



BOŠ  
БЕОГРАДСКА  
ОТВОРЕНА  
ШКОЛА



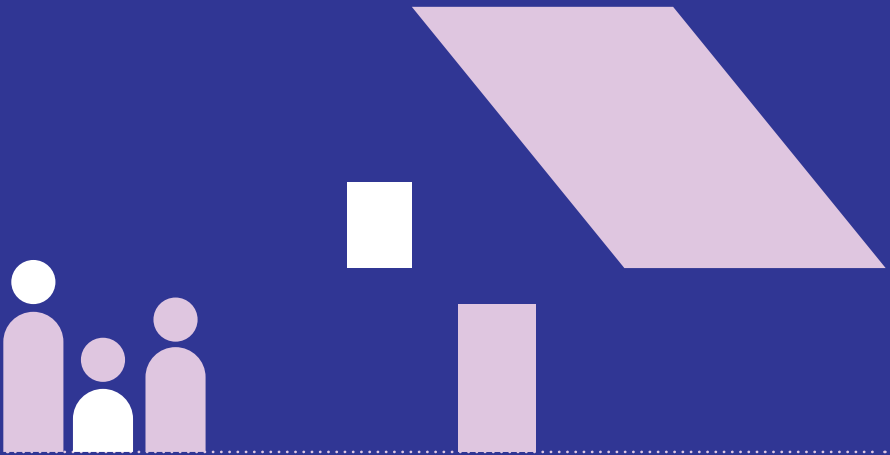
INICIJATIVA ZA  
EKONOMSKA I  
SOCIJALNA PRAVA



#EY  
ЗА ТЕБЕ

---

# Nepriuštivost socijalnog stanovanja u Beogradu: od tereta stambenih troškova do prostorne segregacije



Izdavač:

A 11 - Inicijativa za ekonomska i socijalna prava

Za izdavača:

Nađa Marković

Autorka:

Jovana Timotijević

Stručna recenzija:

Marko Vasiljević

Danilo Ćurčić

Lektura:

Milena Jakovljević

Dizajn:

Monika Lang

Beograd, oktobar 2025.

---

# Sadržaj

- 2**    Uvod
  
  - 8**    Na šta mislimo kada  
govorimo o priuštivosti  
socijalnog stanovanja
  
  - 16**   Prostorna i stambena  
segregacija i nepriuštivost  
socijalnog stanovanja /  
nivo grada
  
  - 32**   Stambeni troškovi  
socijalnog stanovanja /  
nivo stambene jedinice
  
  - 48**   Zaključak
  
  - 50**   Bibliografija
-

---

# Uvod

---

Izreka „kirija prva jede“<sup>1</sup> verovatno je najbolja ilustracija većine naših životnih iskustava, u bilo kom stambenom statusu da se nalazimo – zakupljujemo stan u privatnoj svojini, živimo sa roditeljima, napravili smo sopstveni krov nad glavom ili smo u programu stambene podrške. Troškovi stanovanja predstavljaju najveći trošak pojedinačnog domaćinstva, a gotovo uvek imaju prednost nad svim ostalim potrebama, jer podrazumevaju *mesto* za život koje nam obezbeđuje mogućnost da ostvarimo prihode, da koristimo usluge zdravstva i obrazovanja i ostvarujemo sva ostala prava.<sup>2</sup>

Ali šta zapravo znači „najveći trošak pojedinačnog domaćinstva“? Da li je to trećina, polovina kućnog budžeta ili uzima toliko da ne preostaje sredstava za hranu, lekove ili druge urgentne potrebe. Ukoliko je ovo poslednje slučaj, nalazimo se pred nemogućim izborom da li da plaćamo zakup, komunalije ili električnu energiju, ili pak da nahranimo decu, obezbedimo im toplu odeću ili adekvatnu terapiju za one koji su bolesni. Korisnici socijalnih stanova u Srbiji žive ovu dilemu svakodnevno. Podaci govore da svaki drugi stanovnik/ca unutar populacije sa najnižim prihodima (prva dva dohodovna decila) živi preopterećeno stambenim troškovima, a onda posledično i da žive u prenaseljenim stanovima.<sup>3</sup> U situaciji višegeneracijskog siromaštva, troškovi stanovanja, uključujući i troškove u stanovima za socijalno stanovanje, često su tako visoki da dovode do stalnih dugovanja za komunalne usluge i ugrožavaju zadovoljenje ostalih životnih potreba domaćinstva.<sup>4</sup> Suočeni sa izborom između više osnovnih životnih potreba, porodice nisu u mogućnosti da redovno izmiruju sve nametnute troškove, rizikujući da će izgubiti stambeni prostor. To je realnost najvećeg broja socijalno i ekonomski ugroženih stanovnika, među kojima su i neki korisnici stambene podrške, što je, ironično, posledica politike koja je upravo trebalo da spreči ovakvu ekstremnu egzistencijalnu prekarost.

