне Институције које се баве стамбеним питањима у Републици Србији</u>			
	Јавни сектор	Цивилни сектор (удружења и струковне организације)	Приватни сектор
Н А Ц И О Н А Н И НИВО	<p>Министарство за капиталне инвестиције – Група за стамбене послове</p> <p>Други органи и организације републичке управе надлежни за поједина питања из стамбене области:</p> <p>Дирекција за имовину РС Комисија за стамбена питања Владе РС Грађевинска дирекција Србије Комесаријат за избеглице РС Републички геодетски завод Републички завод за статистику</p>	<p>Привредна комора Србије</p> <p>Стална конференција градова и општина</p> <p>Универзитети и факултети (архитектуре, грађевине, просторног планирања, социологије, економије и сл.)</p> <p>Различита струковна удружења</p> <p>Удружење стамбених задруга</p> <p>Удружење подстанара</p>	<p>Банке</p> <p>Велике грађевинске фирме</p>
Л О К А Л Н И НИВО	<p>Општински органи управе, надлежни за стамбено-комунална питања, урбанистичко планирање, изградњу и сл.</p> <p>Градске стамбене агенције</p> <p>Фондови солидарне стамбене изградње</p> <p>Јавна комунална предузећа за одржавање станова и изградњу</p> <p>Центри и службе републичког геодетског завода по општинама/окрузима</p>	<p>Стамбене задруге</p> <p>Скупштине/Савети власника стамбених зграда вишепородичног становања</p>	<p>Предузећа за промет некретнина</p> <p>Мале грађевинске фирме</p>

Остале републичке организације и стручне службе које се баве стамбеном проблематиком су:

- Национална корпорација за осигурање стамбених кредитна, основана 2004., ради осигуравања хипотекарних кредита датих од комерцијалних банака, у циљу снижења каматних стопа. Од ње се такође очекује да покрене развој секундарног стамбеног тржишта. Корпорација је под контролом Министарства финансија;
- Комесаријат за избеглице, надлежан за решавање стамбених питања избеглица, пројекте хуманитарне помоћи и координирање процеса избора корисника;
- Републичка дирекција за имовину, надлежна за све послове везане за имовину у власништву Републике Србије, која даје сагласност на одлуке о коришћењу или промени власничких односа над становима и другом имовином у државном власништву;
- Грађевинска дирекција Србије, која је одговорна за управљање пројекатима од значаја за Републику и у оквиру тога за завршавање великих стамбених пројеката започетих 1999.
- Републички геодетски завод, који води послове везане за земљишну администрацију (вођење катастра непокретности и регистрацију власништва). Има 10 центара за координацију са локалним службама за катастар непокретности. Катастар је подељен на 5826 катастарских општина, организованих у 173 службе и 7 одсека. Катастарске службе су задужене за одређивање граница катастарских парцела, док приватне фирме врше премер парцела и објеката.

Бројни извештаји међународних организација говоре о недовољним капацитетима јавних институција надлежним за област становања, како на централном тако и на локалном нивоу. Министарство за капиталне инвестиције је кључна институција на републичком нивоу надлежна за формулисање стамбене политике и реформисање стамбеног сектора. Посебно би формулисање стратегије социјалног становања био знак да постоји јасна визија за унапређење стања у стамбеној области, али само спровођење стратегије захтева стабилност и јасно утврђивање приоритета од стране Владе. Такође, предлог да се формира Републичка агенција за становање пружа могућност да се уведе стабилност у стамбену политику, за шта је неопходна дугорочна подршка осталих кључних министарстава.

1.2. Покрајински и окружни ниво

Територијалну организацију Републике Србије чине општине и градови, односно Град Београд као територијалне јединице, те аутономне покрајине, као облик територијалне аутономије.

Две аутономне покрајине имају своје институције надлежне за област становања. Војводина има Скупштину, као највиши представнички орган и Извршно веће чије су надлежности дефинисане Уставом Републике Србије и Статутом АП Војводине. Покрајински орган управе надлежан за питања становања је покрајински Секретаријат за архитектуру, урбанизам и градитељство, који у складу са законима којим се уређује стамбена област, решава по жалбама против првостепеног решења општинске управе. Институције на територији Косова и Метохије раде под управом Уједињених нација, у складу са Резолуцијом 1244 Савета безбедности УН.

Влада је Уредбом из јануара 1992. одредила послове које министарства обављају ван својих седишта у окрузима као подручним центрима државне власти. Србија је подељена на 24 округа и Град Београд. Окрузи обично покривају 3-10 општина са највећим деловањем у центру округа. Сваким центром руководи начелник са ограниченим овлашћењима. Стварање округа представља

деконцентрацију државне власти са циљем да се поједини послови министарстава и других органа управе са републичког нивоа приближе и учине доступнијим грађанима. Неки статистички подаци, као они из пописа становништва из 2002. и из економских података Републичког завода за развој, обрађени су за окружни ниво.

1.3. Локални ниво

Република Србија је уређена Законом о територијалној организацији и локалној самоуправи из јула 1991 године. На основу актуелног Закона о локалној самоуправи⁷, општине, односно градови су основне територијалне јединице у којима се остварује локална самоуправа. Скупштински избори се базирају на пропорционално репрезентативном систему, који је за већину општина произвео коалиције. Свака јединица локалне самоуправе има директно изабрану скупштину и изабраног председника односно градоначелника одговорног за извршну власт. Док председник општине/градоначелник врши извршну власт, општинском односно градском управом руководи начелник. У оквиру градске управе постоји и функција главног архитекте, надлежног за питања урбанизма и изградње.

Укупно има 194 општине и пет градова (Београд, Нови Сад, Приштина, Ниш и Крагујевац). Према броју становника (на основу пописа из 2002.) величина општина се креће од 235.000 у Нишу до 3.000 у Црној Трави. Укупно 18 општина има преко 100.000 становника, укључујући 6 београдских општина. Нешто преко пола општина има мање од 30.000 становника. Границе општине су утврђене границама катастарских општина које улазе у њен састав.

Функције локалних власти су бројне и укључују доношење одлука које се тичу: планирања локалног буџета, развојних програма, урбанистичких планова, програма уређења грађевинског земљишта, заштите околине, становања и одржавања стамбених зграда, развоја комуналних делатности итд. Они планирају и регулишу коришћење грађевинског земљишта и усвајају развојне планове и урбанистичке планове. Могу им се поверити и неке друге функције од стране Републике. Општине имају право да подижу зајмове, као и да учествују у порезу на зараде⁸ остварене на територији општине односно града. Такође, Република уступа јединицама локалне самоуправе јавне приходе који се остваре на њеној територији, сагласно одредбама члана 98. Закона о локалној самоуправи. Упркос овоме, њихова финансијска аутономија је ограничена и они имају мало могућности да побољшају свој систем финансијског управљања, што се нарочито односи на мање општине.

Седам општина је укључено у Програм становања и интеграције избеглица (Settlement and Integration of Refugees Programme), који спроводи Министарство за капиталне инвестиције у сарадњи са УН ХАБИТАТ – СИРП Канцеларијом, из средстава донације Италијанске Владе. Подаци о општинским органима и управи у стамбеном сектору су прикупљени у оквиру припрема за овај Програм током 2004. Структуре управе једне од највећих, као и најмање општине укључене у Програм приказне су у следећим оквирима.

⁷ Службени гласник Републике Србије бр. 33/2002

⁸ На основу Закона о расподели трансферних средстава из буџета Републике Србије и учешћу општина, градова и Града Београда у порезу на зараде у 2005. години

Оквир 3.1 Град Крагујевац

Крагујевац је према попису из 2002 имао 180.252 становника (у градском подручју 147.473). Скупштина града има 87 одборника. Председник скупштине се бира из реда одборника. Извршну власт у Граду врши градоначелник. Градско веће је орган који усклађује остваривање функције градоначелника и Скупштине и врши контролно-надзорну функцију над радом градских управа. Градско веће се састоји од 10 чланова, које на предлог градоначелника бира Скупштина.

Град запошљава 510 службеника организованих у 7 градских управа надлежних за:

- имовину
- урбанистичко планирање и изградњу
- развој градских ресурса и надзор
- привреду и ванпривреду
- буџет и финансирање
- месну самоуправу и општу управу

Независно од градске управе, али у сарадњи са њом, функционише 11 јавних предузећа и 3 јавна фонда. Два предузећа се баве урбанистичким планирањем и изградњом. Некадашњи фонд за солидарну стамбену изградњу је трансформисан током 2004. у прву Градску стамбену агенцију у Србији, која у просеку организује градњу за 40-50 станова годишње.

Извор: Интернет страница Града Крагујевца

Оквир 3.2: Општина Стара Пазова

Стара Пазова је према попису из 2002 имала 67.576 становника (у градском подручју 18.643). Скупштина општине има 48 одборника и бира председника општине из реда одборника. Општинско веће, као орган који усклађује остваривање функције председника општине и Скупштине општине, врши контролно-надзорну функцију над радом Општинске управе, има 7 чланова. Градско веће се састоји од 9 чланова, које на предлог градоначелника бира Скупштина.

Општина запошљава 120 службеника организованих у 5 одељења.

- општа управа и заједнички послови
- комуналне активности, урбанистичко планирање и изградња
- финансије и економија
- јавни послови
- послови парламента и извршног одбора

Независно од општинске управе, али у сарадњи са њом, функционише 5 општинских јавних служби, од којих се две баве урбаним планирањем и изградњом.

Извор: Општина Стара Пазова

1.3.1 Улога локалних власти у стамбеном сектору

Током предходног периода, као и данас, општине имају важну улогу у обезбеђивању средстава, као и организацији изградње и одржавања јавног стамбеног фонда. У том смислу су од 1992. године функционисали фондови солидарне стамбене изградње. Извођење пројеката станова солидарности обично је уговорано са општинским јавним предузећима, од којих се већина бавила пословима стамбеног одржавања. Фонд и друга статутарна тела су додељивала станове предузећима која су одвајала новац за изградњу у корист својих запослених. Бивши фондови солидарности су у већим општинама просечно годишње производили један стан на 10.000 становника, од укупног фонда зарада у Србији који је варирајући по годинама отприлике износио око 20 милион евра. Од средине 2004. године, престанком важења Закона о порезу на фонд зарада, укида се и обавеза издвајања средстава за финансирање стамбене изградње преко фондова солидарности, након чега систем фондова солидарности у највећем броју градова и општина престаје да функционише.

С друге стране, процес институционалних реформи у правцу развоја целовитог система социјалног становања на локалном нивоу је започет у оквиру СИРП-а, кроз формирање локалних стамбених агенција у шест градова/општина које учествују у овом Програму: Крагујевац, Ниш, Ваљево, Краљево, Чачак, Панчево. У циљу обезбеђивања новог институционалног оквира за социјалну стамбену изградњу, локалне стамбене агенције су углавном формиране кроз трансформацију постојећих фондова солидарности. Укупни број запослених у свих седам општина/градова обухваћених СИРП-ом је био око 2.300, што износи између два и три службеника на 1.000 становника у овим општинама. Општине имају различит начин организовања свога посла, али је било могуће израчунати да се 30% службеника бави пословима везаним за стамбена питања, изградњу и урбанистичко планирање. Општине су надлежне и да решавају проблеме нелегалне изградње, али се та надлежност не примењује конзистентно. Локална власт је свесна обима и врсте нелегалне градње, али најчешће не располаже ресурсима потребним за спровођење процеса легализације.

Питање финансирања стамбених пројеката је нарочито критично за локалну власт, са скалом потреба које превазилазе тренутна средства. Општинске стамбене агенције формиране у оквиру СИРП-а имају потенцијалну кључну улогу у процесу стамбених реформи у Србији и могу се посматрати као пример иновације и добре праксе.

У Србији активно делује Стална конференција градова и општина (СКГО), која представља удружење јединица локалне самоуправе на добровољној основи. Основана је 1953. за територију целе СФРЈ. СКГО има десет одбора по одређеним питањима који се састају и разматрају предметна питања по потреби, а на заједничком нивоу се одржавају годишње конференције. У оквиру СКГО делује одбори за: локалну самоуправу и локалне финансије, међународну сарадњу, комуналне делатности и становање, урбанизам, заштиту животне средине, енергетску ефикасност, социјалну политику, привредни развој, културу омладину и спорт, услуге чланству. Стална конференција је активно укључена и у израду новог закона о социјалном становању.

1.4. Јавна предузећа

За пружање јавних услуга, као што је снабдевање водом и струјом, грејање, скупљање отпада, надлежна су општинска јавна предузећа. Производња и дистрибуција воде и струје је у надлежности јавних предузећа на републичком нивоу. Стабилна телефонска мрежа и услуге су у надлежности републичког јавног предузећа.

У свих седам општина обухваћених СИРП-ом, јавна предузећа чији је оснивач општина или град су надлежна за одржавање бившег јавног стамбеног фонда, а сада скоро у целости приватног. Ова јавна предузећа се такође баве израдом урбанистичких планова, управљањем земљиштем у државном власништву и јавним радовима.

2. Приватни сектор

Приватни стамбени сектор је био и раније заступљен у производњи стамбених јединица, нарочито у области једнопородичне стамбене изградње. Кроз прву иницијативу за израду националне стамбене политике у 2002. години уочени су следећи проблеми који ограничавају развој приватног стамбеног сектора: недостатак одговарајуће правне регулативе и повољних кредита, отежан приступ информацијама о расположивим локацијама за изградњу, дуге административне процедуре за добијање дозволе за градњу, што је често повезано са високим нивоом корупције у државној администрацији, недовољно развијена и одржавана комунална инфраструктура, нетранспарентност пореског система, и сл. Стога су покренуте реформе у стамбеном сектору са циљем смањивања ових негативних фактора и обезбеђивања основа за развој приватног-јавног партнерства.

2.1. Грађевинска индустрија

Удео грађевинске индустрије у укупном домаћем производу је око 5-6%. Званична статистика показује да је у јуну 2003. било 7.584 предузећа која су се бавила грађевинском делатношћу. Од укупног броја 6.039 или 80% су приватна предузећа, од чега су више од пола друштва са ограниченом одговорношћу. Од осталих предузећа 597 су била друштвена предузећа, 569 задружна и 70 у државном власништву. Око 2% предузећа је поседовало капитал чије је порекло у целости или делом из страних извора.

У грађевинарству је у 2002. години било запослено око 92.000 људи, што се у 2004. години смањило на око 88.000. Званична просечна нето плата у грађевинарству је износила 8.610 динара 2002. године, док је 2004. она износила 12.597, односно 15.235 у 2005. Већина радника, која је радила у сфери сиве економије у овом сектору, зарађивала је у распону од око 300 до 1.500 еура месечно. У односу на укупан број запослених у грађевинском сектору је запослено око 4%, што је слична пропорција и у односу на укупан фонд остварених зарада. Просечно грађевинско предузеће најчешће запошљава око 10 људи. Већа предузећа могу запослити неколико хиљада радника и изградити неколико хиљада станова годишње.

Према статистичким подацима, грађевински сектор је имао капацитете да заврши око 8.250 станова током 2002., или 1.1 стан на сваких хиљаду људи. Примећене су варијације на општинском нивоу са 11.4 стана/1000 људи која су завршена у Чајетини, до 6,9 завршених у београдској општини Обреновац. У седам општина укључених у СИРП пријављено је 128 грађевинских фирми.

2.2. Приватна предузећа за одржавање стамбених зграда

Приватна предузећа за одржавање стамбених зграда су активна у већим градовима. Мали је, али растући број предузимача широког дијапазона посла, као што је оправка инсталација и опреме, водоводних и електро инсталација и лифтова.. Прикупљање средстава за исплату обављеног посла може бити слабо и систем финансијског менаџмента је често неадекватан.

Предвиђа се пораст ангажовања неформалног сектора у радовима одржавања стамбеног фонда, посебно за мале радове.

2.3. Финансијске институције

Крајем прве половине 2005. године у Србији је постојало око 40 банака и 8 других финансијских организација. У већинском власништву страних акционара у тој години је било 14 банака, док су остале банке у већинском власништву Републике Србије

2.4. Агенције за некретнине

Агенцијама/посредницима за некретнине није потребна лиценца за рад, те постоји много правних и физичких лица која се тиме баве. Неке агенције су добро организовани и могу обезбедити квалитетне информације о доступним некретнинама за куповину или изнајмљивање. Уобичајен проценат за послове посредовања између купаца и продаваца је 3% од продајне цене. Неке агенције/посредници посредују и између подстанара и власника станова. Тренутно нема удружења агенција за некретнине.

У пет општина/градова укључених у СИРП пријављено је да ради 122 агенција за некретнине, од чега је у једној чак 59 агенција. Ако су преостале четири општине типични примери, онда се може извести просек од једне агенције на око 5000 становника.

3. Грађански сектор – удружења и струковне организације и институције

3.1. Обука и образовање

У бившој Југославији поље стамбеног деловања је било углавном резервисано за техничаре, инжењере, архитекте и урбане планере. Систем који је стварао професионалце могао је да обезбеди много квалитетног стамбеног простора, у контексту централизованог привређивања, али не и на основама тржишта и технике модерног управљања. Запослени у јавном сектору образовани у претходном систему углавном имају знања која нису окренута ка креацији и примени законитости и политике у тржишном систему. Они углавном имају ограничено разумевање функционисања стамбеног сектора у транзицији и тржишној економији као и потенцијалне улоге јавних институција у контексту демократизације, учешћу грађанског друштва и децентрализације. Изолација је смањила увид у међународна искустава и примену нових технологија и стандарда.

На националном и локалном нивоу у стамбеној области је углавном постојало ослањање на урбанистичке и просторне планере, архитекте или друге инжењере, са знањем потребним за израду урбанистичких и просторних планова, без укључивања економских фактора и комплексног управљања. Последиčno, национална и локалне стратегије и планови, везани за становање, се реализује у оквиру физичког планирања.

Обука архитонских инжењера се обавља на универзитетима у Београду, Нишу и Новом Саду, док је обука за просторне планере доступна на београдском Универзитету. Ови факултети обезбеђују високо квалитетно техничко образовање у специјализованим дисциплинама, мада можда не увек по најсавременијим међународним стандардима, посебно у сфери практичне примене теоријски стечених знања. Студенти се могу определити за урбанистичко планирање у оквиру обједињене наставе на Архитектонском факултету у Београду. Нема посебних одељења

или курсева за стамбене студије, стамбену економију, стамбено право или планирање и руковођење стамбеним фондом. Просторни планери се обучавају на Географском факултету у Београду на смеру за просторно планирање. У оквиру програма неких других факултета, као што су Филозофски и Економски факултет, постоје и одговарајући предмети који третирају нека питања из стамбене проблематике, али не постоје посебни смерови или одсеци који би се бавили на пример урбаном економијом или социјалном стамбеном проблематиком и сл.

Евидентни су и недостаци образовања за потребе јавне администрације у овој области, а посебно за потребе локалне самоуправе. Извесне активности су предузете у циљу унапређивања управе кроз краткорочне пројекте финансиране од стране међународних донаторских организација, у оквиру чега посебно треба истаћи програме подизања капацитета локалне самоуправе за потребе спровођења стамбених програма, који су предвиђени и организују се у оквиру СИРП-а.

3.2. Удружење привредних субјеката – Привредна комора Србије

Интерес привредних субјеката обједињено представља Привредна Комора Србије, удружење привредника, којој је уједно Влада поверила извесне јавне функције (издавање лиценци и сл.). У њеној организацији има 6 регионалних комора, као и једна у Београду. Све коморе имају одборе за грађевинску индустрију и стамбени сектор.

3.3. Професионална удружења

Број професионалних удружења је одговарајући стамбеном сектору. Удружење инжињера и техничара има седишта у већим градовима. Савез архитеката Србије укључује Друштво архитеката Београда и удружења архитеката у свим већим градовима. Постоји и Удружење урбаниста и Асоцијација просторних планера, као и Удружење геодетских инжињера и геодета.

Законом о планирању и изградњи је регулисано издавање индивидуалних лиценци за пројектовање и извођење радова (за бројне струке инжењера који учествују у изради планова и пројеката у становању, као што су урбанистички и просторни планери, архитекти, грађевински, електро и машински инжењери) које издаје Инжињерска комора. Постоји и Удружење јавних комуналних предузећа, које обухвата и јавна предузећа која се баве одржавањем станова.

3.4. Стамбене задруге

Стамбене задруге постоје у Србији од 1870., у почетку као штедно-кредитне организације, које су потом од 1920. године добиле законску могућност да се формирају као стамбене задруге. Након другог светског рата стамбено задругарство се драстично смањило да би се од периода 50-их постепено повећавало. Поновно смањење њихових активности се дешава после економских реформи 1965., те је 1975 постојало свега 52 стамбене задруге. Било је покушаја оживљавања задруга, што је трајало до 1990. Сада има око 600 регистрованих стамбених задруга, од којих многе нису активне. У 4 општине СИРП-а ради 13 регистрованих задруга. Ако се овај број узме као типичан онда се у Србији може наћи око 250 активних задруга.

Област стамбеног задругарства је регулисана савезним и републичким законима о задругама. Задружно власништво је признато Уставом Републике Србије као облик власништва једнак другим облицима. Закон о задругама дозвољава стамбеним задругама да делују као инвеститори и извођачи, да организују радове и одржавање, као и да зидају и одржавају станове, куће и

пословни простор за њихове чланове. Могу да користе средства и рад својих чланова и других законских чиниоца. Са увођењем ПДВ-а у 2005. задруге више неће уживати никакве фискалне повластице, што ће се одразити на њихов даљи рад у овој форми.

Постоји Удружење стамбених задруга, које обезбеђује подршку у правним пословима и понаша се као репрезентативно тело задруга.

3.5. Удружења власника станова

Основ за регулисање одржавања заједничке имовине у стамбеним зградама и формирања одговарајућих удружења власника која о томе брину представља Закон о одржавању стамбених зграда. Према овом Закону зграда са више станова имају статус правног лица, рачун и печат. Скупштина зграде се оснива за зграду која има више од десет станова, док се за мање зграде формира савет. Председник скупштине, изабран већином гласова, управља њеним радом, представља власнике у пословима са трећим лицем, предлаже годишњи план одржавања зграде, и надгледа извршавање истог. Закон захтева да одлуке око текућег одржавања зграде буду донешене већином присутних чланова, а одлуке везане за инвестиционо одржавање и улагање морају бити прихваћене од стране власника који поседују преко 50% укупне површине станова и других посебних делова зграде (пословни простор, гаража и гаражно место). Због веома слабих законских санкција постоји број стамбених зграда у којима није успостављено управљање стамбеном зградом.

Скупштине односно савети стамбених зграда имају потенцијално велики значај за сектор стамбеног одржавања. Скупштине зграда су надлежне за организовање и спровођење текућег и инвестиционог одржавања, а с временом се све више појављују проблеми изналажења средстава за веће интервенције у циљу инвестиционог одржавања и унапређења овог стамбеног фонда. Видљиво је да овај сектор није добро организован, као и да не постоји систематско обучавања власника станова у вишепородичном становању за одговорности које их очекују.