---

1 Naziv poglavlja br. 16 u Desmond, *Evicted: Poverty and Profit in the American City*.

2 Herbert et al, *Measuring Housing Affordability: Addressing the 30 Percent of Income Standard*, 3.

3 Podaci EUROSTAT-a za 2024. godinu (napomena: preopterećenost stambenim troškovima podrazumeva da preko 40% budžeta domaćinstva odlazi na stambene troškove.). Izvor: [https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tessi162/default/table?lang=en&category=t\\_iloc\\_iloc\\_lv\\_t\\_iloc\\_lvho\\_t\\_iloc\\_lvho\\_hc](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tessi162/default/table?lang=en&category=t_iloc_iloc_lv_t_iloc_lvho_t_iloc_lvho_hc)

4 Vuksanović-Macura, „Socijalno stanovanje u Srbiji i Romi“, 68. U sklopu revidirane Strategije za socijalno uključivanje Roma i Romkinja 2022–2030. takođe se navodi da višegeneracijsko siromaštvo, veoma niski prihodi i slaba zaposlenost predstavljaju dodatnu prepreku Romima i Romkinjama da ostvare pravo na adekvatne uslove stanovanja, jer su troškovi stanovanja (uključujući i troškove u stanovima za socijalno stanovanje) često toliko visoki da ugrožavaju zadovoljenje ostalih životnih potreba ili dovode do visokih dugovanja za struju, komunalije, grejanje i sl. Usled zaduženosti oni su pod stalnom pretnjom iseljavanja iz stana (str. 51, 59).

Čija je ovo odgovornost? Nasuprot dominantnom trendu individualizacije odgovornosti koju nam je neoliberalni kapitalizam nametnuo, ovo je nesumnjivo sistemski propust i zanemarivanje, te je najveća odgovornost na samoj državi koja kreira i sprovodi određene socijalne, finansijske, urbanističke i stambene politike, a čiji učinak stalno perpetuira nejednakosti, nesigurnosti i socijalnu i stambenu deprivaciju određenih grupa. Kako je specijalni izveštajac za pravo na adekvatno stanovanje Ujedinjenih nacija mapirao u svom izveštaju iz 2023. godine, hronična nedostupnost priuštivog stanovanja rezultat je pogrešnog verovanja u samodovoljnost tržišta bez odgovorne državne intervencije, značajnog pada ponude stanova u javnoj svojini, smanjene javne podrške porodicama sa niskim i srednjim prihodima u obezbeđivanju odgovarajućeg smeštaja, neadekvatne pravne zaštite za podstanare (bilo da su oni na tržištu ili u okviru programa stambene podrške), eskalacije spekulacije sa stanovima i zemljištem i finansijalizacije stanovanja.<sup>5</sup> U svim ovim procesima država igra značajnu ulogu kroz propisivanje određenih zakona i procedura, kroz kontrolu realizacije propisanih mera, kao i kroz političku volju da određene sistemske probleme rešava (ili ne). Stambena nepriuštivost, posebno ona sa kojom se suočavaju najugroženiji, u Srbiji nije među prioritetima države i lokalne samouprave, već se s vremenom samo produbljuje i širi.



Poslednjih godina je u Srbiji napisano više analiza koje rasvetljavaju različite strukturne probleme unutar politika socijalnog stanovanja i podrške najugroženijim kategorijama stanovništva – od tretmana socijalnog stanovanja u urbanističkom planiranju<sup>6</sup>, različitih modela stambene podrške koji se primenjuju u Srbiji i njihove analize<sup>7</sup>, preko stanovanja Roma kao posebno ranjive grupe među korisnicima programa socijalne podrške<sup>8</sup>, do prostorne segregacije (socijalnog) stanovanja<sup>9</sup>. Prema uvidu A 11 – Inicijative za socijalna i ekonomska prava (u daljem tekstu: Inicijativa A11), na osnovu

---

5 UN, *A place to live in dignity for all: make housing affordable*, 3.

6 Vuksanović-Macura et al, „Uloga urbanističkih planova u obezbeđivanju socijalnog stanovanja u Srbiji“.

7 Mojović et al, „Izgradnja novih stanova za izbeglice sa niskim primanjima i ostala stambeno ugrožena lica“, Vuksanović-Macura et al, *Socijalno stanovanje u Srbiji. Alternativni modeli dostupni najugroženijim porodicama i diskriminisanim ženama*.

8 Vuksanović-Macura, „Socijalno stanovanje i Romi“.

9 Čurčić et al, *Rezidencijalna i prostorna segregacija i pravo na adekvatno stanovanje*; Timotijević et al, *Na šta mislim kad kažem... Protiv stambene segregacije*.

istraživanja na terenu, brojna svedočenja i iskustva korisnika socijalnih stanova ukazuju na to da se, i pored formalno osvojenog prava na stambenu podršku, oni suočavaju sa značajnim dugovanjima, rizicima iseljenja, te i beskućništva. Stoga se ovom sintezom pridružujemo prethodnim naporima, ali, u pokušaju da ponudimo komplementarni sadržaj, fokus stavljamo na uže pitanje nepriuštivosti socijalnog stanovanja. Pokušaćemo da nepriuštivost sagledamo iz što više uglova, kako bismo bolje razumeli sve faktore koji joj doprinose, u prilog zagovaranju potencijalnih mera i politika koje bi doprinele promeni dosadašnjeg trenda u ovoj oblasti.

Osim analize relevantne literature i postojećih istraživanja, dokumenata domaćeg i međunarodnog zakonodavstva (zakona, pravilnika, odluka i dr.) iz ugla cenovne priuštivosti, kao i (nedostatnih) javno dostupnih podataka u Srbiji, u tekstu će biti korišćeni i podaci koji su dobijeni iz razgovora Inicijative A11 sa stanovnicima naselja Kamendin u Zemun Polju u Beogradu, najvećeg kompleksa socijalnog stanovanja u Srbiji<sup>10</sup>, kao i drugi uvidi do kojih je ova organizacija došla u svom terenskom radu.

Sinteza sakupljenih podataka rađena je na dva komplementarna nivoa:

- **Na nivou grada** – kako prostorna segregacija utiče na pristup osnovnim javnim uslugama (zdravstvo, obrazovanje, prevoz, zaposlenje), i kako udaljenost i izolovanost lokacija dodatno povećavaju svakodnevne troškove života;
- **Na nivou stambene jedinice** – u kakvom su odnosu konkretni ekonomski uslovi stanovanja (visina zakupa, komunalni troškovi, porez i dr.) i stvarni prihodi korisnika (novčana socijalna pomoć, neredovna primanja, prekarnost), kao i koje su to sistemske prepreke (npr. gubitak subvencija u mesecima bez prava na socijalnu pomoć) za ostvarivanje sigurnog i priuštivog socijalnog stanovanja.

Nalazi i zaključci ove sinteze u najvećoj meri se oslanjaju na podatke sa teritorije grada Beograda, zbog toga što je u Beogradu regulatorni sistem socijalnog stanovanja i povezanih mera socijalne zaštite najrazvijeniji (što ne znači da nekih njegovih elemenata nema u drugim jedinicama lokalne samouprave), kao i zbog najbrojnijih primera socijalnog stanovanja. Međutim,

---

<sup>10</sup> Diskusija sa korisnicima socijalnih stanova u naselju Kamendin je sprovedena 5. juna 2025. godine u Zemun Polju, a podaci u ovom tekstu preuzeti su iz transkripta razgovora.

nećemo se ograničiti samo na Beograd, već su nalazi dopunjeni i podacima iz drugih gradova i opština u Srbiji, zarad potpunije slike o fenomenu (ne) priuštivosti socijalnog stanovanja koji je predmet analize.