У Србији постоји дуго установљена традиција самоградње, у којој домаћинства организују изградњу и финансирање њиховог сопственог стамбеног простора. Често се ово изводи на добровољној основи уз помоћ шире породице и када средства за изградњу постану доступна. Многе куће, поготово на селу, као и оне на ободима градова су грађене на овај начин, према различитим стандардима и често без дозволе. Такође се често стамбена изградња станова у стамбеним зградама обавља уз суинвестирање, од којих је један актер (најчешће предузимач) главни инвеститор који обезбеђује дозволу за градњу. Остали актери учествују у финансирању изградње (најчешће каскадном по фазама градње) у вредности свога стана. Док систем стамбених кредита остаје слабо развијен, а јавно поверење у банке ниско, домаћинства ће се ослањати на неформалне методе прикупљања средстава за стамбено обезбеђење.

Треба напоменути да ће вођење процеса легализације захтевати ефикаснију сарадњу између општина и власника нелегалних стамбених јединица, уз евентуално посредовање невладиних организација.

3.6. Невладине организације које утичу на стамбени сектор

Невладин сектор у Србији је у раној фази развоја и захтевају подршку да делују као ефикасни посредници између приватног сектора и цивилног друштва. Он је генерално ограничених капацитета и ослоњен на међународне донаторе и фондације.

Репрезентативна тела власника или закупаца у републици, или чак на градском нивоу, су малобројна, иако је било покушаја да се невладин сектор активније укључи у развој националне стамбене политике.

Постоји и удружење закупаца национализованих станова под називом "ХАБИТАТ", које је скорије основано и признато од стране Међународне уније закупаца. Оно још увек има мали број чланова јер се налази у процесу формирања, а у току је формирање Информативног центра закупаца.

4. Међународне организације

Велики број страних донаторских организација је пружало помоћ у решавању стамбених проблема избеглица и расељених лица. Токо 90-тих помоћ Србији у процесу интеграције избеглица је пружао UNHCR, укључујући финансирање стамбених програма комбинованих са подршком социо-економској интеграцији. Швајцарска помоћ у катастрофама (Swiss Disaster Relief) и Норвешки савет за избеглице (Norwegian Refugee Council) су обезбедили око 3.000 стамбених јединица, са још око 1.000 од стране српске владе, од којих су неке обухватале елементе самопомоћи.

Због веома дугог трајања проблема са избеглицама, Влада је усвојила Националну стратегију за решавање проблема избеглица и интерно расељених лица у циљу решавања стамбених проблема избеглица као катализатора ширих стамбених реформи. Кључни програм у овоме је Програм становања и интеграција избеглица (СИРП) формулисан уз помоћ УН Хабитат-а и финансијски подржан од Владе Републике Италије. Циљ Програма је да се обезбеде јефтине стамбене јединице, интеграција угроженог становништва у тржиште рада, и јачање капацитета општина. Овај циљ ће се постићи јачањем институционалног оквира и система финансирања и изградње јавног стамбеног фонда. СИРП подржава националне стамбене реформе од 2003. године, а у оквиру реализације овог Програма су основане стамбене агенције у шест градова/општина, планира се такође и унапређење капацитети за област становања и на централном нивоу, кроз оснивање Републичке агенције за становање.

Бројне друге организације су подржале програме унапређења капацитет на централном и локалном нивоу од 2000., као што је UNDP кроз Програм изградње капацитета (Capacity Building Facility) за 2001-2004. USAID сарађује са локалним заједницама на развоју локалне инфраструктуре, запошљавању и реформама локалних власти. Европска банка за обнову и развој је почела бројне капиталне пројекте од 2001. године, укључујући инфраструктурне програме са градом Београдом, Крагујевцем, Нишом и Новим Садом, и шемом грејања по зонама у Београду.

Иако су многе међународне донаторске организације биле активне у предходном периоду, само неке од њихових активности су се фокусирале на стамбену проблематику као примарни циљ. СИРП је значајно допринео стамбеном сектору, али ширење таквог искуства захтева интензивнију подршку донатора.

Основи законски оквир за правно регулисање свих, па и стамбене области представља Устав Републике Србије, донет 1990. године. Овај Устав прописује следеће: "Природна богатства и добра у општој употреби, као и добра од општег интереса, и градско грађевинско земљиште у државној су или друштвеној својин", односно својини Републике Србије. Ово је појачано *Законом о средствима у својини Републике Србије* (Сг РС 53/95, 3/96, 54/96, 32/97 и 44/99) који је ефективно извршио централизацију средстава које је стекла јединица локалне самоуправе у средства у својини Републике Србије. Ово има бројне штетне последице, у односу на способност општинске управе да оствари своју улогу обезбеђивања повољних услова за решавање стамбених потреба социјално угрожених лица, као и стварања повољних услова за стамбену изградњу. Ситуација је још више компликована чињеницом да "државна" својина у пракси није регистровано ни пре ни после усвајања овог закона.

У току је процес доношење новог Устава Републике Србије, који уноси одређене новине у областима битним за регулисање стамбеног сектора у будућности, од чега је најбитније истаћи укидање друштвене својине⁹, као и да је могуће остварити право коришћења и располагања градским грађевинским земљиштем у приватној својини¹⁰.

1. Улога централне и локалних власти у стамбеном сектору

Функције општинске управе дефинисане *Законом о локалној самоуправи* укључујући развојне програме за планирање и коришћење земљишта за изградњу, доношење урбанистичких планова и становање. Област становања је у великој мери децентрализована. Локална управа има главну улогу у управљању јавним предузећима за одржавање станова на својој територији, као управљању фондовима за солидарну стамбену изградњу, који су се након укидања извора њиховог финансирања (2004. Закон о престанку важења Закона о порезу на фонд зарада) углавном угасили у већини општина.

Закон о становању из 1992. је отворио могућност приватизације друштвеног стамбеног фонда са намером да се његовим откупом створи замајац за изградњу нових станова. На жалост, хиперинфлација из истог периода је анулирала вредност ових средстава. Под притиском синдиката држава је оставила минималну обавезу издвајања средстава за решавањем стамбених потреба запослених, кроз финансирање фондова солидарне стамбене изградње. Општински орган који је управљао фондом одлучивао је о додели стамбених једница предузећима која су издвајала средства за фонд, а станови су потом били расподељивани унутар предузећа по интерним правилницима и најчешће приватизовани од стране физичких лица.

⁹ У члану 86. Устава, који се односи на равноправност свих облика својине, јемче се приватна, задружна и јавна својина. Јавна својина је државна својина, својина аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе.

¹⁰ Члан 88 Устава

На неефикасност ових "институција"¹¹ су у великој мери утицала веома мала средства која су се за те потребе распоређивана по општинама. Посебан проблем је било функционисање фондова за солидарну стамбену изградњу у мањим местима, јер су у том случају средстава била заиста недовољна за станоградњу. Такође, проблем је представљало и немогућност утврђивања јасне одговорности крајњег корисника (било да је у питању расподела станова или отплата ануитета), јер су станови припадали правним лицима (предузећима), а коначно се додељивали физичким лицима. Мана овог система је била и то да су мање фирме тешко долазиле на ред за доделу стана јер су издвајале мање средстава за фонд, а такође изградња је била спора јер је често додељивана неефикасним јавним предузећима без јасне тендерске процедуре.

Обавеза издвајања средстава за финансирање фондова солидарне стамбене изградње је трајала до 1. Јула 2001. када се мења основ издвајања средстава за финансирање солидарне стамбене изградње кроз порезе. Члан 44 Закона о становању који је регулисао извор финансирања фондова из доприноса запослених се брише, а у Закону о порезу на фонд зарада се кроз члан 4. регулише овај извор путем пореза. Законом о престанку важења Закона о порезу на фонд зарада (1. јули 2004.) укида се и последња обавеза издвајања средстава за финансирање стамбене изградње, па су последично у већини општина ови фондови углавном угашени или у фази гашења.

Закон о становању из 1992, којим се нова стамбена изградња и задовољење потреба становништва препуштају тржишту, сведочи о дерегулацији и последично виртуелном распаду државне одговорности. Члан 2 *Закона о становању* прописује просто реторичку обавезу да "државна предузима мере за стварање повољних услова за стамбену изградњу и осигурава услове за стамбене потребе социјално угажених особа у складу са Законом". Члан 16, Закона ефективно дозвољава приватизацију станова у друштвеном/државном власништву, док чланови 19, 20 и 21¹² регулишу услове и цену стана (откупну, која је зависила од квалитета стана и уговорну цену стана, насталу умањењем откупне цене за доприносе за стамбену изградњу или накнаде власнику експроприсаног стана). Чланови 27 и 28 регулишу коришћење средстава од откупа станова, који се могу употребити за давање зајмова за стамбену изградњу од средстава насталих откупом друштвених станова, или за изградњу станова за различите угрожене категорије¹³ од средства насталих откупом државних станова. На жалост, хиперинфлација је у потпуности анулирала могућност коришћења средстава од откупа.

Као што ће бити разматрано кроз ово поглавље, потребне су измене регулисања пост-приватизационих односа. На пример, у односу на регистрацију права власништва члан 18 Закона о становању регулише уговор о откупу који између осталог садржи изјаву власника да пристаје на укњижбу и изјаву купца да прихвата хипотеку као и да се "уговор о откупу закључује у писменој форми, а потписи уговорних страна оверавају се код суда". Члан 25 прописује да је "продавац стана дужан у року од 30 дана, од дана закључења уговора о откупу поднети захтев за упис права својине и хипотеке у земљишне књиге" или у случају да стан није уписан у земљишне књиге ово обавити у одговарајућу јавну књигу. Без обзира на ове одредбе око 60% станова је и даље неукњижено.

¹¹ фондови солидарне стамбене изградње нису могли да се региструју као правни субјекат, већ су постојали само као рачун у банци

¹² Члан 16 утврђује да је поседник обавезан да дозволи станару да купи стан који укорист 'под условима прописаним законом.' Члан 19 прописује да се куповина одплаћује у року од 40 година, Члан 20 прописује метод за прорачун куповне цене.

¹³ за борце и ратне војне инвалиде, за потребе исељавања национализованих станова или безусловних станова, социјално угрожена лица, као и станови за кадровске потребе

Републичка Влада је донела Уредбу о решавању стамбених потреба изабраних, постављених и запослених лица код корисника средстава у државној својини (2003). Ова Уредба се односи на органе и организације на републичком и локалном нивоу финансираних из буџета, као и јавна предузећа која је основала републичка или локалне власти, што обухвата око 40% (податак из Пописа 2002) свих запослених у Србији. У складу са овом Уредбом станови могу бити коришћени само на одређено време до 5 година, са могућношћу откупа по тржишној цени под веома повољним условима (учешће 10%, отплата на период до 40 година, каматна стопа 1% на годишњем нивоу), уз прописан начин услова и реда првенства запослених који могу да добију ове могућности. Међутим, Уредба условљава начин куповине, нпр. могућност куповине стана из постојећег стамбеног фонда предузећа или могућности новоградње без добијања средстава из којих ће се финансирати изградња стана (у вези чињенице да је овде питање о јавном сектору у ком Влада издаје велики број надлежности, као и у питању средстава).

2. Законско регулисање власништва

У одсуству "Грађанског закона" право власништва над имовином је прописано одвојеним законодавним актима, од којих је основни *Закон о основама својинско правних односа*, усвојен 1980 али суштински измењен 1996. Други закони који прописују различите аспекте стицаја власништва, поседовања и коришћења некретнина су *Закон о облигационом односима* из 1978, *Закон о становању* из 1992 (са бројним изменама и допунама из 92, 93, 94, 95, 97, 98 и 2001), *Закон о повраћају пољопривредног земљишта* из 1991, *Закон о промету непокретности* из 1998, *Закон државном премеру и катастру и уписима права на непокретностима* из 1992 (допуњен 2002), *Закон о планирању и изградњи* из 2003¹⁴, *Закон о земљишним књигама* из 1930/1 и *Закон о одржавању станова* из 1995 (допуњен 1998 и 2001). У постојећим законским одредбама који регулишу питања власништва постоје одређени недостаци.

Не постоји ни одредба у *Закону о државном премеру и катастру и уписима права на непокретностима* који регулише позицију "*bona fide*" купаца. Суд не разматра регистрацију као стварање правно важећег и неоспорног овлашћења ако постоји проблем у вези са предходном трансакцијом. Таква куповина, чак и ако је регистрована, била би поништена као неважећа, а "*bona fide*" купац тако остаје без права и правног лека.

Такође, иако члан 15¹⁵ *Закон о основама својинско правних односа* и *Закон о одржавању стамбених зграда* утврђују права и обавезе сувласника на одржавању стамбене зграде, ове одредбе се у пракси не спроводе на очекиван начин. Ово великим делом може бити приписано одсуству свеобухватног "*закон о управљању заједничком имовином у вишепородичним стамбеним зградама*" (тзв. *закон о condominiumu*) где су обавезе сувласника, као и механизми за њихово извођење јасно утврђени. Осим тога заједничка својина¹⁶ (тзв. *condominium* својина) није

¹⁴ Са усвајањем овог закона следећи закони су постали неважећи: *Закон о градском грађевинском земљишту*, *Закон о планирању и уређењу простора и насеља*, *Закон о изградњи објеката*, сви из 1995 и *Закон о посебним условима за издавање грађевинске дозвола, односно употребне дозволе за одређене објекте* из 1997.

¹⁵ Који уопштено регулише право сувласника да "заједнички управљају стварју", начин управљања и трошкове коришћења, управљања и одржавања "ствари".

¹⁶ *Закон о основама својинско правних односа* у почетку кроз појам сусвојине регулише право поседовања заједничке неподељене ствари, сувласничке делове и заједничко управљање стварју. У истом периоду у приватизацији станова уговори о откупу су обухватили само површину стамбене јединице, а не и заједничке делове стамбене зграде. Тек се допунама *Закон о основама својинско правних односа* из 1996. кроз члан 19 уводи "право заједничке недељиве својине" које имају власници посебних делова стамбене зграде, што се дешава након већ обављене приватизације станова без куповине удела у власништву над заједничким деловима зграде. Такође у *Закону о одржавању стамбених зграда* нема појма заједничка својина (који постоји у *Закону о основама својинско правних*

формално призната на начин како је то у западним земљама, па последично немогућност регистрације таквог власништва смањује правну способност удружења власника стамбених зграда да покрене финансирање за њено одржавање.

3. Регистрација власништва и катастар непокретности

Спровођење ефективног катастра и система регистрације власништва над непокретностима је неопходно за стварање правне сигурности у односу на права над одређеним објектима, а посредно и саставни део развоја тржишта некретнина - хипотеке као основе финансирања изградње. Катастар такође обезбеђује изворе података о земљишту и некретнинама који омогућава наметање праведног нивоа утврђивања пореза на некретнине, као и развоја кохерентне земљишне управе и политике планирања.

Од одлуке Владе из 1988. покренута је трансформација дуалног система који одређује права власника својине, кроз земљишне књиге и Катастар земљишта, у нови јединствени катастар непокретности. Обједињавање података о фактичком статусу земљишта и својине над некретнинама, односно физички опис земљишне парцеле, изгрђеног објекта на њој и власничких права над њима у један регистар, иницирано је *Законом о државном премеру, катастру и уписима права на непокретностима*. Трансфер титулара на непокретној имовини је потпун једино после уписа права.

Тренутно, међутим, Закон није у потпуности спроведен, јер катастар некретнина покрива око 75% територије, али углавном у сеоским подручјима. Ова неефикасност у спровођењу може најбоље бити образложена иницијалним одсуством документације о државном власништву над некретнинама, а након тога и недостатком документације о власничким трансакцијама над некретнинама које су биле део предходне приватизације инициране 1992. Спровођење овог Закона остаје непотпуно док проблем легализације "илегалних објеката" не буде решен. Коначно, одсуство система јавних бележника, који могу ефикасно обезбедити регистар са неопходним документима, значи да се власничке трансакције не обављају брзо и зато су непривлачне за финансирање.

4. Изградња

Проблеми који су преплавили изградњу нових стамбених објеката су многоструки. Основни проблем, који је већ био поменут, су уставна ограничења у вези власништва над грађевинским земљиштем. Додатно, мноштво бесправне градње, нарочито на периферији урбаних насеља, сведочи о недостатку законских одредби за пренос обрадивог земљишта у земљиште за изградњу, неуспеха у развоју кохерентног и разумљивог урбанистичког планирања и политике зонирања, као и неуспеха у утврђивању транспарентне и трајне процедуре за аукционирање земљишта за изградњу и издавање неопходних дозвола за изградњу.

Закон о планирању и изградњи из 2003 утврђује поделу грађевинског земљишта на јавно и остало. Јавно земљиште је дефинисано као земљиште где су изграђени или могу бити изграђени јавни објекти од општег интереса. Члан 70 Закона о планирању и изградњи предвиђа да локална управа одређује земљиште за јавну изградњу "у складу са овим законом и урбанистичким

односа), али су власници "станава и других посебних делова зграде" дужни да управљају заједничким деловима зграде (до 1995., када је усвојен Закон о одржавању стамбених зграда, за инвестиционо одржавање заједничких делова зграде је надлежна општина. Инвестиционо одржавање је увек одговорност власника).

планом". Члан 81 предвиђа да неизграђено грађевинско земљиште у државној својини може бити издато у закуп за изградњу зграда "јавним надметањем или прикупљањем понуда јавним огласом".¹⁷ Коначно члан 77 предвиђа да накнаду за коришћење изграђеног грађевинског земљишта плаћа власник објекта, док накнаду за коришћење неизграђеног грађевинског земљишта плаћа корисник.

Ове одредбе представљају значајано побољшање у односу на предходну законску регулативу у тој области. Као што члан 70 показује, ефикасност одредби у великој мери, ипак зависи од остварења урбанистичког плана. Коначно, иако Закон поједностављује процедуру за издавање дозвола за изградњу још увек постоје други прописи и правилници донети од републичке, а посебно и локалне управе у односу на техничка правила и стандарде за изградњу, које треба задовољити пре почетка градње.

Треба такође истаћи да постоји и остало земљиште које може бити искоришћено за изградњу. Земљиште је дефинисано као грађевинско земљиште у локалним плановима, али није искоришћено за изградњу и не може бити категорисано као јавно грађевинско земљиште. Пређашњи власник овог земљишта, пре национализације објеката и земљишта из 1958, може захтевати да му право на власништво над овим земљиштем буде враћено (мада се Закон даље држи формулације права коришћења од стране пређашњег власника, он даје могућност да постоје и различити видови власништва такозваног осталог грађевинског земљишта).

Закон о планирању и изградњи такође прописује законодавне процедуре за објекте изграђене без дозволе. Илегални објекат може бити објекат изграђен без грађевинске дозволе за тај тип изградње или објекте на државном земљишту без дозволе за коришћење земљишта. Тешко је легализовати све објекте јер су многи грађени кршењем правила урбанистичког планирања. Иако правила урбанистичког планирања прописују сврху коришћења земљишта она нису адекватно предвидела правила развоја.

Закон, ипак, утврђује легализацију процеса од случаја до случаја. Члан 160 прописује да је "власник" изграђеног, односно реконструисаног објекта без грађевинске дозволе дужан да у року од шест месеци од дана ступања на снагу овог закона пријави општинској, односно градској управи објекат чије је грађење, односно реконструкција завршена без грађевинске дозволе. По истеку рока општинска, односно градска управа у року који не може бити дужи од 60 дана обавештава власника односно инвеститора објекта о условима за издавање одобрења за изградњу, односно о документацији коју је дужан да приложи уз захтев.¹⁸

Члан 163 обезбеђује метод за обрачун накнаде коју власници треба да плате за накнадну регистрацију.¹⁹ С друге стране Члан 162 предвиђа да "Ако власник објекта изграђеног, односно реконструисаног без грађевинске дозволе, не пријави објекат у предвиђеном року, односно не

¹⁷ Члан 91 набраја документацију која треба поднети уз захтев за издавање одобрења за изградњу.

¹⁸ Члан 161 набраја документацију коју власник изграђеног објекта без грађевинске дозволе мора предати у року од 60 дана од пријема обавештења о условима за издавање одобрења за изградњу од општине/градске управе, како је регулисано у члану 160.

¹⁹ "Ако власник објекта изграђеног без грађевинске дозволе, односно објекта који се користи без употребне дозволе не прибави одобрење за изградњу, односно употребну дозволу у року од 30 дана по истеку рока из члана 161 овог закона, дужан је да плаћа накнаду за коришћење грађевинског земљишта у висини стотруког износа прописаног актом општине којим се утврђује накнада за коришћење грађевинског земљишта на коме је изграђен објекат на основу грађевинске дозволе, односно одобрења за изградњу, односно чије је право својине уписано у јавне књиге по посебним прописима и који се користи на основу употребне дозволе.

поднесе захтев за издавање одобрења за изградњу у предвиђеном временеском року надлежна општинска, односно градска управа донеће решење о рушењу објекта, односно дела објекта". Ово ствара потенцијални правни проблем јер једна нелегална изградња може бити регистрована у катастру и тако имати регулисано право власништва. Ово не значи да ће јој аутоматски бити дата дозвола за изградњу. Уколико власник објекта има право власништва над објектом који треба да буде уништен, а уколико се тај објекат не слаже са одредбама о изградњи, ово поставља питање да ли власник зграде треба да добије надокнаду. Овај проблем треба да буде разјашњен.

Од 1. јанура је ступио на снагу *Закон о порезу на додатну вредности* уводећи 18% пореза на изградњу, који је већ након пола године спуштен на 8% за новоградњу. Порез на промет станова на секундарном тржишту износи 5%.

Још увек међутим не постоје одговарајуће пореске олакшице за изградњу станова за рањиве групације становништва

5. Финансирање стамбене изградње

Известан део финансирања стамбене изградње је у прошлости обезбеђиван преко стамбених задруга. Ово се дешавало упркос томе што није постојао посебан закон која регулишу активности стамбених задруга. Делови *Закона о задругама* (савезни закон из 1996) се баве деловањем стамбених задруга као инвеститора и извођача радова.²⁰ Стамбена задруга може бити регистрована као правно лице и на бази тога може добити земљиште за закуп, изградити станове, и продати их. У основи, задруга обезбеђује систем штедње за изградњу где су кредити дати члановима за куповину станова.

Међутим, закон не регулише адекватно однос међу члановима задруге. После новчаног прилога за изградњу нови члан задруге има уговор за куповину стана, али нема правно право својине. Једина сигурност је да будући власник стана региструје овај уговор о куповини у суду. У стварности, штедња задруга је лоше регулисана. Осим тога, уговор за изградњу станова који задруга потписује је неделотворно спроведен. Коначно, иако су задруге непрофитне стамбене организације, оне немају никакве подстицаје, нарочито после увођења пореза на додату вредност.

Уколико се гради задовољавајући број станова, мора бити спроведен систем стамбеног и грађевинског финансирања заснован на сигурном кредитирању. Такав систем је тренутно још неразвијен.

6. Социјално становање

Након промена у систему стамбене политике, почетком деведесетих, "фонд за солидарну стамбену изградњу" је остао једини извор финансирања становања за сиромашне друштвене групе. Изграђене станове од тих средстава су добијала државна и друштвена предузећа која су издвајала средства из бруто дохотка запослених за рад ових фондова, што је представљало законску обавезу. Систем финансирања фондова солидарне стамбене изградње је био регулисан у

²⁰ Савезни Закон о задругама (СЛ СРЈ 41/96, 12/98) утврђује да стамбене задруге, делују као инвеститори, који организују градњу и одржавање станова, стамбених зграда, пословног простора за чланове задруге, ангажовањем средстава и рада задругара и других физичких и правних лица. Старији, републички Закон о задругама (СГ СРС 57/89 и СГ РС 46/95) мало детаљније дефинише делатности стамбених задруга (давање кредита за стан, одржавање, обављање инвеститорских и извођачких радова, набавка грађевинског материјала за изградњу, опремање грађевинског земљишта).

почетку одредбама Закона о становању који се заснивао на систему доприноса. Брисањем ових одредби у *Закону о становању* од 1 јуна 2001 радикално се мења начин финансирања фондова солидарне стамбене изградње, који је од тада регулисао *Закон о порезу на фонд зарада, који је у члану 4. прописао начин финансирања солидарне стамбене изградње*. Закон утврђује да општинска власт дефинише стопу пореза и начин коришћења финансијских средстава у складу са обавезом да 0.3 до 1.0% сакупљених средстава буде усмерено на солидарну стамбену изградњу. Закон није, међутим, дефинисао како средства треба да се расподељују, односно критеријуме, услове за доделу стамбених јединица и поврат средстава. Осим тога, није постојала ни законодавна контрола коришћења ових финансијских средстава. Коначно, законским изменама у сфери фискалне политике од средине 2004., односно доношењем *Закона о престанку важења Закона о порезу на фонд зарада* укида се обавеза издвајања средстава за солидарну стамбену изградњу.

Нацрт закона о социјалном становању је покушај да се постави нови механизам финансирања социјалног становања, имајући у виду да су предходни механизми који су регулисали финансирање становања за социјално угрожену популацију или укинати (као предходно описан систем солидарне стамбене изградње) или исцрпљени (чл. 28 и 29 Закона о становању). Основни елемент овог Нацрта је успостављање Републичке агенције за становања, која ће се пре свега бавити прикупљањем и распоређивањем средстава за стамбене програме које одобри Влада Републике Србије, као и контролисањем повраћаја финансијских средстава. Основно начело је да се успостави фонд повраћаја средстава, тзв модел револвинг фонда. Општинске/градске стамбене агенције на локалном нивоу (које овај Нацрт дефинише као непрофитне стамбене организације) би биле надлежне за спровођење стамбених програма коришћењем средстава које им одобри Републичка агенција за становање. Да би добили тражена средства од републичких власти, предложени програми треба да се уклопе са програмима које дефинише Републичка агенција за становање, да локална самоуправа искаже стварне стамбене потребе, али и да обезбеди и властита средства за њихову реализацију. Општинске/градске стамбене агенције су уједно и инструмент спровођења локалне социјалне стамбене политике, и одговорне за успостављање нових социјалних стратегија становања. Да би општине биле способне да спроводе своје обавезе, Нацртом закона о социјалном становању је утврђен задатак локалних власти на формулисању стратегија социјалног становања, олакшавајућих мера стамбене изградње кроз спровођење адекватне земљишне и урбане политике и обезбеђивање локалних средстава. У томе су локалне власти одговорне и за прибављање средстава из републичких фондова, као и за обезбеђивање додатних средстава на локалном нивоу.

Нацрт закона предвиђа различите изворе средстава за финансирање стамбених програма, док је коришћење тих средстава уопштено предвиђено за: одобравање дугорочних кредита непрофитним стамбеним организацијама ради обезбеђивања станова за социјално становање; одобравање дугорочних кредита физичким и правним лицима за обезбеђивање станова за социјално становање; подстицање дугорочне стамбене штедње; подстицање различитих видова прибављања станова за социјално становање у власништву или у закуп; подстицање партнерства јавног и приватног сектора у области социјалног становања; и друге сврхе у складу са законом, програмом и статутом Агенције. Нацрт предвиђа да: "Влада ближе прописује мерила и критеријуме за коришћење средстава за социјално становање, на предлог министарства надлежног за стамбене послове".

Свеобухватна идеја нацрта Закона о становању је да створи приватно/јавно партнерство. Стамбена изградња треба да се реализује на локалном нивоу. Општинске стамбене агенције ће конкурисати за средства код Републичке агенције за становање. Ово средства ће бити

комбинована са средствима обезбеђеним на локалном нивоу. Приватни грађевинари ће уговорати изградњу и стамбени резултат ће бити продаја или изнајмљивање станова становништву коме је непоходно стамбено решење, а које није у могућности да прибави стан под тржишним условима.

Нацрт закона о социјалном становању дефинише улогу јединице локалне самоуправе у области становања на следећи начин: доноси (утврђује) локалну стамбену стратегију; доноси, у складу са локалном стамбеном стратегијом и Националном стратегијом социјалног становања, дугорочни, средњорочни и годишњи програм социјалног становања; одлуком о буџету планира средства за спровођење локалне стамбене стратегије; омогућава развој социјалног становања путем одговарајуће земљишне политике и планирања и уређења простора; води регистар станова; оснива самостално или заједно са другим заинтересованим општинама непрофитну стамбену организацију (општинску/градску стамбену агенцију) ради спровођења локалне стамбене стратегије, реализације програма социјалног становања и управљања становима за социјално становање датим под закуп као и других активности од јавног интереса у области становања.

У нацрту закона о социјалном становању се предвиђа да стамбене јединица у јавном сектору могу бити издаване најугроженијим социјалним групама. Проблем је што закупнина таквих станова мора бити субвенционисана (као и цена њихових одржавања).

С друге стране се предвиђа да се кроз ова средства пружи извесна подршка и становништву које не припада категорији социјално најугроженијих, али која са становишта својих прихода није у могућности да реши своје стамбено питање без неке врсте подршке државе. Предвиђено је да такви корисници могу куповати станове уз помоћ повољних стамбених кредита. Од стамбених агенције се очекује да одреде који поверилац и које грађевинско предузеће је подобно за зајам. Закон само имплицира, а не дефинише специјалан уговор направљен између стамбених агенција и комерцијалих банака које нуде повољне каматне стопе. То што банке нису вољне да дају зајам када поверилац нема добар социјални профил остаје проблем.

Субвенционирање власника станова са недовољним приходом је питање на које би одговор требало да да законодавство у области фискалне политике. *Закон о порезу на додату вредност* обезбеђује да су све врсте грађевинских објеката опорезоване на исти начин. Разматрано је ослобођање неких категорија стамбене новградње од ПДВ, али овај предлог није усвојен. Пореско законодавство треба бити измењено у смислу обезбеђења подстицај за изградњу станова увођењем диференцираних стопа пореза.

Нацрт закона о социјалном становању сугерише да је општинска стамбена агенција одговорна за одржавање стамбених објеката у којима се станови издају у закуп. Ову надлежност јој поверава општина као власник стамбеног објекта који се издаје. За одржавање објекта социјалног становања који се продаје биће одговоран власник стана. Одржавање се врши у складу са *Законом о одржавању стамбених зграда*.

Овим законом би требало забранити продају станова у државном власништву (јавни стамбени фонд), и у том смислу треба извршити и измене одредаба *Закона о становању* које присиљавају власника ("носиоца права располагања") да прихвати молбу станара да приватизује стан, које треба да буду укинута или наведене као неважеће. Друга опција би била да се наметне услов за издавање хипотеке за куповину стана, те да хипотека не може бити додељена хипотекарном дужнику. Суштински проблем у вези социјалног становања је непопуларност становања у закуп, односно већина становништва жели да живи у властитом стану/кући.

Да би закон о социјалном становању био спроводљив неопходно је донети велики број подзаконских аката. У нацрту закона бројне категорије подносилаца молбе за стан нису дефинисане. Прецизна мерила за одабир крајњих корисника социјалних станова према одређеним циљним групама ће бити регулисан подзаконским актом. Ове циљне групе се тешко дефинишу у пракси: одредбе не могу бити стриктне у својим категоризацијама јер је укупан приход домаћинства често нетранспарентан. Ова противуречност између званичне и незваничне зараде представља највећу сметњу развоју једне ефективне стамбене политике.

Доношење *Нацрта закона о становању* је од суштинске важности за решавање многих социјалних проблема који су резултат десетогодишњег грађанског рата. Три године после усвајања Националне стратегије за решавање проблема избеглица и интерно расељена лица нема помака у законодавној сфери. Нису још увек донети закони, предвиђени овом Стратегијом, којим се регулишу услови одређивања корисника станова, одабира критеријума и успостављања процедуре за учешће у изградњи. Општинске/градске дирекције су надлежне за додељивање земљишта за изградњу. Комесаријат за избеглице који је одговоран за додељивање стамбеног простора на привремено коришћење даје средства за изградњу (финансијска средства и материјал за градњу). Овај систем је незадовољавајући, као што је и утврђено одлуком Уставног суда, када је одлучено да процедура доделе није довољно јасно развијена. Уговори са избеглицама и интерно расељеним лицима често нису ни потписани, а за оне који су потписани суд није дао пуномоћје.

7. Одржавање

Област одржавања је регулисана *Законом о одржавању стамбених зграда* из 1995. Одредбе тог закона регулишу коришћење и поправку зграда и заједничких просторија и такође утврђују механизме за доношење одлука и коришћење финансијских средстава у сврху одржавања зграда. Члан 11 овог Закона утврђује да "стамбена зграда има својство правног лица у правним пословима које се односе на оржавање и коришћење стамбене зграде".

У складу са чланом 12 овог Закона "У стамбеној згради се формира скупштина стамбене зграде коју чине сви власници станова и других посебних делова зграде". Члан 13 предвиђа да се у стамбеној згради са 10 и мање стамбених јединица образује савет зграде. Радом скупштине/савета управља председник, који се изабира већином гласова. Председник представља зграду у пословању са трећом страном, и такође предлаже годишњи програм одржавања зграде и надгледа његово извршење, о чему подноси извештај. Члан 14 утврђује обавезе скупштине/савета зграде. Чланом 17 се регулише процедура доношења одлука по овим обавезама по ком: скупштина зграде може пуноважно одлучивати уколико је присутно више од половине њених чланова; одлуке о текућем одржавању скупштина доноси већином гласова присутних чланова, док се одлуке о инвестиционом одржавању доносе уз сагласности чланова скупштине којима припада више од половине површине станова и других посебних делова зграде; а гласање по свим питањима је могуће обавити и путем писане сагласности.

У многим општинама велики број зграда није успоставио скупштину/савет зграде, и као последица тога запоставио одржавање зграде. У таквим случајевима, у складу са чланом 29. овог Закона, одговарајући надлежни општински орган послове одржавања поверава одговарајућем предузећу за вршење послова одржавања, а на терет стамбене зграде.²¹ Члан 24 Закона регулише

²¹ Ако стамбена зграда не обезбеди извођење радова на одржавању стамбене зграде из члана 6 овог закона, по налогу лица које врши надзор над применом одредаба овог закона, надлежни орган општине ће извођење ових радова

да: "трошкове одржавања носе власници станова, односно других посебних делова зграде сразмерно учешћу површине својих станова, односно других посебних делова зграде у површини свих станова и других посебних делова у згради, према стварно учињеним трошковима". У случају неизвршења новчаних обавеза за послове одржавања које утврди општина исплата мора бити наметнута судски, а пошто су ови процеси дуги, надлежно општинско тело често не доноси такву одлуку.

У сличним питањима, *Закон о одржавању стамбених зграда* дефинише радове на одржавању неопходне за сигурност људи и материјалних добара. У одредбама које се односе на надзор над спровођењем Закона, прописује се надлежност општинске, односно градске управе за ове послове и даје се могућност општинама да наметну извршење радова на одржавању стамбене зграде у циљу "спречавања угрожавања живота и здравља људи и безбедности околине", који су дефинисани у члану 6. Закона. У циљу обезбеђивања средстава за овај задатак Законом је било предвиђено да општина може прописати посебну накнаду. Уставни суд Републике Србије укида ову одредбу 2001 као неуставну.

Током 2001-2002 је припреман *Нацрт измена Закона о одржавању стамбених зграда*, који је покушао да обезбеди решење проблема проузрокованог обавезом станара да плаћају цену одржавања зграде у хитним случајевима, њихов прилог базиран на просечној станарини, и износу коју они плаћају на неодређено време по квадратном метру корисне стамбене површине. Како власници приватних станова нису у могућности да плате економску цену одржавања, могућност решавања овог питања је отежана.

Такође треба нагласити да не постоји законска обавеза лиценцирања предузећа за послове одржавања стамбених зграда, као ни њихови евидентирање на нивоу општине. У том смислу би требало размотрити унапређење постојећег законодавство у области стамбеног одржавања.

Закон о одржавању стамбених зграда обезбеђује основ за формирање стамбене зграде као правног лица и успостављање управног тела, односно скупштине/савета зграде. Закон пре свега дефинише техничке аспекте одржавања заједничких делова зграде, кроз обавезе власника посебних делова зграде да заједничке делове користе " на начин којим се неће проузроковати штета на згради као целини, њеним посебним и заједничким деловима и којим се неће ометати коришћење станова", док само дефинисање заједничке имовине, такозване "condominijum" својине (имовина у заједничком власништву власника појединачних делова), није предмет овог Закона. Дефинисано је и управљање стамбеном зградом, пре свега кроз старање о одржавању стамбене зграде и обезбеђивање финансијских средстава за ове послове. Власници су обавезни да у складу са чланом 12 односно 13 формирају скупштину односно савет зграде. Међусобни односи власника посебних делова се регулишу уговором, а управљање стамбеном зградом може бити поверено председнику скупштине или неком трећем лицу. Закон не утврђује обавезу успостављања професионалне управе стамбеном зградом, те се ови послови у већини случајева обављају на волонтерској основи, што се у пракси показује као неефикасно.

обезбедити преко јаног предузећа за стамбене услуге, односно другог предузећа или предузетника за сервисирање станова. У овом случају стамбена зграда ће надокандити трошкове за изведене радове на одржавању, у роковима и на начин који одреди општина. У случају да стамбена зграда у одређеном року не исплати општини надокнаду трошкова, општина право на надокнаду остварује на основу рачуна о исплаћеним радовима, који има снагу веродостојне исправе.'

Заједничку, недељиву својину дефинише *Закон о основама својинско правних односа*, који у члану 19 каже да "на заједничким деловима зграде и уређајима у згради власници посебних делова зграде имају право заједничке недељиве својине". Ипак, није могуће регистровати "condominijum" својину јер Катастар непокретности не садржи класификацију "condominijum својине". С друге стране земљиште не поседују власници станова јер га држава само даје на коришћење. Дакле, тренутно се "condominijum" својина не може развити у оквиру предвиђеном Законом о одржавању или Законом о основама својинско правних односа. Док се не развије могућност да скупштини власника станова прикупи финансијска средства на основу овлашћења које има на земљиште, наставиће се проблеми са изналагањем средстава за инвестиционо одржавање.

А. Преглед стамбеног финансирања у Републици Србији

1. Инвестиције у стамбену изградњу

Како је приказано у Поглављу 4 на основу Закона о стамбеним односима (1990) и Закона о становању (1992) станари/корисници државних и друштвених станова имали су могућност да приватизују станове по далеко нижим ценама од тржишне вредности (током 1990-тих у Београду се на пример стан од 65 м² продавао за 100ДЕМ или 50 ЕУР). Као резултат тога данас је више од 97% стамбеног фонда у приватним рукама.

Инвестирање у нове стамбене јединице у Републици Србији се смањило у последњој декади. Повлачење државе и великих друштвених предузећа из станоградње није се поклопило са порастом приватних инвестиција. Укупно 9.066 јединица је финансирано из јавног сектора у 1991., док се тај број смањило на 1.817 у 2002. Слично, економска рецесија је утицала на инвестирање у станове од стране приватног сектора (табела 5.1). Изградња стамбених јединица се смањила са 225.118 у периоду 1986-1990 на 96.702 јединица у периоду од 1991-1995. Ипак треба рећи да показатељ за период 90-их није потпуно упоредив јер у тај број није урачунат изванредан број нелегалних стамбених објеката у већини великих урбаних средина.

Табела 5.1: Завршене стамбене јединице

	1991	2002
Јавни сектор	9066	1817
Приватни сектор	18639	8896

Извор: Републички завод за статистику

У већини случајева извођач продаје јединицу пре почетка градње, а исплата се врши у готовини. У 2004. је било честих случајева да инвеститори нису могли да продају све станове ни после 6 месеци од завршетка градње. Поврат уложених инвестиција је и даље велики у стамбеној изградњи, без обзира што се однос уложених средстава и наплате смањило у 2004. са 1:3 на 1:2.

Ризик грешке или угрожавање од стране извођача радова остаје између инвеститора и купца стана. Кредитирање је још увек у почетној фази.

2. Јавна потрошња у сектору становања

У Србији је у периоду социјализма постојао развијен систем стамбеног обезбеђивања у јавном сектору, у оквиру ког су главни инвеститори у стамбеној изградњи била велика друштвена предузећа. Значајан недостатак овог концепта стамбеног финансирања је дириговање понуде и тражње од стране државе, што се иначе најбоље регулише кроз тржишне механизме. Ово се

огледало кроз издвајање дела средстава на име бруто личних доходака, чиме је контролисана тражња и што је умањивало куповну моћ становништва²² и формирање државних/општинских институција (тзв. СИЗ-ови становања) чиме је контролисана и понуда. Ове институције су биле прегломазне, са великим административним трошком, што је значајно подизало цену стана. Такође, велике друштвене грађевинске фирме нису имале подстицај за подизање продуктивности рада кроз тржишну конкуренцију.

Закон о становању из 1992. је омогућио приватизацију друштвеног стамбеног фонда, са намером да се његовим откупом створи замајак за изградњу нових станова. На жалост, хиперинфлација из истог периода је анулирала вредност ових средстава, која су требала да се користе за давање повољних стамбених кредита или стамбено збрињавање социјално угрожених групација становништва.

Под притиском синдиката држава је оставила минималну обавезу издвајања средстава за решавањем стамбених потреба запослених, кроз финансирање фондова солидарне стамбене изградње. Закон о становању је у то смислу предвидео фонд солидарне стамбене изградње, за који су се издвајала средства на основу доприноса запослених. Правна обавеза је постављена пред предузећа, институције и државне органе да издвајају средства у износу од 1.3% од износа плата за обезбеђивање станова за запослене који нису поседовали сопствену стамбену јединицу. Део фонда је био намењен за подмиривање потреба ратних инвалида и осталих најугроженијих и њихових породица. Јединице су грађене од стране општина по њиховом сопственом ктитеријуму и властитим додатним средствима.

Од 2001 се мења основ издвајања средстава за финансирање фондова за солидарну стамбену изградњу од доприноса ка порезу на фонд зарада. Овај порез је одређен између 0.3-1% од плата (по Закону дата могућност и до 3.5%). Скупштина општине је одређивала пореску стопу на нивоу општине, као и потрошњу скупљених средстава за стамбену градњу. Закон, на жалост, није дефинисао услове за располагање средствима (критеријуме, циљне групе, услове за давање и враћање средстава, итд) нити одредио пратеће прописе или систем контроле. Фондови солидарне стамбене изградње су просечно градили приближно 0,1 стан на 1.000 становника. Због одличних услова продаје, овај фонд је функционисао углавном за прибављање станова домаћинствима са средњим примањима. Овај Закон је укинут у јулу 2004. па је самим тим укинута и обавеза издвајања средстава за солидарну стамбену изградњу. Након ових законских измена фондови солидарности су у највећем броју општина укинати.

Владе Републике Србије је 1999. године покренула Програм градње 100.000 станова за десет година (10.000 годишње) за младе брачне парове, војску и полицију. Од локалних власти се очекивао допринос у бесплатним локацијама за изградњу. Изградња је почела на 121 локацији, а вођење Програма је било поверено Грађевинској дирекцији Србије. Средином 2000. утврђене су локације и започета градња за првих 1.000 станова без дефинисања квота за специфичне циљне групе. Реализација Програм је прекинута након промене власти крајем 2000.

Постојали су и бројни други републички и општински програми за обезбеђивање станова у предходној декади. Начин издвајања средстава је непознат. Један од примера је стамбени програм изградње 1.000 станова у Београду за универзитетске професоре и научнике, започет

²² 70-их година је било потребно 15-20 годишњих доходака за куповину стана, а 80-их већ 25, док на пример већ 60-их у Великој Британији било довољно 4-5 годишњих доходака за куповину стана. *Миодраг Јањић, Земљиште, вредновање пројекта и просторно планирање, Београд 2005*

1995. Програм је био вођен од стране фонда за стамбено обезбеђење младих научника и уметника са Београдског Универзитета. Земљиште за изградњу је обезбедио град Београд, а главни извор финансијских средстава је била Влада Републике Србије у виду повољних стамбених кредита. Програм је у надлежности Министарства за науку, технологију и развој. Првим конкурсом је било обухваћено 387 станова. Било је много више пријављених кандидата за стан, па стога и много жалби на механизам доделе станова.

У периоду 2004 - 2005 су покренуте неке нове иницијативе државе у циљу подстицања развоја стамбеног сектора. Средином 2004. се оснива Национална корпорација за осигурање стамбених кредита, чији је циљ додатни импулс секундарном стамбеном тржишту, као и смањење камата на стамбене кредите. Средства за осигурање стамбених кредита су обезбеђена у буџету Републике Србије за 2004. годину, у износу од 10 милиона евра.

Такође, у циљу пружања подршке државе породицама које не могу из економских или социјалних разлога да обезбеде стан на тржишту, Министарство за капиталне инвестиције припрема Закон о социјалном становању који предвиђа формирање Републичке агенције за становање, која ће се бавити развојем програма социјалног становања и обезбеђивањем средстава за финансирање ових програма.

Према функционалној класификацији консолидованих јавних расхода у укупним јавним расходима који су порасли од 2001. са 39,1% на 44,3% од бруто домаћег производа у 2004., за исти посматрани период јавни расходи за станоградњу и комуналне услуге су пали са 2,2% на 2,0% од БДП²³. Приближно сличан ниво јавних расхода за станоградњу и комуналне услуге се пројектује и за 2007. и 2008. годин.