Na kraju svakog od dva nivoa sagledavanja pitanja nepriuštivosti biće ponuđene opšte preporuke za unapređenje i regulatornog okvira i same prakse u relevantnim javnim politikama. Ove preporuke su kratkoročnije i fokusirane na postojeće okvire i mogućnosti, iz potrebe da se što pre vidi pomak u oblasti prava na adekvatno i sigurno stanovanje. Horizont promena, međutim, mnogo je dalji i radikalniji od ponuđenih preporuka i podrazumeva preispitivanje samog razumevanja socijalnog stanovanja, socijalne i stambene jednakosti i pravde. Njegova operacionalizacija, međutim, ostaje za neki drugi dokument.



1

---

Na šta mislimo  
kada govorimo  
o priuštivosti  
socijalnog  
stanovanja

---

**„...Dal' će da kupe za kuću, da  
jedu, da piju, da obuku decu ili  
će da ostave za struju.“**

(korisnik socijalnog stana,  
Požarevac)

---

## 1.1. Određenje socijalnog stanovanja

Ukoliko posmatramo šire od teritorije naše države, izuzetno je teško pronaći jedinstvenu definiciju *socijalnog stanovanja* [*social housing*], posebno zbog toga što ne postoji ni dosledna upotreba termina *socijalno*<sup>11</sup>, niti jedinstvena primena u pogledu ciljnih grupa na koje se on odnosi ili oblik svojine stambenog prostora koji je u ovaj model stambene politike uključen. Takođe, dobro je naglasiti i to da socijalno stanovanje i socijalna stambena politika nisu sinonimi, već je socijalno stanovanje tek jedan od instrumenata socijalne stambene politike.<sup>12</sup>

U lokalnom kontekstu, definicija socijalnog stanovanja, koja je korišćena i u Zakonu o socijalnom stanovanju iz 2009. godine (član 2), može se pronaći i u ranije objavljenoj knjizi *Urbanistički aspekti socijalnog stanovanja* (2006), gde se ono određuje kao „stanovanje odgovarajućeg standarda koje se obezbeđuje podrškom države za one grupe i kategorije stanovništva koje zbog ekonomskih, socijalnih i drugih razloga i ograničenja ne mogu na tržištu i po tržišnim uslovima da zadovolje svoje stambene potrebe.”<sup>13</sup> Kasniji zakon o stanovanju i održavanju zgrada (2016), kojim je ujedno i prethodni zakon prestao da važi, pokušao je da različite mere, uključujući i socijalno stanovanje, uvrsti u jedan koncept *stambene podrške*<sup>14</sup>, premda se i dalje u praksi jedan vid stambene podrške (onaj koji podrazumeva subvencionisani zakup u stanovima u javnoj svojini) formalno i neformalno nazivao socijalnim stanovanjem.

U ovoj sintezi pre svega ćemo se držati modela (*socijalnog*) *stanovanja u zakupu*, zbog toga što on i jeste najdominantniji oblik socijalnog stanovanja.<sup>15</sup>

---

11 U literaturi i dokumentima javnih politika u drugim zemljama Evrope koriste se termini *socijalno, javno, priuštivo* stanovanje, a da oni pritom imaju brojne zajedničke elemente, ali i neke specifične karakteristike.

12 U našem kontekstu može se povući paralela sa onim što tretiramo kao socijalno stanovanje i stambenom podrškom (koja podrazumeva brojne modele i instrumente, od kojih je socijalno stanovanje u zakupu tek jedan deo). O tome će detaljnije biti reči u daljem tekstu.

13 Milić, *Urbanistički aspekti socijalnog stanovanja*, 30.

14 Prema Zakonu o stanovanju i održavanju zgrada (član 92), stambena podrška se ostvaruje kroz pet modela: 1) zakup stana; 2) kupovinu i drugi način sticanja prava svojine nad stanom ili porodičnom kućom; 3) unapređenje uslova stanovanja; 4) pomoć za ozakonjenje stana ili porodične kuće; 5) stambeno zbrinjavanje.