У области становања најважнији јавни приходи су порези на имовину (порез на имовину, порез на наслеђе и поклон и порез на пренос апсолутних права), који су уређени Законом о порезима на имовину («Службени гласник РС», бр. 26/01, 80/02 и 135/04). Порез на имовину плаћа се на следећа права на непокретности: право својине, право плодоуживања, употребе и становања, временског коришћења по основу тајм-шеринга, закупа стана или стамбене зграде у складу са законом којим је уређено становање за период дужи од једне године или на неодређено време, као и на право коришћења грађевинског земљишта површине преко 10 ари. Стопе пореза за пореске обвезнике који не воде пословне књиге различите су у зависности од висине пореске основице (од 0,40% до 3%), док стопа пореза на права на непокретности пореског обвезника који води књиге износи 0,40%.

Постојећи систем пореза на имовину није довољно искористио све потенцијале остваривања прихода по овом основу. Држава је у 2003. приходовала 13.204 милиона динара од пореза на имовину, у поређењу са 18.942 милиона у 2002. Уколико се ови порези упореде са порезима од рада, може се уочити велика диспропорција у корист ових других. Опорезивање рада представља скоро 90% пореских прихода, који истовремено представљају и директан трошак пословања. Разлог оваквог стања у Србији је чињеница да имовина није евидентирана, правно и економски је неуређена, катастри непокретности својински и вредносно неажурирани, а земљишне књиге запуштене.²⁴

²³ Подаци из Меморандума о буџету и економској и фискалној политици за 2006 годину са пројекцијама за 2007. и 2008. годину

²⁴ Миодраг Јањић, Земљиште, вредновање пројеката и просторно планирање, Београд 2005

Такође треба обратити пажњу на линеарно зарачунавање пореза на право коришћења грађевинског земљишта површине преко 10 ари. Део пореза који се односи на право коришћења земљишта је уграђен у укупан порез и не изражава се посебно, па се утицај локационих предности одражава кроз корективни фактор у порезу на имовину, а не кроз земљарину. Корективни фактор у порезу на имовину није довољан да би се утврдио порески терет који одражава вредност локације, јер је пореска основица већ упросечена на нивоу локације, односно зоне, а саме зоне нису довољно издиференциране према кретању цена станова на тржишту. Такође удео у коришћењу земљишта у вишепородичним стамбеним објектима није могуће одредити због недефинисаности етажног власништва у Катастру непокретности. Ово рађа одређену неправилност да је могуће убрати већи порез на право коришћења грађевинског земљишта кроз порез на имовину за вишеспратницу на удаљеној градској локацији него за луксузну једнопородичну кућу или вилу на ексклузивној локацији. Крајњи резултат овог је да не постоји одговарајућа пореска мотивација да се повећа ефикасности коришћења грађевинског земљишта.

С обзиром да не постоји тржиште грађевинским земљиштем, тржишно формирана цена земљишта не постоји. Нека врста вредновања грађевинског земљишта за различите потребе (уређење, закуп ради изградње неизграђеног грађевинског земљишта и коришћење) се регулише административним накнадама на локалном нивоу. Ове накнаде се одређују на нивоу општина/градова и служе за инфраструктурно унапређивање и одржавање грађевинског земљишта. Накнаде за уређење земљишта су у свим општинама знатно више и плаћа их инвеститор пре градње, док су накнаде за коришћење земљишта²⁵ изразито ниске и плаћају их сви власници објеката/станова, као и корисници земљишта. Закупнине варирају од општине до општине. Висина закупнине и накнаде за уређивање земљишта се обрачунавају према м² површине објекта предвиђеног планом (или већ изграђеног објекта у процесу легализације). Закупнине/накнаде варирају у зависности од локације и намене објекта, односно стварних трошкова уређења.

Трошкови прибављања земљишта у нелегалној градњи су захтевали једнократно плаћање унапред и кретали су се у износу од уобичајених 4.000 еура за стамбену јединицу од 80м². Таксе за инфраструктурно опремање земљишта и јавне услуге се разликују по градовима али свугде представљају велики део трошкова прибављања стамбене јединице (од око 1/2 до 1/3 укупне инвестиционе вредности стамбеног квадрата).

Табела 5.2 приказује упоредну анализу укупних просечних инвестиција (трошкови прибављања земљишта и изградње објекта према м²) и плаћања накнаде за грађевинско земљишта по основу легализације, у односу на просечне цене станова на тржишту некретнина у Београду, где су подаци класификовани према различитим градским зонама. На основу ове анализе се може сагледати потенцијална профитабилност инвестиције, која се креће од око: 80% у екстра зони, 70-75% у I и II зони, па све до минималних 8% у V зони. Легализација нелегално изграђених објеката се показала у многим случајевима лакша, бржа и јефтинија него прибављање дозволе за легалну градњу

Треба међутим разликовати бесправну изградњу једнопородичних стамбених објеката с једне стране, за потребе решавања горућег стамбеног питања, у односу на приватна улагања у бесправну изградњу некретнина као облик осигурања готовинског ('кеш') капитала за продају на

²⁵ Накнада за коришћење грађевинског земљишта има порески карактер и свеобухватнија је од пореза на имовину, који се не плаћа за право коришћења грађевинске парцеле површине мање од 10 ари.

тржишту и стицање незаконите економске добити. Већ поменута упоредна анализа уједно показује степен исплативости ових других инвестиција у централним градским зонама.

Табела 5.2: Упоредна анализа учешћа цене накнаде за уређење грађевинског земљишта у процесу легализације укупној инвестиционој вредности и профитабилност инвестиције у Београду за 2003.годину

	Учешће накнаде за грађевинско земљиште према зонама (изражено у еврима по м ² изграђеног објекта)					
	екстра	I	II	III	IV	V
Укупна инвестициона вредност објекта ²⁶	1.306,9	1.108,5	948,5	866,0	768,6	655,6
Накнада за гр. земљиште у процесу легализације	315,0	225,0	195,0	165,0	120,0	85,8
% учешћа накнаде у инвестиционој вредности	24,12	20,30	20,56	19,05	15,61	13,09
Профитабилност инвестиције ²⁷	1.069,0	791,5	714,0	559,0	181,5	56,9
% профитабилности инвестиције	81,85	71,40	75,28	64,55	23,62	8,68

Извор: Прилог за нацрт Националне стамбене политике, Драган Лазвић, Дирекција за грађевинско земљишт и изградњу Београда, 2003.

3. Трендови на стамбеном тржишту

Тржиште некретнина у Србији има све одлике неразвијеног тржишта, кога карактеришу између осталог: неуређено пословање агенција за промет некретнина, недовољно контролисан промет становима у вредносном смислу, плаћање готовим новцем – једнократни одлив средстава, сезонске осцилације Трансакције на секундарном стамбеном тржишту у Београду су у порасту и према процени достижу око 100.000 за 2004., како приказује табели 5.2.

Табела 5.3: Продаја стамбених јединица у Београду

Година	Број трансакција
2001	25.000
2002	37.000
2003	59.000
2004 процена	100.000

Извор: Агенције за некретнине Београд

Цене на секундарном тржишту веома варирају зависно од локације и стања власништва. На основу разговора са агенцијама за некретнине у новембру 2004. године цена стана од 80м² у центру Београда може износити од 125.000-250.000 еура, док се на Новом Београду цена исте

²⁶ Трошкови изградње објекта, прибављање права коришћења земљишта у оквиру преноса апсолутних права и издаци за комуналну инфраструктуру и прикључке

²⁷ Разлика између цене новоизграђеног објекта коју је могуће постићи на тржишту за одређену зону и укупних инвестиционих улагања са накнадама за легализацију објекта

квадратуре креће од 50.000-70.000 еура. На самом горњем екстрему цена се налазе нове и/или комплетно реновиране стамбене јединице, са гаражом, телефоном, на атрактивним и ексклузивним локацијама. Други преглед цена у систематичнијем реду приказан је у табели 5.3.

Табела 5.4: Тржишне цене стана у Београду (у еурима по м²)

Зоне	Новоградња	Стари станови	Луксузни станови
Екстра зона	1.900-2.000	1.800-2.000	3.000
Прва зона	1.600-1.700	1.300-1.500	
Друга зона	1.200-1.300	1.000-1.100	
Трећа зона	900-1.000	700- 800	
Четврта зона	650- 700	600	

Извор: Агенције за некретнине Београд

Тржишта у провинцијским градовима се карактеришу са много мање активности и нижим ценама. У Крагујевцу просечна цена стана износи око 500-1000 еура/м², док су цене Нишу и Новом Саду око 900-1000 еура/м².

4. Стамбена доступност

Како је већ предходно наглашено стамбена доступност у Србији је веома ниска. Уколико се пореде просечна месечна примања са просечном месечном ратом стамбеног кредита, која може да се креће од око 200-400 евра, јасно је да је стан на тржишту још увек многима недостижан сан.

Табела 5.5: Просечне плате и пензије

Просечне плате у еврима				Просечне пензије у еврима			
2001	2002	2003	2004	2001	2002	2003	2004
90.45	151.57	176.22	193,25	69.04	106.27	120.20	126,6

Извор:Извештај о људском развој, УНДП

Табела 5.6: Пример стамбених кредита Рајфајзен банке осигураних код НКОСК

Кредитирани износ	Месечна рата	Потребна зарада	ЕКС
Стамбени кредит индексан у CHF, учешће 20%, каматна стопа 4,45% на 240 месеци			
25.000	157,49	314,98	5,15%
50.000	314,98	629,95	5,15%
Стамбени кредит индексан у еврима, учешће 20%, каматна стопа 6,95% на 240 месеци			
25.000	193,08	386,15	7,80%
50.000	386,15	772,30	7,79%

Извор:Интернет страница Рајфајзен банке

С друге стране, рентални сектор у Србији није довољно развијен и разнолик у понуди, посебно што се тиче цена, како би на прави начин задовољио различите потребе људи који нису платежно способни да купе стан на тржишту. Трошкови за становање у сопственом власништву, као и у јавном сектору се разликују у односу на приватни рентални сектор. На основу података Републичког завода за статистику о потрошњи становништва, базираних на анкети домаћинстава,

у 2004. години је трошено у просеку 16,4% средстава домаћинства за становање и комуналне услуге. Изражено преко просечне месечне зараде за 2004. годину ови трошкови износе 63,4 евра (уколико се рачуна да два члана домаћинства приходују), што је далеко мање од трошкова просечне месечне кирије у приватном ренталном сектору, који износе 275 евра без комуналних трошкова. Све ово указује на чињеницу да не постоје економске закупни у јавном сектору, као и да се у приватном сектору не плаћају сви економски трошкови, већ се углавном покривају делимично трошкови текућег одржавања, као и комуналних услуга. Последица оваквог односа према постојећем стамбеном фонду је далеко брже опадање његове вредности.

5. Систем стамбеног финансирања

5.1 Банкарски сектор

Крајем септембра 2005. године у Србији су постојале 41 банка и 8 других финансијских организација. У већинском власништву страних акционара има 18 банака, док је 11 банака у већинском власништву Републике Србије. Народна Банка Србије има банкарску супервизорску улогу. Укупни биланс свих банака је, крајем септембра 2005, износио 605 милијарди динара.

Хипотекарни зајам је постао присутан са почетним понудама Рајфазен банке. Званична статистика о величини зајмова, дата од стране српских банака није поуздана. У првој половини 2004. такозвани "стамбени зајмови" (зајмови за стамбене потребе, углавном користе хипотеку као кредитну сигурност али не и обавезно) порасли су за 42% док су потрошачки зајмови порасли за 82%. Интервјуисане банке су навеле хипотекарни зајам као растући посао. У 2005. години већина банака је увела у своју делатност хипотекарне кредите. У трећем кварталу 2005. пораст "стамбених кредита" становништву износи 2 милијарде динара према подацима НБС.

Табела 5.7: Дугорочни зајмови у милијардама динара (више од године) од децембра 2003 до новембра 2005.

	Сви дугорочни зајмови (са пољопривредним и комерцијалним)	Стамбени зајмови	Потрошачки зајмови
Дец. 2003	17.1	4.4	5.1
Јун 2004	25.7	6.3	9.3
Дец. 2004	137,5	49,0*	
Нов. 2005	220,3	100,11*	

* Дугорочни кредити одобрени становништву

Извор: НБС, новембар 2004 и Економски преглед октобар 2005 - веб страница НБС, децембар 2005

Хипотекарни кредити су углавном засновани на депозиту или кредитној линији међународних финансијских институција, или у случају страних банака, кредитном линијом холдинг банака. Поједине банке почињу са шемама штедње у сврху прибављања стана.

У циљу унапређивања хипотекарног кредитирања, Влада Републике Србије је крајем 2005. године усвојила Закон о хипотеци. Очекује се да овај Закон коренито промени постојеће правно стање и установи режим хипотеке у складу са захтевима савремене привреде и финансија и потреба Републике Србије. У том смислу Закон о хипотеци треба да успостави гаранцију наплате потраживања, односно обезбеђење повериоца (најчешће банке), на веома брз и сигуран начин, уз

довољну заштиту, како дужника, тако и власника хипотековане непокретности, без сувишног администрирања и мешања државних органа у сам поступак.

5.2 Национална корпорација за осигурање стамбених кредита (НКОСК)

Национална корпорација за осигурање стамбених кредита (НКОСК) је основана у 2004. да побољша ситуацију на хипотекарном тржишту. НКОСК је моделован по канадској хипотекарној и стамбеној корпорацији, која осигурава хипотекарне кредите и издаје хартије од вредности. НКОСК је јавно предузеће са искључивом државном гаранцијом. Оснивачки капитал је 10 милиона еура из државног буџета. Максимална изложеност кредитном ризику је одређена висином капитала, тако да не може бити већа од вредности капитала помноженог коефицијентом 16. Контрола је обезбеђена од стране министарства финансија, са обавезом да о њеном раду једном годишње информисе Влади, а Скупштину писмено. Пласмани банака осигурани код НКОСК биће ослобођени резервација за потенцијале кредитне губитке. НКОСК није потребна посебна лиценца за послове осигурања или банкарства, с обзиром да је основана посебним законом. Чланове њеног Управног одбора именује Влада Републике Србије на предлог Министарства финансија.

НКОСК осигурава стамбене кредите дате од стране банака у износу до 80% од вредности некретнине. У случају немогућности отплате кредита, банка прекида уговор, а губитак надокнађује осигурање до поравнања. Премија Корпорације за осигурање оваквих кредита се креће од 1,5-2,5%, што зависи од величине зајма, позајмљивача, некретнине и кредитних услова. Ако банка потпише уговор са НКОСК, она се обавезује да мора све хипотекарне кредите понудити Корпорацији на осигурање. На НКОСК-у је да одлучи да ли ће извршити осигурање или не. Од октобра прошле године, када је НКОСК основана, каматна стопа за хипотекарне стамбене кредите пала је са 12% на 7,45%, односно 8,95%, а у оквиру Програма субвенционисања стамбених кредита од стране Републике Србије на 4,5%. У каснијој фази свог развоја НКОСК има намеру да врши осигурање хипотекарних кредита када се постигне стандардизација хипотекарних кредита. НКОСК ради као профитабилна институција.

Према информацији НКОСК, закључно са 31. јануара 2006. године, укупан број осигураних стамбених кредита код НКОСК износи 1.568, у вредности 43,36 милиона евра, од чега је 578 субвенционираних стамбених кредита, у вредности 15,87 милиона евра, односно 990 стамбених кредита без субвенције у вредности 27,49 милиона евра.

Табела 5.5: Услови стамбеног кредитирања у банкама које су потписале уговор са НКОСК

Врста стамбеног кредита	Без подршке државе за учешће	Кредити за младе
Минималан износ		10.000,00 ЕУР
Максималан износ	200.000,00 ЕУР	100.000,00 ЕУР
ЛТВ	80-100%	70%
Минималан месечни приход у односу на рату кредита	До 50% (заједничког дохотка солидарних дужника)	До-50%
Интересна стопа на кредит банке	највише 8,95% са учешћем највише 7,45% са депозитом	највише шестомесечни ЕУРИБОР+4,865%
Интересна стопа на учешће из буџета	-	0,1%

Рок отплате	До 30 година	До 25 година
Жиранти	0	0
Имовина за осигурање	некретнина мора осигурана од основних ризика и полиса винкулурана на банку	
Животно осигурање	пожељно (умањује премију осигурања за 0,25% нето)	
Клаузула о курсу динара	валутна клаузула	валутна клаузула
Учешће или депозит	20% (ако је вредност некретнине 130% износа кредита, није потребан)	10% депозит банци(обезбеђује га Држава) 10% учешћа обезбеђује корисник 20% учешћа обезбеђује држава као дугорчни стамбени кредит
Регистрација некретнине	некретнина мора бити укњижена хипотека првог реда на некретнини је услов за одобрење кредита и осигурање	
Премија осигурања	2,5% нето са депозитом /учешћем 20-30% 1,5% нето са депозитом /учешћем > 30% + 0,25% ако нема животног осигурања	

Извор: Интернет страна Националне корпорације за осигурање стамбених кредита

5.3 Тржиште капитала

Београдско тржиште капитала (БТК), затворено после II Светског рата, поново је отворено 1990. Берзанско тржиште је активирано дужничким инструментима, пре свега благајничким записима Народне Банке Србије, и од 2002. године веома атрактиван тржишни материјал представљају дугорочне девизне обвезнице Републике Србије, засноване на тзв. старој девизној штедњи. Током последње две године паралелно са процесом приватизације предузећа развила се трговина акцијама предузећа. Банке и предузећа још увек нису изнели дужничке инструменте. Доступне су акције само неких домаћих банака. Потенцијални инвеститори за обвезнице и акције су банке, осигуравајуће компаније, домаћи приватни инвеститори, страни иснтитуционални инвеститори.

Пензиони систем још увек очекује реформу. Данас су активни неки државни и неки приватни фондови. Државни фондови у легалној форми јавних предузећа су:

- државни фонд за запослене (2,2 милиона осигураника)
- фонд за пољопривреднике (200.000 осигураника)
- војни фонд (80.000)
- фонд за мале предузетнике (40.000)

Како је речено ови фондови се ослањају на систем прикупљања и карактерише их недовољна капитална основа.

У новембру је донет нови закон о пензионим фондовима, према коме ће се реформисати систем пензионих фондова у Србији и развити три стуба пензионог система. Додатно приватно пензионо осигурање требало би да постане обавеза запослених. Очекује се да ће се тако посебно развити приватни пензиони фондови. На тржиште су почели да улазе и страни осигуравајући пензиони фондови. Централна банка је развила технологију и инструменте за мониторинг свих осигуравајућих друштава.

Приватни пензиони фондови су у фази развоја, обзиром да није постојала адекватна законска основа и да је куповна моћ становништва била ниска што је узроковало незаинтересованост за плаћање додатне пензије. У току последње 2 године неколико страних пензионих фондова је основало своје афилијације у Србији и њихова улога на тржишту осигурања и тржишту капитала се тек очекује. Приватни домаћи пензиони фондови такође се активирају, па су неке велике домаће корпорације основале овакве фондове (Делта, Цептер).

У Србији, као у многим земљама у транзицији социјално становање је готово да не постоји. Након приватизације/откупа станова почетком деведесетих година, становање је готово у потпуности препуштено тржишту. Данас је удео приватних станова у укупном стамбеном фонду готово 97,9%, у поређењу са 76,8% пре приватизације. Специфична одлика Србије која у великој мери утиче на социјалне стамбене потребе и приоритете у садашњости и блиској будућности је велики број избеглица и интерно расељена лица (ИРЛ).

А. Социјалне стамбене потребе

Социјалне стамбене потребе у Србији се односе на стамбене потребе сиромашних и угрожених породица и појединаца који живе у небезбедним, нездравим и несигурним стамбеним условима и који немају приступ адекватном стамбеном простору. У Србији, у ову групу сапада сиромашно становништво погођено економском депресијом, незапосленошћу и другим факторима, као и избеглице и интерно расељена лица, углавном из Хрватске, Босне и Херцеговине и са Косова и Метохије, као и бројне младе породице којима се не пружа могућност приступачног становања.

На основу истраживања спроведених за потребе Стратегије за смањење сиромаштва егзистенција око 25-30% популације у Србији је непоуздана и угрожена.²⁸ Овај проценат укључује избелице, ИРЛ, Роме и оне који живе у колективним центрима. Социјална помоћ у Србији покрива мало, намењена је сиромашним породицама, са углавном slabим образовањем, незапосленим и инвалидним лицима.²⁹ Закон о социјалној заштити и обезбеђивању социјалне сигурности грађана регулише следећа права у области социјалне заштите: материјално обезбеђење; додатак за помоћ и негу другог лица; помоћ у оспособљавању за рад; смештај у установу социјалне заштите или другу породицу; и услуге социјалног рада као права од општег интереса у надлежности Републике, као и: помоћ у кући, дневни боравак, привремени смештај у прихватилиште и прихватну станицу; опрема корисника за смештај у установу социјалне заштите или другу породицу; и једнократна помоћ су у надлежности општине/града. Субвенције или олакшице за стамбене трошкове, као и социјална заштита у сфери становања нису узети у обзир при планирању социјалне помоћи.

Процењује се да у Србији има око 375.500 избеглица, 74.850 ратом погођених лица и 208.400 интерно расељено лица са Косова и Метохије.³⁰ У новембру 2004 око 7.000 избеглица и ИРЛ је

²⁸ УН, 2003

²⁹ Република Србија, 2003

³⁰ Према попису из 2001. године, који је организовао Комесаријат за избеглице заједно са УНХЦР-ом, у Србији је било 337.131 избеглица и 74.849 ратом погођених лица. Од тада је извршена регистрација избеглица крајем 2004. и почетком 2005. али још увек званично на сајту Комесаријата нема коначног броја ове регистрације. Зна се само да је око 110.000 бивших избеглица узело држављанство Републике Србије, али је са становишта стамбене политике релевантан њихов укупни број (избеглица и бивших избеглица), јер највећи број њих није решило своја бројна егзистенцијална питања, па ни стамбено питање. У марту 2000 је такође Комесаријат са УНХЦР-ом извршио попис ИРЛ, којих је тада било 187.129, али пошто се око 20.000 нових ИРЛ доселило у Србији у периоду 2000-2005, тај број сада износи 208.391.

још увек живело у колективним центрима.³¹ То су била углавном старија лица, породице са једним родитељем, породице са хендикепираним члановима и врло сиромашне породице и појединци који нису били у стању да нађу неки други смештај. Остали стамбени услови у којима избеглице и ИРЛ живе, а који су испод стандарда, су сиротињски квартави и места као ходници, тавани, гараже, једнокреветне собе без удобности.

Разлике у броју избеглица и ИРЛ од општине до општине су врло велике. На пример у Краљеви, где је највећа концентрација избеглица и ИРЛ (21.000), они чине 17% укупног становништва. Као последица тога Краљево има велике колективне центре. Стара Пазова такође има велики број избеглица, око 15% укупног становништва. Половина живи у изнајмљеним становима, четвртина поседује свој смештај и готово исти број борави код рођака или пријатеља, а само 5% живи у колективним центрима.³² Ова разлика се објашњава чињеницом да су избеглице имале више времена да нађу одговарајући смештај. Ситуација са ИРЛ је потпуно другачија, због неразрешене ситуације на Косову и Метохији.

Према Попису становништва 2002. у Србији, као припадници ромске етничке заједнице се изјаснило 108.193 људи, док поједина циљана истраживања указују на знатно већи број Рома у Србији. Стога се прецизнији подаци могу пратити кроз различита циљана истраживања или индиректне статистичке анализе.

У 2002. години је спроведен Пројекат социјалног истраживања – Ромска насеља, услови живота и могућности интеграције Рома у Србији, према којој у Србији (без Косова и Метохије) постоји 593 евидентирана насеља (од чега 285 градских), у којима живи 201.353 Рома староседелаца и 46.238 Рома расељених са Косова и Метохије. Структура тих насеља према броју становника је следећа: 314 (100-199 становника), 179 (200-499), 61 (500-999), 22 (1000-1999), 13 (2000-4999) и 4 (> 5000). Од укупног броја насеља: 43,5% су нехигијенска насеља; 43,7% насеља са некомформним објектима (од трошног материјала, неусловни за становање и сл.); 34,3% насеља са бесправно подигнутим објектима и 35,4% насеља са делимичним бројем бесправно подигнутих објеката; 34,1% насеља подигнутих на грађевинском земљишту у урбанизованом подручју и 51,5% насеља подигнутих на грађевинском земљишту ван урбанизованог подручја.

Истраживања су вршена и за територију Београда.³³ где се налази 137 ромских насеља (сламови, нехигијенска насеља, партаје и сл), где живи око 38.770 становника.

Ова истраживања указују да велики број ромске популације живи у нехигијенским насељима. Њихови квартави су пренасељени, јер су породице Рома обично бројне, а величина стамбених јединица је често врло мала. Иако нема прецизних званичних података, постоје грубе процене да око 80 % Рома³⁴ живи у кућама грађеним од трошног материјала (набој, картон и сл.).

Пренасељеност је такође велики стамбени проблем у Србији. Преко 15% стамбеног фонда је пренасељено, са мање од 10 квадратних метара по особи.³⁵ У 114.300 станова живе по два домаћинства, док је 10.192 стана са по три домаћинства.³⁶ Многи млади парови често су у ситуацији да живе са родитељима или рођацима.

³¹ УНХЦР, 2004

³² УН-ХАБИТАТ, 2003

³³ Друштво за унапређење локалних ромских заједница, Београд, Преглед београдских ромских насеља 2002

³⁴ УНДП, 2004

³⁵ УН-ХАБИТАТ, 2003

³⁶ Републички завод за статистику, Попис 2002.

Угроженим групама често треба финансијска подршка за одржавање и плаћање комуналних услуга. Помоћ за велику обнову станова и стамбених зграда је такође неопходна. За легализацију нелегалних стамбених објеката у случају најсиромашнијих и угрожених домаћинства нужна су изузећа за плаћање дозвола за изградњу или изузећа за плаћање уређења земљишта. У том смислу су неке мера већ уведене у Београду и Новом Саду.

Б. Државни, општински и међународни програми на пољу јавног/социјалног становања

На основу Закона о средствима у својини Републике (1997) и из ње проистекле Уредбе о решавању стамбених питања запослених, изабраних и постављених лица код корисника средстава у државној својини (2001) републичка и локална управа су задржале право на обезбеђење стамбених питања за запослене у јавним службама (видети поглавље 4.1), док су механизми за подршку државе у решавању стамбених питања социјално угрожених група проистекли из Закона о становању углавном исцрпљени.

Према Закона о становању дата је могућност тадашњим носиоцима станарског права да откупе станове у друштвеном/државном власништву. Средства од продатих станова у друштвеном власништву су могла да се користе за давање зајмова за стамбену изградњу за лица која решавају своје стамбено питање или побољшавају услове становања. Такође носилац права располагања овим становима је могао средства од откупа да користи делимично и за сопствени развој. Предвиђено је да се средства прикупљена од продаје станова у државном власништву (власништво: Републике, покрајине, града, општине) усмеравају на решавање стамбених потреба 5 циљних група: 1) бораца и ратних инвалида, цивилних инвалида рата и чланова породица са којима је живео погинули учесник оружаних акција после 17. августа 1990, који нису у радном односу; 2) лица која имају станарско право (тзв. заштићени станари) на становима у својини грађана којима следи повраћај стана; 3) лица која станују у нехигијенским зградама и становима склоним паду; 4) корисницима социјалне помоћи 5) младим научницима и уметницима, као и стручњаци у неразвијеним областима земље (кадровски станови).³⁷ Велика инфлација из периода 1992-1993 је у највећој мери анулирала вредност ових средстава, па самим тим и смисао ових одредби.

Под притиском синдиката, у Закон о становању је уграђен и члан који регулише изворе финансирања општинских фондова солидарне стамбене изградње, који су били замишљени као инструмент финансирања стамбене изградње за стамбено угрожене, а пре свега запослено становништво. Ови фондови су финансирани у почетку на основу доприноса, да би се касније прешло на систем финансирања из пореза на укупан фонд зарада по општинама. Због слабе економске ситуације прилив тих средстава је био веома мали. Стога је и ефикасност ових фондова била ниска (посебно у мањим местима), са око 0.1 станом на 1.000 становник годишње.

Информације из општина, о функционисању ових фондова показују следеће³⁸.

- Постојале су велике разлике у коришћењу финансијских средстава (изградња, куповини станова на тржишту, давању зајма за предузећа);

³⁷ Петовар 2004

³⁸ Петовар 2004

- Фондови солидарне стамбене изградње су градили мали број станова (нпр. 2002 је у Панчеву изграђено 35, у Крагујевцу 39, док је 2000 у Чачку изграђено 36 станова);
- Нема података коме су дати станови, пошто је фонд обезбеђивао станове само за правна лица (предузећа која су давала допринос за финансирање фондова), која су их затим расподељивала према својим интерним правилницима;
- Само су запослени могли да се пријаве за стан, што значи да је велики број незапослених, економски најугроженијих, био искључен из ове могућности.

Претходни државни/друштвени стамбени програми су углавном обезбеђивали станове за раднике предузећа, као и државне чиновнике. Главна циљна група фондова солидарне стамбене изградње су такође углавном били запослени, са малим уделом станова по општинама за ратне војне инвалие и друга социјално угрожена домаћинства. На основу постојећих података није могуће утврдити или приближно проценити количину средстава која су задњих 14 година потрошена за социјално становање у Србији. Разлог је недостатак концепта социјалног становања, непостојање специфичног буџета за ову сврху, као ни надлежних институција које се баве проблематиком социјалног становања³⁹.

1. Национална стратегија за решење питања избеглих и интерно расељених лица

Влада Србије је 2002. усвојила Националну стратегију за решење питања избеглих и интерно расељених лица, са Програмом за њено спровођење. Програм спровођења сее усредсређена на обезбеђивање услова за повратак избеглица, као и услова за локану интеграцију кроз два кључна елемента трајне интеграције – запошљавање и становање. Програм спровођења у области становања је дефинисао неколико стамбених под-програма. Предвиђено је затварање колективних центара до краја 2005, што је условило и развој програма локалне интеграције. Због власничко – поседничке културе у Србији, приступ стамбеној својини се сматра ефикасним средством за интеграцију избеглица.

Главне опције предложене за локалну интеграцију кроз стамбене програме за *станове у приватној својини* су биле замишљене као:

- изградња станова у вишепородичним зградама у урбаним срединама предграђа и града;
- самоградња индивидуалних, двојних и других зграда ("развојна" кућа) у селима и мањим местима;
- комбинована изградња (1. фаза извођење грубих радова и друга фаза – завршни радови у систему самоградње) станова у вишепородичним зградама и индивидуалних објеката у свим стамбеним зонама;
- откуп старих кућа и окућница и помоћ у материјалу на њиховој адаптацији у ненастањеним зонама и мањим местима;
- помоћ у започетој изградњи стамбених објеката у власништву корисника;
- посредовање државе у обезбеђивању стамбеног простора (окућница и пољопривредног земљишта) путем склапања уговора о доживотном издржавању.

Главне опције предложене за локалну интеграцију кроз *смештај у систему социјалне заштите* су биле замишљене као:

- изградња социјалних (државних) станова у мање урбанизованим зонама предграђа и мањих места, нижих стандарда и нивоа опремљености;

³⁹ Петовар 2004

- адаптација колективних центара, или других јавних објеката који се не користе, у домове старих привременог и трајног карактера;
- проширење постојећих капацитета специјализованих социјалних установа за најугроженије и хендикепиране.

Стратегија је такође препоручивала успостављање "Фонда за социјалну и приступачну стамбену изградњу" и доношење нових законских решења у сфери социјалног становања.

Очекивани резултати Националне стратегије нису били реализовани, како у области изградње стамбених јединица по предвиђеној динамици, тако ни у смислу законских и институционалних унапређења у сфери социјалног и приступачног становања. Треба рећи да су стамбени програми по овој стратегији били амбициозно замишљени кроз решавање стамбених питања у власништву за 130.200 корисника у вредности од 359 милиона евра, и решавање стамбених питања у систему социјалне заштите за 13.750 корисника у вредности од око 46 милиона евра. Предвиђена динамика реализације ових програма је био период од 2002-2004, а укупан број крајњих корисника је, због елемента локалне интеграције, обухватао и изван локалног, социјално угроженог становништва.

Такође, у циљу спровођења стамбених програма Стратегије, формирана је институција – Секретаријат за социјално и избегличко становање, која је угашена након кратког периода постојања (2002.-2003.), и која углавном није остварила замишљену функцију.

Конкретнији резултати су постигнути у оквиру програма гашења колективних центара. Поједини колективни центри су обновљени у домове за старије особе, као на пример у Кучеву и Ужицу, као и за неке друге намене, док је интензивирана активност на затварање колективних центара до 2005.

Питање социјалне кохезије, који промовише ова Стратегија, је критично из неколико разлога. Стратегија предлаже куповину старих кућа у ненасељеним областима и обезбеђивање грађевинског материјала. Циљ је да се створе јефтине опције и да се да шанса развоју пољопривреде и самоиздржавању. Други разлог је да се смањи притисак насељености у урбаним срединама и да се уложи у локални развој депресивних руралних и мање урбанизованих средина. Овај систем крије опасност да ће најугроженије групе бити концентрисане у осиромашеним руралним областима, које немају довољно развијену социјалну и комуналну инфраструктуру, те да ће оскудевати у основним средствима за живот и рад.⁴⁰ Врло је вероватно очекивати да ће се ови људи преселити у урбанизованије средине, које пружају много више животних шанси.

2. Садашње активности и реализовани пројекти на пољу социјалног становања

Тренутно не постоји социјална стамбена политика у Србији, која би предвидела мере подршке социјално угроженим групама, нити инструмент за развој социјалног становања. Закон о становању у члану 2. каже да: "Држава предузима мере за стварање повољних услова за стамбену изградњу и обезбеђује услове за решавање стамбених потреба социјално угрожених лица у складу са законом". Закон није потпуно детаљно анализирао могућност за остваривање овог задатка, а предвиђена средства за његово остваривање су готово од самог почетка примене била неспроводива (због недостајућих средстава од откупа станова), или су укинута у својој обавезности (финансирање фондова солидарне стамбене изградње).

⁴⁰ Институт урбане економије, 2004

Критично питање је како дефинисати социјално становање. Надлежно Министарство за капиталне инвестиције је припремило Нацрт закона о социјалном становању који је дефинисао социјално становање као: "становање одговарајућег стандарда које се обезбеђује уз подршку државе, у складу са стратегијом социјалног становања и програмима за реализацију стратегије, домаћинствима која из социјалних, економских и других разлога не могу да обезбеде стан по тржишним условима". Нацрт закона утврђује надлежности и задатке власти на републичком и локалном нивоу, а веома значајан задатак на свим нивоима представља обавеза израде Националне стратегије социјалног становања и локалних стамбених стратегија. Кроз Стратегију социјалног становања ће се формулисати главне компоненте социјалних стамбених програма, циљне групе, као и садржај и механизме за развој социјалног становања. Програм становања и трајне интеграције избеглица, који се спроводи у сарадњи са УН-ХАБИТАТ-ом ће подржати ову активност кроз примену постављених циљева у пракси. За потпуну примену овог закона је потребно донети и већи број подзаконских аката.

Овај закон, као и остале активности у сфери социјалног становања имају своје утемељење у Стратегији решавања питања избеглица и ИРЛ, као и Стратегији за смањење сиромаштва у Србији.

У периоду 1996-2003 Комесаријат за избеглице и УНХЦР заједно са другим партнерима, као што су швајцарска организација Помоћ у катастрофама (Swiss Disaster Relief) и Норвешки Савет за избеглице (Norwegian Refugee Council) обезбедили су помоћ за стамбено обезбеђење више од 2.400 домаћинстава. Друге агенције и међународне НВО укључене у овај вид помоћи су Европски програм хуманитарне помоћи - ЕЧНО, ТХВ (Technisches Hilfswerke), АСБ из Немачке (Arbeiter-Samariter-Bund Deutschland) и ХЕЛП.

Швајцарска агенција за развој и сарадњу (СДЦ) помогла је изградњу 2.600 стамбених јединица у Србији. Главне компоненте су биле помоћ локалном насељавању кроз целокупну изградњу, самопомоћ или делимична самопомоћ. Други важан део је била рехабилитација и одржавање колективних центара, као и подршка за стамбени сектор која се садржавала у реконструкцији и догради домова за ментално оштећену децу и младе и обнова дома за старије особе.

Треба посебно истаћи СДЦ-ов социјални стамбени програм који је започет 2002. достигао је 648 корисника. Овај програм, изградње нових стамбених зграда за становање у заштићеним условима (станови се издају у закуп сиромашним породицама, као и једној хранитељској породицом, која на овај начин обезбеђује своју егзистенцију) у оквиру расељавања колективних центара реализован је у 19 општина. Локалне угрожене породице су такође корисници овог програма у 20% стамбених јединица (нпр. сиромашне породице са инвалидом, старија домаћинства и сл). Површине стамбених јединица се крећу од 22 м² за једно лице до 55 м² за веће породице. Обрачун закупнине је базиран на приходу домаћинства. Текући трошкови се деле са општином, Министарством рада, запошљавања и социјалне политике и УНХЦР-ом. Одабир корисника обавља професионални тим укључујући представнике центара за социјални рад, УНХЦР-а, Комерсеријата за избеглице и СДЦ-а. Генерално, улога центара за социјални рад је веома важна, јер осим процеса одабира, они обезбеђују другу неопходну подршку. Улога хранитељске породице, која живи у истој згради, стара се о њеном одржавању и обезбеђује подршку за становнике је веома значајна у дугорочном смислу. Овај Пројекат је завршен, а СДЦ је затворио своју канцеларију у Београду крајем 2004. године.

Град Београд иницирао је у 2003. програм изградње 5.000 стамбених јединица за становништво које живи у најтежим условима, у нехигијенским насељима и сиротињским квартовима. Циљни корисници су Роми са пребивалиштем у Београду, као и Роми избеглице и ИРЛ регистровани у Београду. Програм утврђује минималне стандарде становања, кроз ниске трошкове и мале стамбене јединице са основном инфраструктуром, који су лоцирани у нижим зградама изван изграђених области, односно у периферним зонама града. У оквиру Програма је планирана и интеграција овог становништва кроз образовање и запошљавање. Градска влада је одредила 11.5 милиона еура за ову активност. До сада је изабрано пет локација у сврху пресељења.⁴¹

Питање локације је критично за све активности пресељавања. Одабир локације за ромска насеља се базира на следећим критеријумима: државано земље, близина школе и јавног превоза, сигурно окружење и постојећа стамбена структура.⁴²

Од стране међународних организација и домаћих власти се фокусира пажња на санацију сламова и других субстандардних насеља, посебно у оквиру остваривања Миленијумских циљева развоја УН (Циљ 7. - Осигурање одрживости животне средине и у оквиру њега Задатак 11. – до 2020. остварити значајно побољшање услова живота за бар 100 милиона становника сиромашних градских четврти). Влада Републике Србије је усвојила Информацију о потреби реализације Миленијумских циљева развоја у мају 2005. Такође, на нивоу Државне заједнице је израђена Стратегија за интеграцију и давање нових овлашћења Ромима са Акционим планом и усвојена од стране обе републике. Акциони план обухвата активности у четири кључне области: образовање, запошљавање, здравство и становање.

Министарство за капиталне инвестиције уз техничку подршку УН-ХАБИТАТ-а реализује Програм становања и трајне интеграције избеглица у Србији (СИРП). СИРП се реализује донаторским средствима Владе Републике Италије, у износу од 15 милиона евра. Трогодишњи Програм ће обухватити изградњу 670 стамбених јединица у општинама Ваљево, Крагујевац, Крајево, Ниш, Панчево, Стара Пазова и Чачак. Крајни корисници станова ће бити избеглице и угрожено локално становништво у односу 80%:20%. Критеријуми одабира избеглица, ИРЛ и локално угрожених домаћинстава су исти. Предност ће имати породице са једним родитељем, домаћинства са хендикепираним чланом, вишечлане породица са децом испод 18 година и старија домаћинства која не поседују имовину. Такође приоритет ће бити дат онима који живе у колективним центрима. Предвиђа се да становање у закупу, као и опција преноса власништва (откуп стана по повољним условима оптерећен хипотеком до отплате последње рате) износе по 40%, док ће о осталих 20% бити одлучено на основу локалне анкете о потребама и капацитетима. Јединице ће се кретати од 30 м² до 55 м² у стамбеним зградама. Такође ће бити уведен привремени систем стамбене помоћи (стамбене субвенције). Услови зајма планирани су да буду 2,5% каматне стопе са периодом одплаћивања до 15 година.

По овом Програму је предвиђена и подршка за економску интеграцију, помоћ као што су обука за почињање породичног бизниса или samozапослење, и занатска обука.

Можда најважнија компонента овог Програма у дугорочном смислу јесте изградња институционалног система и успостављање механизма на републичком и локалном нивоу у сфери социјалног становања и стратешког планирања. Веома важан задатак изградње

⁴¹ Урбанистички завод Београда, 2003

⁴² Урбанистички завод Београда, 2004

институција надлежних за становање на локалном нивоу је већ остварен у појединим општинама, где су се формирале општинске стамбене агенције.

3. Локална самоуправа и социјално становање

Тренутно локална власт има главну одговорност за спровођење програма социјалног становања, што такође потврђује и Нацрт закон о социјалном становању.

Неки примери социјалног становања су реализовани или покренути у појединим градовима. Крагујевац је активан у три социјална стамбена пројекта. Град Београд је започео изградњу 1.100 станова у 2004. години, намењене запосленима у јавним службама, који нису у могућности да сами реше своје стамбено питање. Ових хиљаду станова је намењено за продају по врло повољном кредитним условима (учешће 20%, одплата зајма у периоду од 20 година са каматаном стопом од 0,5%), пре свега лицима и домаћинствима која не поседују стан.⁴³ Сто станова је намењено социјално угроженим домаћинствима. За ову категорију се предвиђа становање у закуп на одређено време до две године, са могућношћу обнове уговора.

Закон о локалној самоуправи (2002) регулише надлежности локалне самоуправе да обезбеди социјалну помоћ за трошкове одржавања станова за становништво испод линије сиромаштва. Тренутно су само Београд, Ниш и Суботица у позицији да могу то да ураде. У Београду ова помоћ покрива око 25% комуналних услуга без трошкова за струју. У Центру за социјални рад Крагујевца урађена је анкета са оним угроженим породицама које нису у могућности да плате трошкове комуналних услуга и одржавања. Градска скупштина одлучиће о могућој субвенцији за ово становништво.

Ипак, за спровођење социјалних стамбених пројеката, потребно је установити солидну финансијску подршку централне власти. Влада Републике Србије је обезбедила 15 милиона евра у буџету, као гаранцију за спровођење потенцијалног зајма од 20 милиона евра од Развојне банке Савета Европске. На основу предходних процена овај зајам би омогућио изградњу 1.700 до 2.300 станова за 4.800 до 6000 лица. Станови су предвиђени за продају под повољним кредитним условима крајњим корисницима, које би углавном чиниле избеглице средњег доходног статуса. Предвиђа се и учешће локалних власти у реализацији овог пројекта са 30% укупних инвестиционих трошкова. Овај допринос може бити изражен у опремању земљишта, услугама, директном финансирању, олакшицама датим од стране централних и локалних власти, као и самоподпоприносу.⁴⁴

В. Закључци

У националним и општинским стамбеним програмима у предходном периоду, циљани корисници су углавном били радници или службеници у јавним институцијама. Активности на стамбеном збрињавању избеглица и ИРЛ су у највећој мери финансирана од стране УНХЦР-а и међународних донатора. Мали део ромске популације је такође био корисник стамбене помоћи. Важно је указати на постојање још једног великог проблема, који може да се сматра за скривено

⁴³ Ипак, дефиниција 'особе без стана' је ограничена на непоседовање имовине на територији града Београда, то јест подносилац молбе домаћинства може поседовати или изнајмити стан(ове) на неком другом месту. Други критеријуми су такође величина пордице, здравствено стање и период запослености, а главна циљна група су државни чиновници.

⁴⁴ УНХЦР, 2004

бескућништво. Наиме многе младе породице са или без деце, које немају властити стан, приморане су да плаћају више од 50% месечних прихода за закуп осредњих станова. Овај проблем је нарочито изражен у великим градовима попут Београда, Ниша, Новог Сада.

И даље постоји приступ да власти треба да помогну запосленим људима да дођу до властитог стана. Приоритет државне подршке, међутим, треба усмерити на помоћ најугроженијим циљним групама, људима који живе у најлошијим стамбеним условима, као и породицама којима је потребна мала подршка у обезбеђивању приступачног становања, а посебно младим људима. Потребно је обезбедити нови социјални стамбени фонд, који ће се издавати под повољним условима закупа за ове категорије становништва.

Спровођење Националне стратегије за решавање питања избеглих и интерно расељених лица било је споро због неадекватног улагања средстава (УН, 2003). Тренутно Влада наставља програм затварања колективних центара, који се одвијају уз реализацију стамбених решења за бивше кориснике. Међународна и локална помоћ је фокусирана искључиво на кориснике колективних центара, док велики број избеглице и ИРЛ који живе приватном ренталном сектору, у привремено и често у неадекватном смештају, нису у фокусу пажње.

Постојећа ситуација показује да је финансијска помоћ за одржавање и комуналне услуге неопходна. Финансијска подршка може бити неопходна за побољшање услова становања у насељима са нелегално подигнутим стамбеним објектима којима је решавано основно стамбено питање, као и олакшице за плаћање трошкова легализације угроженим домаћинствима.