15 Socijalno stanovanje u zakupu sa mogućnošću otkupa je izuzetno primenjivan model i karakterističan pre svega za projekte koji su pružali stambenu podršku izbeglicama i interno raseljenim licima nakon ratova devedesetih godina.

On sa jedne strane podrazumeva zakup stanova koji se nalaze u javnom vlasništvu, a koji se daju na korišćenje na određeno vreme i bez mogućnosti otkupa socijalno ugroženim domaćinstvima – kroz model *neprofitnog zakupa* i bliski model usluge socijalne zaštite *socijalno stanovanje u zaštićenim uslovima*. S druge, on uključuje i *stambeni dodatak* – subvencionisanje zakupa stana u bilo kojem obliku svojine (bilo da se zakupljuje stan u vlasništvu države ili jedinice lokalne samouprave, ili fizičkog lica).

Fokus u ovom tekstu će pre svega biti na ***neprofitnom zakupu***, koji podrazumeva da korisnici stanova iz sopstvenih prihoda plaćaju subvencionisani zakup (znatno niži od tržišnog), kao i druge troškove stanovanja (komunalne troškove snabdevanja i odvođenja vode, održavanja objekata, grejanja i dr, ali i snabdevanja električnom energijom).<sup>16</sup> Elementi ovog režima regulisani su Zakonom o stanovanju i održavanju zgrada (2016), odnosno spadaju u model *stambene podrške* u okviru stambene politike.

***Socijalno stanovanje u zaštićenim uslovima***, s druge strane, određeno je kao usluga socijalne zaštite koju pružaju lokalne samouprave, te je i regulisana lokalnim odlukama o socijalnoj zaštiti, kao što je, recimo, *Odluka o pravima i uslugama socijalne zaštite za Grad Beograd* iz 2011. godine. Stoga postoji razlika u načinu regulisanja ovog režima podrške, uslovima ostvarivanja prava na ovu uslugu i nadležnosti za njeno pružanje građanima koji su u potrebi.<sup>17</sup> Iako se ciljna grupa ovog modela samo u određenoj meri

---

16 Prema Vuksanović-Macuri, između 2004. i 2017. godine, u Beogradu je izgrađeno ukupno 633 stana, od kojih je 626 izdato u zakup stambeno i socijalno ugroženim domaćinstvima. Vidi: Vuksanović-Macura, „Socijalno stanovanje i Romi”, 77.

17 Članom 31 pojašnjava se da ovu uslugu mogu ostvariti „socijalno ugrožena i stambeno neobezbeđena lica, ukoliko su smešteni u kolektivnim centrima ili koriste drugi vid smeštaja, pod uslovom da prihodi po članu domaćinstva ne prelaze osnovicu za utvrđivanje novčane socijalne pomoći za pojedince.”

poklapa sa ciljnom grupom stambene podrške<sup>18</sup>, on obezbeđuje nešto drugačije uslove *de facto* zakupa stana u javnoj svojini. Kao i u prethodnom modelu, stambena jedinica ne može biti u vlasništvu korisnika, ali su mogućnosti umanjena troškova stanovanja nešto veće. Naime, stanari ne plaćaju zakup, već samo troškove stanovanja, dok za ugrožena domaćinstva postoje i dodatne olakšice.

Subvencionisanjem zakupnine u bilo kom obliku svojine stana, **stambenim dodatkom**, ovde se nećemo baviti. Nije nam poznato da je ovaj vid podrške operacionalizovan u nekoj od jedinica lokalne samouprave, tako da se nismo susretali sa praksom dodeljivanja stambenog dodatka i uslovima za dobijanje ili gubitak ovog vida podrške.<sup>19</sup>

## 1.2. Određenje *priuštivosti* socijalnog stanovanja

Iako se cenovna pristupačnost stanovanja prepoznaje kao jedan od osnovnih aspekata prava na adekvatno stanovanje, ne postoji univerzalno određenje, već ona u velikoj meri zavisi od zakona i sudskih praksi unutar samih država. To znači da ni metodologije merenja, strategije praćenja i efikasne politike za obezbeđivanje priuštivosti stanovanja ne mogu biti jednako efikasne ili primenjive svuda.