Стамбеном политиком Влада треба да дефинише стамбене а нарочито социјалне стамбене приоритете и главне механизме за решавање ових проблема. Социјална стамбена стратегија треба да садржи детаљан приступ за спровођење социјалних стамбених пројеката и активности. Проблеми које треба разматрати су нпр. извори и механизми стамбеног финансирања, механизам повраћаја средстава, транспарентност субвенција и шеме помоћи, гаранције, минимумални стамбени стандарди, опције закупа, власничка права, јасни кориснички критеријуми и процедура одабира корисника.

Закон о локалној самоуправи повећао је административну, финансијску и управну моћ локалне самоуправе заједно са додатним буџетским трансфером.⁴⁵ Ипак, односи између централне и локалне власти по питању располагања земљиштем и непокретном имовином, у коју општина треба да улаже у циљу њеног даљег одржавања и унапређивања, мора бити решено како би локална власт добила могућност да спроведе локалне социјалне стамбене политике. Генерално општине имају неколико начина да развију социјално становање, као што је: земљишна политика (планирање, регулатива и расподела), легализација, коришћење грађевинских стандарда и дозвола, обезбеђивање инфраструктуре и наплата коришћења, општинске таксе, коришћење постојећег грађевинског фонда и мобилизација сопствених средстава за стамбено финансирање. Стамбене, као и социјалне стамбене потребе су нарочито високе у великим градовима, као што је Београд, Нови Сад, Ниш и Крагујевац. Овим градовима је потребан социјални стамбени програм.

⁴⁵ СИРП, 2003

В. Увод

Ово поглавље се фокусира на системе земљишне управе у Србији, као и на развој тржишта непокретностима значајаног за стамбена питања.

Термин "земљишна управа" је дефинисала *УНЕЦЕ Радна група за земљишну управу* као формални систем за идентификацију и лоцирање земљишта и непокретности и за регистрацију власништва и других права, као неопходне алатке за тржишну економију и одрживо управљање земљишним ресурсима. Стамбени развој и одржавање, функционално тржиште земљиштем и промет непокретностима, као и подизање вредности непокретности је такође основа за такав систем.

Земљишна управа која преовлађује у централној Европи, а коју генерално прати и Србија, заснована је на следећим принципима:

- Катастар дефинише неки објекат, односно земљишну парцелу са свим припадајућим објектима (зградама, или деловима зграда трајно лоцираној на њој) што се зове "superficies solo cedit" принцип;
- Сврха и циљ катастра је прикупљање и обрада података на катастарској парцели, о зградама и деловима зграда, као и података о позицији, облику, површинама и коришћењу земљишних парцела, и правима на њима;
- Све земљишне парцеле би требале да буду регистроване са њиховим физичким подацима у катастру. Нема никакве разлике између државног и приватног земљишта, како би правна и физичка лица имала иста права пред законом;
- Стицање права својине (куповина/продаја, наслеђе, поклон, право на хипотеку, као и друга права, нпр. тапија) мора бити реализовано кроз правни "облик" регистрације у регистру непокретности. Регистрација има конститутивни карактер.

Катастар и регистрација власништва су неопходни инструменти обезбеђивања поузданих података о некретнинама за потребе државе и привреде, као и њихов развој. Такви подаци су неопходни не само за стварање правне сигурности о некретнинама већ такође служе и као аутентичан извор информација о економским токовима промета некретнинама, као и за сваког грађанина који је укључен у тај промет. Поред тога, поуздани подаци о земљишту и некретнинама гарантују праведно опорезивање и пружају основе за добру земљишну управу.

Коришћење земљишта је суштински елемент привредних активности и мора бити организован у смислу циљева, закона и прописа и институција за спровођење. Циљеви одређени за коришћење земље морају да одрже равнотежу: а) економског развоја земље б) социјалних, економских, културних потребе станивништва на које утиче стварно или планирано коришћење земље, и в) заштиту природе и природних ресурса. Да би се дошло до такве уравнотежене одрживе политике управљања земљиштем неопходно је пажљиво планирање процеса доношења одлука базираних на циљевима, поузданим информацијама и подацима припремљеним од стране компетентних институција. Такође је потребан и ефективан контролни механизам који спречава и

исправља грешке или злоупотребе у земљишној управи и обезбеђује повратну информацију за унапређење законодавства у овој области.

Б. Управљање земљиштем

1. Право својине

Катастар и систем регистрације земљишта Србије датира од 19. века и заснован је на систему Аустро-Угарске Монархије и општим принципима који су тада развијени. Делови територије Србије су били део Аустро Угарске Монархије до 1918. Краљевина Србија имала је сличан систем земљишне управе који је настављен у Краљевини Југославији од 1918 до 1947 (видети Анекс).

Правни систем Савезне Републике Југославије (СРЈ) тј. политички статус земље пре фебруара 2003, заснован је на Уставу СРЈ из 1992⁴⁶ и подређеним уставима две републике, Србије (1990)⁴⁷ и Црне Горе (1992)⁴⁸. Садашња ситуација у Србији, с обзиром на питања земљишне управе, као и тржишта и развоја непокретности може бити резимирана следећим карактеристикама:

Земљиште се у законодавству дели на: грађевинско, пољопривредно и шумско. Прва категорија земљишта је у државном власништву⁴⁹, док су друге две категорије земљишта могуће у свим облицима својине⁵⁰. У току су тенденције успостављања основа за могућност приватизације грађевинског земљишта⁵¹.

Право својине. У предходном социјалистичком периоду државно власништво је смањено и претворено у такозвано "друштвено власништво". Социјалистичка самоуправа није значила учешће радника у управи, већ радничко управљање. Овај систем је примењиван у свим областима друштвених активности. Друштвена својина је схваћена као својина свих грађана, што је значило да су средства производње (капитал или остало) "власништво друштва" па дакле припадају друштву као целини, представљено радничком самоуправом која је руководила тим средствима.

1946. године сва приватна предузећа укључена у било који од 42 економска сектора су национализована и претворена у државно власништво. Власништво "националних непријатеља" је национализовано или конфисковано, док је власништво одсутних особа заплењено. Приватна предузећа су национализована 1948. године, а од 1958. године стамбене куће са три или више станова, као и мноштво зграда лоцираних у градским областима и насељима и грађевинско земљиште су национализовани. Овим је приватна својина у бившој Југославији углавном укинута. Нису само средства предузећа национализована, већ је и много имовине конфисковано

⁴⁶ Устав Савезне Републике Југославије, "Службени гласник СРЈ/СЛ.1. СРЈ" бр. 1/92, амандман СЛ.1. СРЈ, бр. 34/92 - амандман И СЛ.1. СРЈ, бр.29/00 – амандман ИИ – ИХ.

⁴⁷ Устав Републике Србије, Службени гласник РС бр. 1/90

⁴⁸ СЛ.1. РЦГ бр. 48/92

⁴⁹ Устав РС из 1990 изричито регулише да градско грађевинско земљиште може бити у државној и друштвеној својини, док Закон о средствима у својини Републике Србије из 1995 помиње само градско грађевинско земљиште у државној својини у контексту плаћања накнада за његово коришћење (чл.2.).

⁵⁰ Пољопривредно земљиште је великим делом у приватном власништву у приближном односу 5:1 према осталим облицима својине, док је шумско у приближно једнакој размери државно и приватно

⁵¹ Закон о планирању и изградњи из 2003. уводи новину која отвара могућност да тзв. остало грађевинско земљиште може бити у свим облицима својине.

од "националних непријатеља". Ограничено право приватне својине је дозвољено у форми обрадивог земљишта (до 10 хектара), као и стамбених зграда од 2-3 стана, што је многе власнике лишило њихове имовине. Станови и стамбене зграде које прекорачују ову границу су проглашени за друштвено власништво и коришћени су под истим условима као и новоизгрђени друштвени станови у каснијем периоду. Они су додељени грађанима који су само носиоци станарских права.

Пословне просторије и пословне зграде су конфисковане на сличан начин као и станови и стамбене зграде. Постали су искључиво друштвена својина, а после 1995 државна својина Републике Србије. Ове пословне просторије Држава издаје у закуп и даје на управљање приватницима кроз надлежне органе локалне самоуправе.

Од 1990. ограничења на приватно власништво су укинута.⁵² Власништво и друга права над својином, појединцима и правним лицима, јамчи Устав Републике Србије (видети члан 72) "за све облике својине: друштвену, државну, приватну, задружну и другу врсту својине". Власничка права су такође била гарантована и Уставом СРЈ (видети члан 51, 69, 70 и 73), који је препознавао државну, приватну и својину у другим облицима.⁵³ Уставна повеља Државне заједнице Србија и Црна Гора, усвојена марта 2003. не третира својинска права и од заједничких економских елемената третира само основне економске принципе. Члан 11 Уставне повеље наводи: *Економски односи Србије и Црне Горе треба да се заснивају на тржишној економији која почива на слободном предузетништву, конкуренцији, политици слободног тржишта и заштити својине.*

Закон о основама својинско правних односа⁵⁴ утврђује принципе својинских права на покретну и непокретну својину и садржи прописе о стицању права, врсти права и трансакција. Члан 24 овог закона наводи: "Лице које може изградити зграду или другу грађевину (грађевински објекат) на земљишту на које други има право својине (градитељ), стиче право својине и на земљиште на коме је изграђен грађевински објекат, као и на земљиште које је неопходно за редовну употребу тог грађевинског објекта, ако није знало нити је могло знати да гради на туђем земљишту, а власник земљишта је знао за изградњу и није се одмах успротивио. Власник земљишта има право да за време до три године од дана сазнања за завршену изградњу, али најкасније у време до десет година од завршене изградње, тражи да му градитељ накнади вредност земљишта у висини његове прометне цене у време доношења судске одлуке."

Члан 25, 26 садрже одредбе о спорном власништву (у сличају када се власник земљишта успротиви градњи или када није знао за градњу); право залоге разматра члан 61, док је поравнање по праву службеност дефинисано у члану 49.

2. Катастар и институције за упис права својине и процедуре

⁵² Неправде проузроковане након Другог светског рата су исправљене само делимично. По Закону о повраћају обрадивог пољопривредног земљишта, пређашњим власницима је враћено земљиште које је одузето 1953 и које је било у друштвеном власништву у оквиру пољопривредног земљишног фонда (Службени гласник, бр. 18/1991). Овај закон није укључио повраћај земљишта одузетог између 1945 и 1953 изван пољопривредних земљишних фондова. Око 85% пољопривредног земљишта је одузето силом.

⁵³ Ипак, друштвена својина је још увек присутна у Уставу Републике Србије из 1990 (видети члан 56 Српског Устава).

⁵⁴ Закон о основама својинско правних односа — Службени гласник СФРЈ бр. 60/80, 36/90, Службени гласник СРЈ бр.29/96

Традиционално, у региону југоисточне Европе, судови су компетентни за упис права на непокретностима, док управна власт треба да констатује физички статус некретнине, као што су локација, величина и вредност. Земљишни катастар, заједно са земљишним књигама, уведени су током Аустро Угарске Монархије крајем 19. века. За разлику од земљишних књига, земљишни катастар је доступан за целу територију.

До 1988. евиденција непокретности и власника права на непокретност су одржавани кроз дуални систем, у земљишном катастру и земљишним књигама. Од 1988 Влада Републике Србије одлучује да трансформише тада постојећи дуални систем у јединствену евиденцију – Катастар непокретности.

В. Анализа стања у Републици Србији

1. Земљиште и коришћење земљишта

И поред промена уведених новим Законом о планирању и изградњи из 2003 године актуелну ситуацију у Србији карактерише недостатак концепта планирања, организације, уређења и коришћења простора, а самом тим и земљишта наслеђен из социјалистичког периода. Нема јасно утврђене националне политике уређења простора и просторног развоја. Стратегија просторног развоја Републике, која је предвиђена Законом о планирању и изградњи, још није донета, те је у овом делу још увек важећи Закон о Просторном плану Републике Србије⁵⁵ усвојен 1996. године. Док се на националном нивоу доносе закони, прописи и друга значајна стратешка документа релевантна за планирање коришћења земљишта, на локалном нивоу се доносе: просторни план општине и сви урбанистички планови, који у систему правних аката представљају посебне правне акте.

У просторним и урбанистичким плановима постоје четири типа земљишта категорисана према основној намени⁵⁶:

- 1) Грађевинско земљиште, које се даље дели на:
 - јавно грађевинско земљиште (намењено за објекте од општег интереса, у државној је својини и не може се отуђити);
 - и остало грађевинско земљиште (које може бити у свим облицима својине).
- 2) Пољопривредно земљиште (обрадиве површине; пашњаци; и баре, трстици и рибњаци);
- 3) Шумско земљиште; и
- 4) Водно земљиште.

1.2. Грађевинско земљиште

Присутна је неусклађеност законодавства које регулише области грађевинског земљишта.

⁵⁵ Службени гласник Републике Србије, бр. 13/96

⁵⁶ Постоји извесна неусаглашеност термина у овом смислу. У законодавству које третира земљиште помињу се само три врсте земљишта: грађевинско, пољопривредне и шумско. Воде и водотоци се сматрају природним богатствима, и као такви су у државној својини. У катастру се земљиште категорише на: грађевинско, пољопривредно, шумско и остало. Даље, катастарски биланс земљишта врши поделу унутар грађевинског земљишта на: градско грађевинско земљиште, грађевинско земљиште у градском подручју и грађевинско земљиште ван градског подручја што представља поделу према Закону о градском грађевинском земљишту, који је престао да важи од доношења Закона о планирању и изградњи.

Према Уставу Републике Србије (чл.60) "градско грађевинско земљиште је у државној или друштвеној својини". Закон о средствима у својини Републике Србије каже да се режим грађевинског земљишта регулише посебним законом. Одговарајући закон који то регулише, Закон о планирању и изградњи од 2003., уводи новину. Он дели грађевинско земљиште на: јавно грађевинско земљиште, које је искључиво у државном власништву и остало грађевинско земљиште које може бити у свим облицима својине. Ипак и даље предходни власник парцеле на осталом грађевинском земљишту, према одредбама овог Закона, може стећи само право коришћења.

Јавно грађевинско земљиште одређује општина општим актом, а на основу закона и урбанистичког плана, у року до 2 године од ступања на снагу Закона о планирању и изградњи. Земљиште које се не утврди као јавно грађевинско, је остало грађевинско земљиште, које може бити: изграђено земљиште или земљиште намењено за изградњу. Остало неизграђено грађевинско земљиште у државној својини може се дати у закуп ради изградње: јавним надметањем или прикупљањем понуда јавним огласом (за зграде веће од 10.000 м², или у случајевима где градилиште није додељено). Општина издаје дозволу за "право коришћења" земљишта за изградњу најбољем понуђачу, о чему се закључује уговор. У неким случајевима право коришћења овог земљишта је могуће остварити и непосредном погодбом, као за: потребе обављања послова државних органа, власнику изграђеног објекта без дозволе када је изградња у складу са урбанистичким планом и за исправке граница катастарских или грађевинских парцела. Тужбе за поништај уговора о додели земљишта се подносе суду (чланови 81. и 82.).

Право коришћења осталог грађевинског земљишта у државној својини, се стиче правом поседовања објекта на земљишној парцели, уколико је, до дана ступања на снагу Закона о планирању и изградњи, објекат имао грађевинску дозволу. На осталом грађевинском земљишту у државној својини где није изграђен објекат, право коришћења земљишта има ранији сопственик или његов наследник (чланови 83. и 84.).

Катастарски систем ставља тежиште на коришћење земљишта, које се пре свега вреднује са становишта његовог пољопривредног потенцијала. На бази тога се за пољопривредно и шумско земљиште обрачунава катастарски приход, који је диференциран према класи, односно бонитету земљишта. Подаци о катастарском приходу се годишње прослеђују пореској управи, која обрачунава порез на пољопривредно и шумско земљиште као петоструки износ катастарског прихода. У случају привредног субјекта у пољопривреди и шумарству порез се обрачунава на основу вредности непокретности утврђене у пословним књигама.

Што се тиче утврђивања и плаћања пореза на грађевинско земљиште, оно је обухваћено порезом на имовину у оквиру чега се плаћа порез на скуп различитих права на ту непокретност, па и права коришћења градског грађевинског земљишта (површине преко 10 ари). За обрачун и наплату овог пореза је надлежна општинска филијала пореске управе. Накнада за трајно право коришћења грађевинског земљишта за изградњу објекта и права изградње се плаћа и у оквиру пореза на пренос апсолутних права.

Грађевинско земљиште је у државној својини, те нема правог промета грађевинским земљиштем, као ни његовог правог тржишног вредновања. Стога се његова вредност пре свега одражава кроз накнаде за различите облике његовог коришћења. За утврђивање накнада за уређивање, коришћење и закуп земљишта надлежне су локалне власти (најчешће дирекције за грађевинско земљиште). Ове накнаде варирају по општинама. Закупнине и накнаде за уређивање грађевинског земљишта се обрачунавају према м² површине објекта предвиђеног планом. Висина

закупнина зависи од намене објекта и зоне изградње (удаљеност од центра или ексклузивност локације), док накнада за уређивање грађевинског земљишта зависи од трошкова уређења и намене објекта. У принципу, заједничка одлика је висока вредност накнада за уређење земљишта и ниска вредност накнада за његово коришћење, док закупнине знатно варирају од општине до општине.

Могло би се закључити да у Србији постоји квази тржиште градским грађевинским земљиштем. Држава (град, општина) може право коришћења уступати по различитим ценама, од бесплатног коришћења до праве тржишне цене. Најчешће је реч о правој тржишној цени везаној за понуду и потражњу, при чему купац добија право коришћења и убирања приноса, као и право отуђивања заједно са на њему изграђеним објектом. У промету објеката је имплицитно укључена и цена земљишта. Недостатак правног оквира у овој области ограничава инвестиције и успорава изградњу генерално па и у стамбеној области.

2. Правни оквир

Најважнији закони који регулишу својинска права и/или регистрацију непокретности у Србији су следећи:

- Устав Републике Србије из 1990;
- Закон о основама својинско правних односа из 1980 са битним изменама из 1996;
- Закон о облигационим односима из 1978;
- Закон о земљишним књигама⁵⁷ од 18. маја 1930 (ступио је на снагу 1. јануара 1931) и Правилник одржавању земљишног регистра⁵⁸ из 1931;
- Закон о становању⁵⁹ из 1992
- Закон о повраћају обрадивог пољопривредног земљишта⁶⁰ из 1991, допуњен 1996
- Закон о средствима у својини Републике Србије⁶¹ из 1995
- Закон о државном премеру и катастру и уписима права на непокретностима из 1992.

Власнички односи су углавном регулисани *Законом о основама својинско правних односа*, усвојеним 1980. године, са важним изменама из 1996. Он регулише право својине (уводи заједничку својину у стамбеним зградама, регулише стицање, заштиту и престанак права својине), право службености, право залогe, државнину и права страних лица. Стицање поседа и власништво над покретном својином и некретнинама се базиран на принципима "титулус и модус". Сходно члану 33. право власништва на непокретности може бити стечено уписом у јавну књигу или било који други одговарајући начин одређен законом. Ово правило, није било доследно проведено, и некретности су продаване, изнајмљиване итд. без предходног уписа у земљишне књиге. Због непоузданог статуса земљишних књига и чињеница да земљишне књиге нису биле ажуриране после Другог светског рата, чак је и суд имао обичај да штити "стварног" власника некретнина више него регистрованог власника.

⁵⁷ Закон о земљишним књигама, "С.Н. Краљевине Југославије" бр. 146–LIII/307, 146-LIII/308, 62-XVIII, 62-XVII/105, 64-XIX/120

⁵⁸ "С.Н. Краљевине Југославије" бр. 64-XIX/102 од 12 марта 1931

⁵⁹ Закон о становању, "С.Г. Републике Србије" бр. 5/92, 76/92, 84/92, 33/93, 53/93, 67/93, 46/94, 47/94, 48/94, 44/95, 49/95, 16/97, 46/98, 26-01.

⁶⁰ Закон о повраћају обрадивог пољопривредног земљишта. "С.Г. Републике Србије" бр. 18/91, 20/92

⁶¹ Закон о средствима у својини Републике Србије, "С.Г. Републике Србије" бр. 53/95, 3/96, 54/96, 32/97, 44/99

Закон о земљишним књигама из 1930 је још увек применљив у Србији, у оним случајевима који нису били прописани законима донетим касније. После 1945, судови га нису применили директно, али су применили његове принципе, као што је принцип регистрације, вере у тачност књижења земљишних књига, приоритет и легалност. Додатно, *Закон о државном премеру и катастру и уписима права на непокретностима из 1992* преузео је све релевантне одредбе и принципе *Закона о земљишним књигама из 1930*. Катастар непокретности утврђен овим законом, као и земљишне књиге, су доступне јавности, тако да било ко заинтересован за правни статус одређене земљишне парцеле може проверити регистар и добити извод из земљишне књиге.

Најважнији закони који регулишу стицање и пренос права својине су следећи:

• Закон о облигационим односима, који обезбеђује одредбе општег закона о уговорима, комерцијалне уговоре, питање штета и тражење накнаде за штету, неправедно богаћење, опште принципе грађанског закона (као нпр: слобода уговора, добре намере и поштено пословање, забрана злоупотребе права и друго):

- Закон о наслеђивању⁶² из 1996;
- Породични закон⁶³ из 2005;
- Закон о кривичном поступку⁶⁴ из 2001,
- Закон о парничном поступку⁶⁵ из 2004,
- Закон о општем управном поступку⁶⁶
- Закон о извршном поступку⁶⁷ из 2000;
- Закон о основама својинско правних односа⁶⁸ из 1980

Главни закон управних институција и/или процедура у односу на регистрацију својине су следећи:

- Закон о унутрашњем уређењу, оснивању и исправљању земљишних књига из 1930;
- Закон о земљишно-књишким деобама, отписима и приписима из 1931
- Закон о промету непокретностима⁶⁹ из 1988
- Закон о одржавању стамбених зграда⁷⁰ из 1995
- Закона о државном премеру и катастру и уписима права на непокретностима из 1992
- Закон о приватизацији⁷¹ из 2001, допуњен у марту 2003;
- Закон о планирању и изградњи⁷² од маја 2003. Овај Закон је обједињено више закона.

Његовим усвајањем следећи закони су постали неважећи: Закон о градском грађевинском земљишту⁷³ из 1995, Закон о планирању и уређењу простора и насеља,⁷⁴ из 1995; Закон о

⁶² . "СГ. РС" бр. 46/95, 101/2003

⁶³ "СГ. РС" бр. 18/2005

⁶⁴ "СГ. РС" бр. 70/2001

⁶⁵ "СГ РС" бр. 125/2004

⁶⁶ "СЛ СРЈ" бр 33/97, 31/2001

⁶⁷ "СЛ СРЈ" бр. 28/00, 73/00'

⁶⁸ СЛ.1. СФРЈ бр. 6/80, 36/90, Сл.1. СРЈ бр. 29/96

⁶⁹ Закон о промету непокретности, "СГ РС" бр. 42/98

⁷⁰ Закон о одржавању стамбених зграда, "СГ РС" бр. 44/95, 46/98, 1/01

⁷¹ Закон о приватизацији, "СГ РС" бр.38/01, 18/03.

⁷² Закон о планирању и изградњи, 'СГ РС" бр.47/03

⁷³ Закон о градском грађевинском земљишту, "Службени гласник РС" бр. 44/95, 16/97, 23/01, "Службени лист СРЈ" бр.16/01

⁷⁴ Закон о планирању и уређењу простора и насеља, "Службени гласник РС" бр.44/95, 23/96, 16/97, 46-98.

изградњи објеката⁷⁵ из 1995 и Закон о посебним условима за издавање грађевинске, односно употребне дозволе за одређене објекте⁷⁶, из 1997.

- Закон о облигационим односима⁷⁷, донет 1978 на савезном нивоу.

До сад, *поврћај имовине* није решен, иако су неке активности о решавању овог питања у току.

а. Непокретности и регистрација својинских права

На територији Републике Србије јевна евиденција о непокретностима се води кроз:

Систем земљишних књига, заснован на општем катастарском премеру непокретности, који је уведен у Србију доношењем Закона о земљишним књигама и Законом о унутрашњем уређењу, оснивању и исправљању земљишних књига из 1930., који такође регулишу поделу, стицање и лишавање права на земљишњим парцелама у Краљевини Југославији. Земљишне књиге су покривале око 25%-40% територије Србије⁷⁸. Оне су добро одржавне у Војводини и неким деловима на црногорској обали, чак и током социјалистичког периода. С друге стране у Нишу, Крагујевцу, Пироту и Ужицу земљишне књиге нису формиране. Систем земљишних књига се постепено избацује и замењује Јединственом евиденцијом – Катастром непокретности.

Тапијски систем је јавни регистар власника непокретност. Регистрованом власнику је дата "тапија" као доказ власништва, која тврди да је одређена особа власник куће или некретнине. Тапијске књиге су установљене у Краљевини Југославији за оне делове земље (јужна Србија), које нису имале земљишне књиге. Тапијски систем је наслеђен од Турака.

Катастар земљишта је уведене у време Аустро-Угарске Монархије крајем 19. века и основан је за целу територију Републике Србије. Катастар земљишта је основна евиденција о земљишту, али за разлику од предходна два система нема карактер својинске, већ представља корисничку евиденцију. Србија има 5.835 катастарских општина, организованих у 178 катастарских срезова са истим бројем катастарских служби задужених за премер непокретности. Пре додељивања права приватним предузећима, овлашћеним за извођење геодетских радова, сав премер је вођен од стране катастарских служби.

Катастар земљишта садржи податке о парцелама и објектима у складу са њиховим облицима, позицијама, областима и категоријама, тачније о обрадивости земљишта, бонитету, класи, катастарском приходу и корисницима. Ови подаци се одржавају, обрачунавају и бележе на бази катастарске парцеле, организовани по катастарском броју и имену катастарске општине у којој је парцела лоцирана. Позиција и облик свих катастарских парцела и објеката на њима представљени су на катастарским плановима, док су остали подаци забележени у катастарском оперативном.

⁷⁵ Закон о изградњи објеката, "Службени гласник РС" бр.44/95, 24/96, 16/97.

⁷⁶ Закон о посебним условима за издавање грађевинске, односно употребне дозволе за одређене објекте, "Службени гласник РС" бр.16/97

⁷⁷ "СЛ СФРЈ", бр. 29/78, 39/85, 45/89, 67/89 и "СЛ СРЈ", бр 31/93, (22/99, 23/99, 35/99, 44/99)

⁷⁸ Покривеност земљишних књига не може бити порцењена због контраверзних информација које варирају од 25 до 40%, у зависности од извора информација. Према неколико Београдских судија земљишне књиге постојале су на 40% територије Србије, рачунајући да територија Војводине покрива 20%. Према РГЗ-у земљишне књиге постојале су за одприлике 25% територије Србије.

⁷⁹ Војводина има земљишне књиге и земљишне катастре. У 23% територије земљишни катастар је стереограмска пројекција и измерена је у недокучивом систему као стари Аустријски порески катастар (Grundsteuerkataster). Мапе које укључују ове мере су у лошем стању.

Катастар непокретности

До 1988. јавни упис непокретности и носилаца права својине се обављао кроз дуални система земљишних књига и земљишног катастра. Из разних разлога, између осталог социјалних и економских промена, као и развоја нових информационих технологија Влада Републике Србије је 1988. донела одлуку да промени тадашњи дуални систем у нови заједнички катастар непокретности, обједињујући и одржавајући фактичко стање и правно стање на једном месту. Са доношењем Закона о државном премеру и катастру и уписима права на непокретностима из 1992., допуњеног и проширеног 2002., Републички годеетски завод је одређен да управља и одржава катастар непокретности. РГЗ је опуномоћен да изводи не само радове на пољу геодезије, већ и правне послове, односно да бележи упис права непокретности. Тако, од 1992., судови више нису компетентни да бележе некретнине физичких и правних лица.

Катастар непокретности је јавна евиденција о непокретностима и носиоцима права на њима. Он садржи податке о катастарским парцелама, објектима, становима и пословним просторијама, посебним деловима зграда и других грађевина, описе њихових позиција и облика, површина, начин коришћења, солвентност, катастарску класу, катастарски приход, актуелна права на њима и носиоцима тих права. Када је уведен у одређеним катастарским општинама заменио је катастар земљишта и земљишне књиге.

Током социјалистичког периода, регистровање друштвене и државне непокретности није сматрано неопходним. Земљишни регистри постајали су све непотпунији и неусклађени са подацима из Катастра земљишта. "Етажни"⁸⁰ власници нису били заинтересовани за регистрацију станова и других посебних делова зграда до 1990. Регистрацију су углавном захтевали власници породичних стамбених зграда. У вези са друштвеном "етажном" својином, велики инвеститори (друштвена предузећа) нису били заинтересовани да региструју ни зграде, ни станове. Од приватизације друштвених станова, која је започела 90-тих, власници су били нестрпљиви да региструју стечену "етажну" својину, али нису то могли да ураде јер најчешће зграде нису биле нигде уписане (пример Новог Београда).

Актуелна ситауцију Катастра непокретности на територији Србије карактерише следеће:

- Земљишни катастар покривају целу територију Републике;
- Катастар непокретности покрива преко 55% укупног броја општинских катастара;
- Земљишне књиге покривају преко 19% укупног броја општинских катастара;
- 26% општинских катастара не садрже податке о праву непокретности.

Допунама Закона о државном премеру и катастру и уписима права на непокретности (даље ЗПКУП), донетим у мају 2002 уведене су важне промене, а нарочито да је РГЗ-у укинута монопол над свим геодетским радовима (сви геодетски радови "на терену" - попис, одвајање парцела, одређивање парцела, путеви и мреже путева, ће у будућности радити приватне геодетске организације). Докази права на непокретности остају у надлежности РГЗ-а. Сходно члану 5. ЗПКУП, права на непокретну имовину су стечена, пренешена, ограничена и укинута уписом у Катастар непокретности. Права "*ин рем*" (апсолутна права) су: власништво, право на хипотеку,

⁸⁰ *Етаге* (реч прати оригинални правни текст) укључује власништво једне стамбене јединице. За разлику од *цондоминиум* концепта где се власништво састоји од дела (неподељен интерес) земље и заједничких области плус специфична стамбена јединица, овај тип власништва је ограничен на стамбене јединице док земља и заједничка област остају власништво државе.

плодоуживање и олакшице. "Ин рием" права се односе на сваку појединачну земљишну парцелу и имена корисника се појављују на лицу регистра (у колони на коју се односи), која се зове "листа непокретности". Према члану 42. ЗПКУП, листа непокретности садржи податке о:

- земљишној парцели – А страна;
- носиоцу права на земљиште – Б страна;
- згради, стану и пословном просторији, као посебним деловима зграде и другим грађевинским објектима и носиоцима права на њима – В страна; и
- теретима и ограничењима – Г страна (нелегално изграђени објекти нису унети у Г део као терет).

Регистрација права у Катастар некретнина обавља се у РГЗ-у од стране квалификованих правника. Управну одлуку доноси комисија која се састоји од правника, геодетских инжењера и стручног лица из општине. Правник РГЗ-а обавља само формални преглед основних докумената, при чему само лако уочљиви недостаци могу бити опажени. Против одлуке РГЗ-а жалба може бити поднета кроз управну процедуру: прво канцеларији општинског катастра, па затим централи РГЗ-а у Београду и кроз трећи степен Врховном суду.

Релизација катастра непокретности је отежана недостатком финансијских средстава и неадекватним образовањем и обуком запослених. Током 2005 је започета реализација великог пројекта Светске банке, помогнутог од стране ЕУ и билатералних спонзора. Пред овим пројектом су важни изазови. На пример, биле су потребне четири године да се заврши катастар непокретности за београдску општину Стари град, која броји око 100.000 становника и 6 година за катастарску општину Раковица. Београд има око два милиона становника са 17 општина у ширем подручју, односно 10 општина у ужем подручју Града. За овај процес је уско везана и легализација нелегалних објеката, која такође резултира званичним уписом у Катастар непокретности. У Београду постоји 45.000 захтева за упис у Катастар непокретности у оквиру програма легализације до сад, а очекује се још око 55.000 захтева.

Урбанистичко планирање

Проблеми са нелегалном градњом у Србији су у некој мери последица немогућности система планирања да се носи са брзим променама у процесу развоја. Дозволе за изградњу се издају на основу детаљно дефинисаних планова чија израда и усвајање дуго траје. Недостаје допунска регулатива, правила, нормативи, стандарди која би омогућила селективно усмеравање планерских напора на битне стратешке захвате, односно подручја нове изградње уз аутоматско издавање дозвола у изграђеним деловима градова по правилима дефинисаним за одређене зоне и типове објеката/намена.

Закон о планирању и изградњи, усвојен 2003, увео је следеће кључне одредбе:

- Јасну хијерархију и задатке различитих просторних и урбанистичких планова;
- Разликовање "јавног грађевинског земљишта" – државно власништво (које не може бити предмет промета) и "осталог грађевинског земљишта" (може бити у свим облицима власништва и у промету);
- Обавезне лиценце за учеснике у процесу планирања и изградње;
- Развој заједничке инфраструктуре је обавеза јавних комуналних предузећа, финансиран кроз накнаде за коришћење изграђеног земљишта;
- Поједностављена процедура за издавање грађевинских дозвола, што у пракси не функционише очекивано;
- Процедuru за легализацију нелегално изграђених објеката; и

- Строге казне (нпр. илегална изградња се третира као криминални прекршај и предвиђа затворску казну, што се не спроводи).

Планирање, а посебно у урбанизованим срединама, заостаје за потребама инвеститора и потребама локаних заједница. На пример, многи стари планови превиђали су развој вишепородичног становања у високим стамбеним објектима на градској периферији супротно законима тржишта. Како ови планови нису реализовани деценијама, нити ажурирани, илегална изградња се ширила на пољопривредном земљишту.

Може се закључити да досадашње промене у систему планирања и регулисања изградње представљају прагматично и парцијално прилагођавање претходне легислативе а не суштинске измене засноване на принципима демократизације, децентрализације и развоја тржишне привреде. Развијање регулативе у овој области би требало да омогући превазилажење проблематичне ситуације у инвестирању и омогући заштиту приватне својине, јавног интереса и рационалније коришћење простора.

Приликом процене стамбеног сектора у Србији идентификован је одређен број проблема али и прилика за реформе у циљу побољшања приступа доступном и адекватном становању. Треба констатовати да је започета значајна реформска активност у циљу развијања оквира тржишно оријентисаног стамбеног система. Становање до сада није представљало политички приоритет и пажња која се посвећује питањима социјалног становања је углавном мотивисана бригом за интеграцију избеглица и ИРЛ-а. Стамбене реформе су стављене у други план, углавном због економске и политичке кризе. Међутим, будући пут реформи захтева значајно ангажовање у циљу развоја праве мешавине правних, финансијских и институционалних механизма који ће омогућити ефикаснији рад стамбених тржишта и обезбеђивање социјалног становања.

Ово поглавље истиче најважније закључке процена које су специфичне за Републику Србију. Оно истражује напредак у стамбеним реформама у Србији, посебно се усредсређујући на следеће групе питања:

- Услови становања: трендови и изазови
- Институционалне реформе
- Реформе стамбеног законодавства
- Реформе у стамбеном финансирању и јавној подршци становању.

Процена стамбеног сектора је потом везана за скуп најважнијих препорука за специфичне реформске мере које треба предузети у следећој фази развоја и спровођења стамбене политике. Посебан напор је уложен у правцу дефинисања приоритета деловања у реформи стамбене политике, као и институционалних, законских и финансијских реформи.

А. Увод

Прошла деценије је донела значајне изазове за стамбени сектор, услед свеукупних економских проблема и прилива избеглица и ИРЛ-а. Република Србија и даље пружа уточиште највећем броју избеглица и ИРЛ-а у Европи. Други проблеми које је донео период економске и политичке транзиције се испољавају у све већем сиромаштву и незапослености. У 2004. години је БДП Србије упола мањи у односу на ниво пре-санкција, 10,3% домаћинстава живи у сиромаштву, док је 19,5% у опасности да се нађе испод границе сиромаштва. Стопа незапослености је и даље висока и у 2004. је износила 18,5%. Изражена је сива економија. Највиша стопа сиромаштва се опажа међу одређеним бројем угрожених и социјално искључених група становништва. Према најновијим проценама 22% избеглица и ИРЛ-а живи у сиромаштву.

Током периода санкција је било врло мало активности на плану стамбене политике чији је циљ стварање свеобухватног законског, институционалног и финансијског оквира за ефикасан рад стамбеног сектора. Традиционални систем обезбеђивања станова од стране предузећа и/или државе је напуштен. Све већи притисци у области становања, у одсуству адекватног оквира који би регулисао нову приватну иницијативу, довели су до великих размера нелегалне изградње што је за последицу имало велики број нових непланских насеља у урбаним областима. У исто време,

ограничена јавна подршка одржавању и управљању постојећим стамбеним фондом вишепородичних стамбених објеката погоршава њихово стање, у одсуству инвестирања у обнављање, или побољшање, од стране власника стамбених јединица.

Влада Србије је почела да предузима мере у циљу суочавања са проблемима које је донео период економске и политичке транзиције. Усвојила је нацрт *Националне стамбене политике* 2002. године. Међутим, развојни процес је одложен због недостатка финансирања и честих промена у структурама власти. Припреме су добиле нови подстицај 2004. године предузимањем нових активности у оквиру Министарством за капиталне инвестиције.

Развој стамбене политике треба да буде праћен одређеним бројем измена у законском и финансијском оквиру, као и изградњом капацитета у циљу ефикаснијег функционисања институција стамбеног сектора.

Б. Процена стамбених реформи

1. Услови становања: Постојеће и ново становање

Према резултатима Пописа из 2002. године, стамбени фонд Републике Србије износи 2,96 милиона стамбених јединица, у којима живи око 7.498.000 људи – у просеку 394 јединице на 1.000 људи. У поређењу са другим бившим социјалистичким земљама, величина стамбеног фонда Србије делује адекватно. Укупан број стамбених јединица премашује укупан број домаћинства за више од 341.000 (око 11%). Још један аспект који указује на разуман број стамбених јединица је стални пораст фонда за 8,1% између 1991. и 2002. године, док се становништво повећало за 1%.

Расположивост стамбених јединица у принципу не значи нужно да је да њихова расподела адекватна да испуни стамбене потребе. Има много случајева са преко 3 лица по соби (око 590.000 људи у само 120.000 стамбених јединица), а преко 54.000 људи станује у око 18.000 субстандардних стамбених јединица, с аспекта стамбене површине.

Опремљеност је кључан фактор квалитета становања. Иако је новоградња побољшала приступ основној инфраструктури, обезбеђивање водовода и канализације би требало да буде приоритет за стамбену политику у Републици Србији. Од 2002. године, 18% стамбених јединица у осталим насељима (постоје тзв. градска и остала насеља према дефиницијама званичне статистике, на основу чега се прате сви подаци о стамбеном фонду) је без водовода у кући, док 40% нема WC или купатило.

Слично већини других земаља у транзицији, *Србија има велики проценат станова у личном власништву и само око 2,1% јавног стамбеног смештаја (58.000 јединица)*. Транзиција је почела са 76,8 % станова у личном власништву што је убрзо порасло на 97,9%. Становање под закуп у приватном сектору је изражено последњих година, нарочито у већим градовима широм Србије.

Иако је регулисано Законом о одржавању стамбених зграда из 1995. године, *чини се да је управљање и одржавање вишепородичног стамбеновања проблематично*. Одржавање је обавеза удружења власника, док је надзор обавеза локалне управе. Јавна предузећа за стамбене услуге и даље доминирају на тржишту у свим већим градовима – близу 62 посто станова у 11 већих

градова су клијенти јавних предузећа за стамбене услуге. Удружења власника се веома споро установљавају као правна лица. Поред тога, укупно осиромашење становништва спречава адекватну мобилизацију средстава ради обављања свакодневних поправки. Постојећи стамбени фонд у целини трпи због константног недовољног улагања у одржавање због чега му опада вредност.

Изградња нових стамбених јединица је опала као и у већини земаља у транзицији са годишњим обимом од 10-11.000 стамбених јединица крајем деведесетих година прошлог века, или просечном стопом од 1,4 јединице на 1.000 људи. Највећи део стамбених јединица – 83% 2002. године – изграђено је приватном сектору. Баш као и високе стопе становања у личном власништву пре транзиције, у Србији је приватно обезбеђивање нових стамбених јединица достигло чак 72% 1989. године. Пошто су кредити за изградњу ограничени и скупи, највећи део новоградње се продаје унапред и финансира од стране будућих власника. Према незваничним подацима, највећи део инвестиција у готовом новцу потиче од новчаних дознака из иностранства. Велики део новоизграђених станова/кућа нема грађевинску дозволу. На основу примене законске обавезе из Закона о планирању и изградњи, до краја 2003. је пријављивањо 376.392 бесправно подигнутих објеката у Централној Србији и Војводини (најчешће једнопородични стамбени објекти - самоизградња) у циљу њихове легализације. Процењује се да је стваран број знатно већи и да се креће од 500.000 до 900.000 објеката широм Србије, што за последицу има појаву великих неформалних насеља у градовима. Неформална насеља се разликују по питању стандарда (од сиротињских квартова до луксузних кућа), локације (од предграђа до градских центара и заштићених зона) и величине (од неколико малих јединица до насеља са преко 50.000 становника). Сложеност и велика размера нелегалне изградње захтева много више политичке пажње, средстава и ширег учешћг друштва.

2. Процена институционалног оквира

Институције јавног сектора. Потреба да се побољша ефикасност и транспарентност јавног сектора, представља висок приоритет у Србији. Деценија политизације и централизације власти, у комбинацији са економским колапсом и одласком образованих и квалификованих људи, оставили су већину јавних институција у веома лошем стању. Честе измене у прописима, корупција и злоупотреба државних институција у политичке сврхе су негативно утицали на способност државне управе. Доношењем новог Закона о државној управи⁸¹ и Закона о државним службеницима⁸², као и предстојећим прописима у органима локалне власти, а којима је по први пут уведен механизам за примену принципа професионализације и деполитизације, створене су законске претпоставке да се у правом смислу ојача институционални оквир.

Министарство за капиталне инвестиције је кључна покретачка снага у стамбеној политици на нивоу републичке управе, али јој је потребна дугорочна подршка других министарстава да би остварила стварне промене. У скорашњим предлозима је изнета идеја да се створи посебна Републичка агенција за становање која би имала потенцијал да унесе стабилност у стамбену политику и превазиђе политичку расцепканост.

Институције јавног сектора. Потреба да се побољша ефикасност и транспарентност јавног

⁸¹ Службени гласник РС бр. 79/2005

⁸² Службени гласник РС бр. 79/2005

Намера Владе је да направи помак од досадашње улоге онога који обезбеђује станове ка приступу «пружања могућности». За то ће бити потребно развијање нових знања и метода. Тела републичке и локалних управа која се баве становањем треба да пронађу начине да подстакну и промовишу добру праксу, као и да укључе ставове читавог низа актера у креирање политике.

Локална самоуправа има кључну улогу у становању, при чему неке од новооснованих општинских стамбених агенција нуде примере добре праксе у стамбеним реформама. Питање одрживог финансирања је посебно критично за општине, где размере одговорности превазилазе постојећа средства, нарочито у контексту све мање помоћи донатора.

Први корак према институционалној стамбеној реформи у Србији је начињен кроз Програм становања и трајне интеграције избеглица у Србији (СИРП). Студија о изводљивости СИРП програма је захтевала оснивање општинских стамбених агенција и републичког механизма за финансирање становања ради спровођења Програма.

Приватне и невладине институције. У Србији постоји много грађевинских предузећа који имају капацитете и стручност да предузму стамбене пројекте, укључујући велике фирме које тренутно граде стамбене блокове. Сектор одржавања тренутно, осим јавних предузећа, укључује и приватне компаније, али пропорција вишепородичних стамбених објеката које они одржавају се знатно разликује у различитим подручјима. У Србији је крајем септембра 2005. године било 49 банака, од којих је 18 у страном власништву, при чему снажну позицију има банкарска група из Аустрије. Агенти некретнинама и други тржишни посредници су у фази успостављања, иако већина ради у неформалном сектору и нема дозволу за рад.

Удружења станара приватизованих станова у вишепородичним зградама имају потенцијала да итичу на одлуке о свом становању. Међутим, чини се да не постоји систематичан приступ обучавању станара да извршавају своје обавезе. Стамбене или организације постављене од стране општине, иако су тренутно малобројне, биће важни посредници у дијалогу између општина, планера, јавних комуналних предузећа и власника нелегалног стамбеног смештаја. Недавно формирано Удружење закупаца би могло да помогне у повезивању искустава локалних група.

3. Реформе стамбеног законодавства

Од усвајања *Закон о становању* 1992. године, када је јавно стамбено обезбеђивање замењено слободним тржиштем, сведоци смо дерегулације, а затим и дезинтеграције државне одговорности. Обавеза да «држава предузима мере за стварање повољних услова за стамбену изградњу и за решавање стамбених потреба социјално угрожених лица» никад није спроведена, већ је остала само декларативна обавеза. Сва одговорности у овој сфери је пребачена на општинске управе које су имале важну улогу у управљању фондовима солидарне стамбене изградње. Осим тога, *Закон о локалној самоуправи* (2002.) био је пропраћен фискалним и буџетским изменама чији је циљ био да пренесу још више власти и одговорности на локални ниво. Према *Нацрту закона о социјалном становању*, од јединица локалне самоуправе се очекује да развију и спроведу локалну стамбену стратегију. Нацрт закона прописује основне надлежности републичког и локалног нивоа у стамбеном сектору, као и елементе институционалног јачања кроз оснивање Републичке агенције за становање и подстицање формирања локалних стамбених агенција. Јединице локалне самоуправе ће имати право да додељују земљиште у сврхе изградње станова за социјално становање, међутим да ли ће такву одлуку донети или не зависиће од потреба и могућности општине, исказаних пре свега кроз локалну стамбену стратегију. Такође, данас је грађевинско земљиште у државном власништву

док општине/градови имају право располагања и управљања јавним грађевинским земљиштем. Питање титулара објекта се не поставља законски све док се изградња не заврши, што за последицу има кочење развоја стамбеног финансирања.