---

<sup>18</sup> U Zakonu o stanovanju i održavanju zgrada, među ciljnim grupama za stambenu podršku navode se (član 89): 1) beskućnik; 2) privremeni beskućnik; 3) žrtva porodičnog nasilja bez stana ili odgovarajućeg stana; 4) lice bez stana koje je korisnik prava na novčanu socijalnu pomoć u smislu zakona koji uređuje socijalnu zaštitu; 5) lice bez stana, odnosno bez odgovarajućeg stana koje ima svojstvo borca I kategorije, kao i korisnik prava iz oblasti boračko-invalidske zaštite i zaštite civilnih invalida rata; 6) lice bez stana, odnosno bez odgovarajućeg stana koje je osoba sa invaliditetom; 7) lice bez stana, odnosno bez odgovarajućeg stana, koje nema dovoljno sredstava da obezbedi stan na tržištu za sebe ili za sebe i svoje porodično domaćinstvo, odnosno da unapredi svoje uslove stanovanja; 8) lice sa zanimanjem koje je deficitarno zanimanje i od interesa je za jedinicu lokalne samouprave, odnosno organ državne uprave. S druge strane, prema Odluci o pravima i uslugama socijalne zaštite (za Grad Beograd, član 31), navodi se da uslugu socijalnog stanovanja u zaštićenim uslovima ostvaruju pojedinci i porodice ukoliko ispunjavaju i jedan od sledećih uslova: da su stariji od 65 godina i da su sposobni za samostalan život; da član porodičnog domaćinstva ima utvrđeno telesno oštećenje od 80% do 100% po propisima o penzijskom i invalidskom osiguranju; da je član porodičnog domaćinstva dete sa smetnjama u razvoju i da je korisnik dodatka za pomoć i negu drugog lica po bilo kom osnovu; da je roditelj koji samostalno vrši roditeljsko pravo; da je lice prema kome je izvršeno nasilje u porodici.

<sup>19</sup> U članu 95 Zakona o stanovanju i održavanju zgrada navodi se da se „bliži uslovi i postupak odobravanja stambenog dodatka utvrđuju odlukom nadležnog organa jedinice lokalne samouprave“. U prelaznim i završnim odredbama Zakona (član 136) predviđen je rok od 6 meseci za donošenje podzakonskih akata. Nije nam poznato da je do sada bilo koja JLS usvojila ovu vrstu odluke.

Prema izveštaju specijalnog izvestioca Ujedinjenih nacija za pravo na adekvatno stanovanje (2023) priuštivost stanovanja prevazilazi finansijske mogućnosti za kupovinu, iznajmljivanje ili izgradnju stambenog prostora, već su za stambene politike jednako relevantni i troškovi kao što su depoziti ili učešća u kreditima, ili troškovi osnovnih usluga kao što su voda, kanalizacija i energija za grejanje i kuvanje.<sup>20</sup> U tom smislu, kada govorimo o stambenim troškovima, posebno u kontekstu socijalnog stanovanja, pored troškova zakupa i poreza (o čemu će posebno biti reči u daljem tekstu) moraju se uračunati i troškovi koji taj stambeni prostor čine življivim. Nije slučajno da se parametar korišćen u statistici EUROSTAT-a pod nazivom „opterećenost stambenim troškovima” [*housing costs overburden*] upravo određuje kao udeo koji u budžetu domaćinstva imaju mesečni troškovi stanovanja koji uključuju i različite naknade (poput one za odvođenje smeća), održavanje, komunalne usluge.<sup>21</sup> Baš kako je navedeno u objašnjenju EUROSTAT-a, radi se o troškovima „povezanim sa pravom na život u stanu”

Srbija, premda je to slučaj i sa brojnim drugim zemljama u Evropi, suočava se u poslednje dve decenije sa rastućom nepriuštivošću stanovanja. Naime, masovna privatizacija društvenih stanova devedesetih godina igrala je ključnu ulogu u restauraciji kapitalističke logike u oblasti stanovanja u celom regionu. Masovno sticanje privatne svojine nad stanovima rezultiralo je razvojem tržišta stanova, dok je paralelno sa tim spekulativna izgradnja stanova postala važan točak ekonomskog rasta cele zemlje (u nedostatku industrije i mogućnosti ulaganja u realan sektor proizvodnje). Tako je prema popisu iz 2022. godine čak 98.86% stanova u Srbiji i 98.33% u Beogradu u privatnoj i dominantno individualnoj svojini. Posledica takvog procesa je ono što se globalno naziva *stambenom krizom*, premda se to, kako Dejvid

---

20 UN, *A place to live in dignity for all: make housing affordable*, 5.

21 Stopa prekomernog opterećenja troškovima stanovanja je procenat stanovništva koje živi u domaćinstvima gde ukupni troškovi stanovanja („neto” od stambenih dotacija) čine više od 40% raspoloživog dohotka. Troškovi stanovanja odnose se na mesečne troškove povezane sa pravom na život u stanu. Ovo uključuje troškove komunalnih usluga kao što su voda, struja, gas i grejanje. Uzimaju se u obzir samo troškovi stanovanja koji se plaćaju, bez obzira na to ko ih pokriva. Ovo uključuje troškove kao što su strukturno osiguranje, obavezne usluge i naknade (npr. kanalizacija i odvođenje smeća), redovno održavanje i popravke, porezi i troškovi komunalnih usluga (voda, struja, gas i grejanje). Za vlasnike kuća, obračun troškova stanovanja uključuje plaćanja kamata na hipoteku neto od bilo kakvih poreskih olakšica i bruto od stambenih dotacija (tj. stambene dotacije ne treba oduzimati od ukupnih troškova stanovanja). Za zakupce, obračun uključuje plaćanja zakupnine bruto od stambenih dotacija (tj. stambene dotacije ne treba oduzimati od ukupnih troškova stanovanja). Izvor: [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Housing\\_cost\\_overburden\\_rate](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Housing_cost_overburden_rate)

Maden i Piter Markuze<sup>22</sup> navode, teško može smatrati privremenom anomalijom (što termin *kriza* implicira). Zapravo je reč o hroničnom nedostatku priuštivog, sigurnog i adekvatnog stanovanja za rastući broj stanovnika, što samo obnavlja i uvećava postojeće stambene nejednakosti i sve veći broj ljudi onemogućava, ili im značajno otežava, ostvarivanje i drugih socijalnih i ekonomskih prava.

Prema podacima sâmog Ministarstva građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture<sup>23</sup> tek 10% stanovnika može da priušti kupovinu ili zakup stana na tržištu, a da taj izdatak ne predstavlja opterećenje budžeta njihovog domaćinstva veće od 40%. Stoga ne čudi da podaci EUROSTAT-a ukazuju na to da gotovo svaki drugi stanovnik Srbije (46.6%) živi u prenaseljenom stanu<sup>24</sup>, a da svako deseto domaćinstvo živi u prostoru sa krovom koji prokišnjava, vlažnim podovima, zidovima ili temeljima, ili trulom stolarijom.<sup>25</sup> Istovremeno, slaba ili neadekvatna regulacija stambenih odnosa u sektoru najma, bilo da se radi o stanovima u okviru programa stambene podrške ili na tržištu, proizvodi izrazito prekarne podstanare, jer se sasvim arbitrarno određuju ne samo cena, već i uslovi i trajanje zakupa.

U takvom kontekstu stalne dalje privatizacije i reprodukcije privatizma<sup>26</sup>, privatno vlasništvo nad stanom ujedno je i proizvod i mehanizam održavanja komodifikacije stanovanja i njegove finansijalizacije, što proizvodi sve veći broj stambeno ugroženih domaćinstava, dok ta ista domaćinstva na različite načine pokušavaju da obezbede privatnu svojinu nad nekim (često i neadekvatnim) stambenim prostorom. Paradoksalno, tako u ime sigurnosti, mnogi sebe dovode u još nesigurnije pozicije – ulazeći u stambene kredite sa ne-

---

22 Madden et al, *In Defense of Housing: The Politics of Crisis*.

23 Podatak je iz 2019. godine i preuzet je iz Nacrta Nacionalne stambene strategije koja je bila na uvidu u decembru 2021. godine.