Што се тиче одржавања и управљања, иако *Закон о основама својинско правних односа* и *Закон о одржавању стамбених зграда* утврђују одговорност сувласника стамбених зграда да одржавају зграду, у стварности такве зграде се не одржавају. Ово се у великој мери може објаснити недостатком свеобухватног закона о кондоминијуму у коме би се јасно утврдиле одговорности сувласника, као и механизам за њихово извршавање. Осим тога, "condominijum" као облик власништва (заједничка својина у вишепородичним стамбеним зградама) није формално признат, због чега је немогуће регистровати такво власништво, а што опет умањује могућност удруживања власника стамбених јединица ради прикупљања финансијских средстава за одржавање зграда.

Трансформација дуалног система регистрације власништва и физичких карактеристика непокретне имовине у нови обједињени Катастар непокретности у Србији започета је увођењем *Закона о премери и катастру и уписима права на непокретностима*. Сада се, међутим, закон не спроводи у потпуности, тако да Катастар непокретности покрива око 75% територије Србије без Косова и Метохије. Ово неспровођење се може у великој мери објаснити тиме што је након подруштљавања, а касније подржављења грађевинског земљишта постао мање битан аспект власништва, што је за последицу имало дугогодишње неажурирање ових података у судским регистрима, односно катастру. Самим тим у почетку није постојала документација за државном власништву над непокретном имовином, а затим и недостатак документације о промету имовином од када је започета приватизација 1992. године. Такође, спровођење ће остати непотпуно док се не реши питање легализације нелегалне изградње.

Спровођење ефективног катастра и система за регистрацију непокретне имовине је неопходно за стварање законске сигурности када су у питању имовинска права и развијање тржишта некретнинама и хипотекарног финансирања. Оно такође обезбеђује извор података о земљишту и непокретној имовини који омогућава наметање правичног степена опорезивања, као и развој кохерентне политике управљања земљиштем и планирања.

4. Реформе стамбеног финансирања и државне подршке становању

Хипотекарно кредитирање се тек појављује у Србији уз прве понуде од превасходно од стране иностраних банака. Типичан однос између зајма и вредности непокретности је 70%; каматна стопа је 10-12%, а рок отплате је до 20 година. За кредите који су осигурани код НКОСК највиша каматна стопа износи 8,45% за кредите са депозитом, односно 8,95% за кредите са учешћем. Непостојање законских одредби везаних за: регистрацију земљишта, одузимање имовине због неисплаћене хипотеке и банкротство представља велико ограничење за развој стамбеног финансирања. Осим тога, банке немају приступ дугорочним средствима за хипотекарно кредитирање. Реформе пензионог система и система осигурања као и увођење инвестиционих фондова тек предстоје.

Упркос непостојању примарног тржишта за стамбено финансирање, број стамбених трансакција је значајно порастао и само у Београду достигао цифру од око 100.000 у 2004. години. Куповне цене на секундарном тржишту варирају у великој мери зависно од локације и стања некретнине. Разговори са агенцијама за некретнине у новембру 2004. године указују да куповна цена типичног стана површине 80 м² у Београду се може бити кретати од 125.000-

250.000 евра, док се цена стана исте површине на Новом Београду на пример креће од 50.000-75.000 евра у зависности од локације. У Нишу или Новом Саду цене се крећу око 900-1000 евра по м². Упркос веома распрострањеном сиромаштву у Србији, високој стопи незапослености и недовољне запослености, наведени спорадични статистички подаци о ценама стамбених јединица јасно показују да стамбено тржиште одражава обим сиве економије, која се процењује на 30-50% званичне економије.

Стамбени трошкови су се повећали у Србији током периода транзиције, али су и даље умерени у поређењу са другим земљама у транзицији. Власници и закупци у јавном сектору троше скоро 10% својих прихода на становање, док код становања под закуп у приватном сектору тај удео износи чак 27%.

Јавна потрошња у сектору становања. На основу Закона о становању је постојао механизам финансирања становања запослених – такозвани фондови солидарне стамбене изградње, који се у почетку финансирао по основу доприноса свих запослених у јавном сектору. Затим су се средства за стамбено финансирање мобилисала кроз порез на доходак, који је био одређен на 0,3-1% од укупног фонда плата, што је у 2001. години заменило систем финансирања фондова солидарне стамбене изградње по основу доприноса.⁸³ Скупштина општине је дефинисала пореску стопу и додељивање средстава за стамбену изградњу. Законодавство није дефинисало услове за располагање средствима (критеријуме, циљне групе, услове за додељивање и повраћај средстава, итд.), нити је доносило друге законске одредбе или систем за праћење и контролу. Овај порез је укинут у јулу 2004. године.

Покренут је нови инструмент економске политике, државно осигурање хипотекарних кредита које обезбеђује *Национална корпорација за осигурање стамбених кредита (НКОСК)*. У оквиру активности НКОСК у току је програм субвенционирања стамбених кредита за младе до 45 година. По том програму, корисник кредита требало би да обезбеди само 10% учешћа, док држава обезбеђује 20% учешћа и 10% гаранцијског депозита. Рок отплате кредита је 25 година, осим за кориснике кредита који имају преко 40 година, за које је период отплате краћи, сразмерно броју година преко 40. Композитна каматна стопа је 4,5% на годишњем нивоу. Каматна стопа на део за учешће који обезбеђује држава је 0,1% годишње, а отплаћује се од 20. до 25. године, односно после отплате дела кредита добијеног од пословне банке. Максимална каматна стопа банке је 6,95% годишње, променљива, на део кредита који обезбеђује пословна банка на период од 20 година.

Друге активности Владе Србије везане за социјално становање имају корене у програмима интеграције за избеглице и ИРЛ. У периоду 1996-2003 Комесаријат за избеглице и Високи комесаријат Уједињених нација за избеглице (УНХЦР), заједно са другим партнерима као што су Швајцарска хуманитарна организација за помоћ у катастрофама и Норвешки савет за избеглице, обезбедили су помоћ у становању и интеграцији преко 2.400 домаћинстава. Главне компоненте су биле помоћ локалним заједницама кроз пуно изградњу, самопомоћ или делимична самопомоћ. Још један важан део је била рехабилитација и одржавање колективних центара, а у периоду после доношења Стратегије за решавање питања избеглих и интерно расељених лица веома је активан рад на затварању колективних центара. Остала подршка стамбеном сектору се састоји од

⁸³ *Стамбени фонд солидарности је за резултат имао око 0,1 стан на 1000 становника. Услед повољних услова за продају, овај фонд је функционисао углавном као механизам за обезбеђивање високо субвенционисаног становања у личном власништву домаћинствима са средњим приходима.*

реконструкције и проширивања дома за ментално заосталу децу и омладину и рехабилитације дома за старије особе.

Спровођење *Националне стратегије за решавање проблема избеглих и интерно расељених лица* се споро одвија због неадекватног финансирања. У овом тренутку Влада затвара колективне центре, због чега ће можда појединци привремено бити угроженији ако се не обезбеде адекватна стамбена решења. Међународна и локална помоћ је била усредсређена искључиво на лица која живе у колективним центрима, док друге избеглице и ИРЛ која живе у приватном, привременом и често неадекватном смештају нису укључена.

У току је спровођење Програма становања и трајне интеграције избеглица (СИРП). СИРП се спроводи на основу донације Владе Италије, а испред Владе га координира и води *Њ* Министарство за капиталне инвестиције у сарадњи са још пет ресорних министарстава уз техничку подршку УН-ХАБИТАТ-а. Главна компонента Програма је изградња 670 стамбених јединица за избеглице и локално угрожено становништво. Друге компоненте СИРП-а – институционалне стамбене реформе и установљавање система повраћаја средстава далеко су важније у дугорочном смислу.

Директне стамбене субвенције. Упркос релативно ниском нивоу директних стамбених субвенција из буџета, значајна јавна средства се посредно уливају у овај сектор. Ово се испољава на неколико различитих начина: даља приватизација станова у јавном сектору по ценама нижим од тржишних; давање субвенције ради покривања трошкова хитних поправки у вишепородничном стамбеном смештају; закупине у становању под закуп у јавном сектору су знатно ниже од оних на тржишту; непостојање тржишно заснованог пореза на непокретности и тржишне цене закупа земљишта као и непостојање механизма повраћаја средстава за инфраструктурно опремање и побољшања. Овај недостатак финансијске транспарентности у стамбеном сектору, као и фискалне дисциплине, одражава рудиментарну природу стамбене политике у Србији, што је потребно размотрити у будућности. Јула 2005 усвојене су стимулишуће пореске мере у законодавству за област изградње, тако да је порез на додату вредност за новоизграђене станове 8%, у односу на 18% за већину других роба. Порези, таксе и циљане субвенције су основни алати политике чији је циљ рационализација стамбене потрошње и подстицање приватног инвестирања у становање. Они такође мобилишу финансијска средства за друштвене групе којима је потребна стамбена подршка.

5. Закључно разматрање

Србија нема јасно дефинисану стамбену политику. До сада је на општи недостатак доследног усмерења, сарадње и контроле стамбених политика владе обрађано врло мало пажње. Заправо није било никаквих значајнијих активности у стамбеном сектору од политичких промена из 2000. године. Актери у оквиру стамбеног сектора се тако суочавају са различитим законима без свесно створених и усаглашених циљева, приоритета или заједничке визије. Уместо тога постоји мноштво различитих стратегија, политика и мера, од којих су неке засноване на новим законима, као што је *Закон о планирању и изградњи* (2003), а друге на старим законима као што је *Закон о становању* (1992). Постоји збуњујућа мешавина старих стратешких докумената, као што је *Просторни план Републике Србије*, и нових, недавно усвојених стратегија, као што су *Стратегија за решавање проблема избеглица и интерно расељених лица* (2002), *Стратегија за смањење сиромаштва* (2003), локални стратешки планови, итд. Као резултат тога, постоји много питања стамбене политике расутих по различитим документима, без икаквог система приоритета међу њима. Осим тога, неки од циљева и мера који су утврђени у различитим документима су

међусобно сукобљени. Због тога је важно да се, као основа за било које будуће стамбене политике и акције, направи приказ постојећих политика, закона и прописа. То може бити основа за свеобухватну стамбену стратегију, са јасно дефинисаним приоритетима.

Проблемима у оквиру стамбеног сектора треба прићи на свеобухватан начин и уз учешће свих важнијих актера, односно различитих министарстава која се баве становањем на републичком нивоу, као и локалних управа, стамбених удружења, невладиних, приватних и међународних организација.

Требало би подстицати међународне донаторе да остваре већу координацију како би њихова помоћ могла употпунити развој националне стамбене политике. Пре свега је неопходно установљивање организованог програма за трансфер знања, истраживање и развој капацитета ради пружања помоћи спровођењу стамбене политике у Србији.

В Предлог унапређења стамбеног сектора Србије

У складу са постојећим проблемима и укупним стањем стамбеног сектора у Републици Србији препоручује се предузимање одговарајућих приоритетних мера и активности, организованих у следеће групе:

- Приоритети стамбене политике
- Институционални развој и изградња капацитета
- Измене у законском оквиру
- Реформе система стамбеног финансирања.

Препоруке за стамбене реформе у Србији

1. Приоритети стамбене политике

Оквир стамбене политике

1.1. Потребно је сачинити списак постојећих политика, закона и прописа, као основу за будуће стамбене политике и деловања. То може бити основа за стамбену стратегију са јасно утврђеним приоритетима.

Политика одржавања и унапређења постојећег стамбеног фонда

1.2 Један од главних приоритета би требало да буде спречавање даљег пропадања и неефикасног коришћења постојећег стамбеног фонда. Свеобухватан приступ решавању проблема захтева следеће главне иницијативе: а) акционе планове и временски оквир за модернизацију становања и инфраструктуре; б) пилот програме, укључујући аранжмане за зајмове и донације за приоритетне области; в) припрему практичних смерница које су једноставне за примену мера енергетске ефикасности.

Политике у новој изградњи

1.3. Општинске земљишне политике треба да осигурају сталне резерве земљишта намењеног претежно за становање, а посебно за социјално становање.

1.4. Требало би предузети мере за легализацију бесправно подигнутих стамбених објеката где је то могуће кроз припрему нове генерације генералних/општинских планова, односно планова санације, допуњених финансијским мерама доприноса житеља ових насеља за покривање трошкова инфраструктуре и пружање основних услуга.

Политике социјалног становања и стамбене помоћи

1.5. Републичка управа, у сарадњи са представницима општина, треба да разради програме социјалног становања који утврђују циљеве Владе, као и главне механизме за остваривање ових циљева:

(а) програми треба да се усредсреде на најугроженија и најсиромашнија домаћинства која живе у субстандардним и/или несигурним условима становања, нарочито на избеглице, ИРЛ, младе људе и Роме.

(б) програми треба да се баве финансирањем становања, моделима повраћаја средстава и субвенција, стамбеним стандардима, критеријумима одређивања корисника, активностима на локалном нивоу и задацима непрофитних организација и приватних инвеститора.

(в) Влада треба да утврди становање под закуп као главни облик коришћења станова за социјално становање.

1.6 Закон о социјалном становању, као и одговарајући подзаконски акти треба да јасно регулишу следећа питања: (а) улогу јединица локалне самоуправе у финансирању социјалног становања; (б) обавезе јединица локалне самоуправе које се односе на додељивање земљишта за изградњу социјалног становања и утврђивање процедура за ово додељивање; (в) дефинисање циљних група крајњих корисника социјалног становања, процедуре додељивања стамбене помоћи уз предходну проверу прихода, одређивање висине закупнине засновну на одрживом систему повраћаја трошкова и обавеза управљања социјалним стамбеним фондом

1.7. Министарства надлежна за становање, питања финансија и социјалне политике треба да размотре могућности и начине увођења стамбених субвенција. Посебно водити рачуна да увођење индивидуалних субвенција домаћинствима са ниским примањима, за плаћање трошкова закупа и комуналних услуга, буде праћено провером прихода домаћинстава, те да буде независан од начина коришћења стана, уз могућност ограничења помоћи сиромашним домаћинствима која станују у сопственој стамбеној јединици.

1.8. Надлежана министарства треба да размотре могућност стварања законског оквира за увођење социјалне карте и синтетичког пореза на доходак грађана као предуслова за увођење стамбеног додатка

1.9 Треба донети измене у оквиру постојећег законодавства да би се појаснила права и обавезе купаца према уговорима о закупу, односно одредбе које регулишу превремено раскидање уговора о закупу и конкретизовање казних мера којима би располагао закуподавац у случају неплаћања закупнине.

2. Институционални развој и изградња капацитета

Републичка управа

2.1. Треба установити организационе структуре и капацитете, као и механизме да би се осигурала ефективна и дугорочна координација и развој стамбене политике.

Локална самоуправа

2.2. Потребно је јединицама локалне самоуправе препоручити да у циљу остваривања улоге у области становања обезбеде одговарајућа финансијска средства, институционалне и професионалне капацитете за: а) разраду и доношење локалних стамбених политика које укључују консултације са заинтересованим странама; б) обезбеђивање ефективног и ефикасног управљања становањем; в) праћење рада локалних стамбених организација; и г) управљање процесом легализације бесправно изграђених стамбених објеката, као и праћења стања и санације нехигијенских насеља.

2.3. Потребно је извршити процену капацитет мањих општина да обезбеде делотворну стамбену службу, како би се размотриле друге опције у овим областима, као што је помоћ републичких власти или коришћење услуга непрофитних стамбених организација за превазилажење ових проблема.

Приватне и непрофитне стамбене организације

2.4. Треба успоставити систем правила да би се осигурали адекватни стандарди стамбеног обезбеђивања од стране непрофитних стамбених организација, као и да би се подстакло стално побољшавање њихових услуга. Овај систем би могао да се изгради на искуствима стамбених задруга. Непрофитне стамбене организације треба да испуњавају услове за капиталне и/или повратне субвенције, што зависи од испуњавања захтеваних правила и обезбеђивања становања за угрожена лица.

2.5. Потребно је увести систем лиценцирања да би се регулисао рад посредника на стамбеном тржишту – трговаца некретнинама, стамбених менаџера, проценитеља имовине (вештака) и предузећа за одржавање, према међународним стандардима.

2.6. Влада, у сарадњи са јединицама локалне самоуправе, треба обезбедити помоћ у функционисању постојећих скупштина и савета власника стамбених јединица у стамбеним зградама кроз обуку из књиговодства, пореске управе, контроле уговора и ефикасног преговарања.

3. *Измене у законском оквиру*

Власништво над земљиштем и непокретном имовином

3.1. У оквиру предстојећих уставних промена потребно је обезбедити основ за режим грађевинског земљишта и у другим облицима својине. У складу са овим променама, потребно је изменити Закон о средствима у својини Републике Србије и донети закон о имовини локалне самоуправе, којим би се омогућило стицање, употреба, коришћење, управљање и располагање непокретностима које су подржављене доношењем Закона о средствима у својини Републике Србије.

3.2. Треба извршити измене *Закона о становању* да би се укинуло аутоматско право на приватизацију стана и ова одредба учинила неприменљивом на новоизграђене објекте социјалног становања. Треба разрадити одредбе о средствима за одговарајући надзор и приватно издавање станова, укључујући уговоре, односе између закуподавца и закупца и заштиту закупца, а уколико се покаже неопходним треба размотрити и доношење посебног закона о закуподавцима и закупцима.

Пореско законодавство

3.3 Потребно је донети измене Закон о порезу на имовину, које се односе на утврђивање вредности пореске основице за стамбену имовину, у циљу повећања укупног пореског прихода по овом основу. У том смислу треба следити смернице Националне стратегије Србије за приступање Европској унији.

Хипотека и регистрација имовине

3.4 Треба донети измене *Закон о државном премеру и катастру и уписима права на непокретностима* како би се: 1) омогућила регистрација титулара/власника објекта у изградњи; и 2) омогућила регистрација заједничке имовине у вишепородичном становању ("condominijum" власништво), у комбинацији са одговарајућим изменама пореског законодавства, тако да приходи остварени из коришћења заједничке имовине могу бити ефективно употребљени за *одржавање стамбених зграда*.

3.5. Потребно је донети *Закон о јавним бележницима* да би се олакшала ефикаснија убележба одговарајућих власничких права.

Урбанистичко планирање

3.6. Треба припремити исцрпну листу типова прописа и стандарда који се морају поштовати да би се добила грађевинска дозвола и употребна дозвола, као и детаљно упутство за процедуре легализације у случају нелегалне стамбене изградње. Треба појаснити права и обавезе регистрованих власника у случају када зграда није у складу са одредбама плана за коришћење земљишта и/или са неопходним захтевима за издавање дозволе.

3.7. *Закон о државном премеру и катастру и уписима права на непокретностима* хитно мора да буде у потпуности спроведен на читавој територији Србије да би се створила законска сигурност права на имовину и да би се пружила подршка развоју тржишта непокретности и хипотекарног финансирања.

3.8. Потребно је донети закон о јавним бележницима, према западноевропским моделима, у циљу пружања помоћи људима у склапању уговора за промет некретнинама и повећења сигурности таквог промета.

4 *Реформе система стамбеног финансирања*

4.1. Да би се промовисало функционално примарно тржиште, потребно је осигурати: (а) транспарентност тржишта; (б) ниске трошкове трансакција; и (в) поуздано законско окружење.

4.2 Основне компоненте поузданог законског оквира треба да:

- (а) буду јасни и сигурни закони о власничким правима, укључујући комплетан регистар имовине који добро функционише;
- (б) обезбеде несметано успостављање и активирање кредитног колатерала; и
- (в) обезбеде брзо извршење имовинских трансакција и уз разумне трошкове.

4.3. Влада треба да размотри систем финансирања становања, који највише одговара датој ситуацији. Студија о системима стамбеног финансирања за земље у транзицији пружа детаљан приказ различитих система коришћених широм региона: системи засновани на депозиту, системи обвзница, уговорна стамбена штедња ("Баушпар систем"), хипотекарне хартије од вредности (MBS - Mortgage-backed securities) и финансирање од стране државних банака и фондова. Ова студија даје и методе процене адекватности датог система у специфичним локалним условима⁸⁴.

4.4. Финансијске институције треба да развију опције за приступ дугорочном капиталу за хипотекарно финансирање. Систем гарантованих обвзница, који представља уобичајен инструмент у Европи⁸⁵, могао би бити погодан. Овај систем омогућава прибављање капитала уз каматну стопу приближну државним обвзницама. Осим дугорочног финансирања за банке, гарантоване обвзнице су важан инструмент за развој тржишта капитала. Европски закон предвиђа привилегије за гарантоване обвзнице као инвестициони инструмент за институционалне инвеститоре (као што су пензиони фондови или осигуравајући заводи) због њихове карактеристичне сигурности, засноване на законским одредбама.

4.5. Не препоручује се увођење хартија од вредности обезбеђених хипотеком - у прво време, због њихове компликоване структуре, високих трошкова који се плаћају унапред и непостојеће стандардизације. MBS су инструменти који су погодни за добро развијена тржишта. У земљама Европске уније MBS се данас користе као инструменти управљања портфолиом и ризиком. Капиталне олакшице, по основу прописаних параметара капитала финансијских институција који је данас могуће постићи, биће смањен према новом споразуму "Basle II".

4.6 У случају спровођења додатног инструмент за дугорочно стамбено финансирање – система стамбене штедње (тзв. "баушпар" систем), он треба да буде организован на начин који не подразумева зависност од јавних субвенција, јер постоје проблеми при његовом субвенционисању.

4.7. Имајући у виду економске проблеме Србије и фискална ограничења, систем субвенција би требало да буде усмерен на групе којима је потребна подршка државе у решавању стамбених проблема уз транспарентне методе процене (засноване на приходима домаћинства) за доделу субвенција.

4.8. Спровођење стамбених програма, што значи расподела средстава за стамбену помоћ и доношење одлука о гаранцијама, треба да врши одговарајућа специјализована институција, на основу одлука Владе.

⁸⁴ *Стамбено финансирање за земље у транзицији, принципи и примери, UNECE 2005, доступно на интернет страни: www.unepce.org/env/hs*

⁸⁵ *Систем хипотекарних обвзница постоји у 22 европске земље. Увеле су га следеће земље у транзицији: Бугарска, Чешка република, Мађарска, Латвија, Литванија, Пољска, Румунија, Русија и Словачка. За више детаља видети Анекс.*