24 Poslednji dostupni podaci su iz 2024. godine. Izvor: [https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ilc\\_lvho05a/default/table?lang=en&category=livcon.ilc.ilc\\_lvho.ilc\\_lvho\\_or](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ilc_lvho05a/default/table?lang=en&category=livcon.ilc.ilc_lvho.ilc_lvho_or)

25 Poslednji podaci za ovaj parametar su dostupni iz 2023. godine. Izvor: [https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ilc\\_mdho01/default/table?lang=en&category=livcon.ilc.ilc\\_md.ilc\\_mdho](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ilc_mdho01/default/table?lang=en&category=livcon.ilc.ilc_md.ilc_mdho)

26 Pojam *privatizam* je razvila Sonja Hirt. Dok je privatizacija društveno-ekonomski proces sa realnim posledicama po proizvodnju ili prava, *privatizam* prema Hirt predstavlja dominantni kulturni režim orijentacije ka privatnom vlasništvu i smanjenja podrške za narative i aktivnosti koji su u vezi sa kolektivnim ciljevima ili modelima. Premda se oslanja na zapadnu neoliberalnu ekonomsku logiku, *privatizam* se povezuje, pre svega, sa postsocijalističkim (kompresovanim) tranzicijama koje su proizvele „uspon privatnog“ koji je dinamičniji i snažniji nego u zapadnoevropskim zemljama, gde je pomeranje ka privatnom bilo postepenije. Videti: Hirt, *Iron Curtains: Gates, Suburbs and Privatization of Space in the Post-socialist City*.

izvesnim radnim angažmanom, druge vidove rizičnog zaduživanja ili kupujući „povoljnije” pravno neregulisane stambene jedinice.

Nepriuštivost stanovanja još je izraženija među najranjivijim grupama stanovništva, kao što pokazuje sledeći podaci:

2019	2020	2021	2022	2023	2024
63,5	60,1	54,1	50,7	57,0	46,8

**Tabela 1.** Opterećenost stambenim troškovima na nivou Republike Srbije za populaciju ispod praga rizika od siromaštva (60% medijane nacionalnog ekvivalentnog raspoloživog dohotka), EUROSTAT

Suočena sa nestalnim i nedostatnim prihodima (i u slučaju privremenih radnih angažmana i u slučaju novčane socijalne pomoći), domaćinstva koja su već suočena sa socijalnim isključivanjem, u situaciji su stambene deprivacije i nemogućnosti da pokriju stambene troškove, primorana su da žive ili u krajnje neadekvatnim uslovima ili u stalnom riziku od iseljenja i beskućništva.



Spram opisane situacije u oblasti stanovanja (i šire populacije, a posebno najugroženijih grupa), na međunarodnom nivou je nedvosmisleno prepoznato da je pre svega država odgovorna da preduzme korake u radu na unapređenju uslova stanovanja svojih stanovnika. Naime, Opšti komentar br. 4 (1991) Komiteta Ujedinjenih nacija za ekonomska, socijalna i kulturna prava jasno formuliše specifične obaveze država u vezi sa ostvarivanjem prava na adekvatno stanovanje, kao i sa priuštivošću stanovanja (paragraf 8 (c)). Ove obaveze obuhvataju: obezbeđivanje da troškovi stanovanja *ne* ugrožavaju druge osnovne potrebe; usklađivanje troškova povezanih sa stanovanjem sa nivoom prihoda; uspostavljanje stambenih subvencija za one koji nemaju priuštive opcije; i zaštitu stanara od neosnovanog povećanja zakupnine.<sup>27</sup> U ovoj sintezi ćemo pokušati da pokažemo u kojoj meri ove obaveze nisu ispunjene u slučaju Srbije, a njeni efekti će, nadamo se, uz dodatne napore zagovaranja doprineti promeni takve situacije.

---

<sup>27</sup> UN, *A place to live in dignity for all: make housing affordable*, 4.



# 2

---

## Prostorna i stambena segregacija i nepriuštvost socijalnog stanovanja / nivo grada

---

**„...Kada su deca bolesna, moramo da idemo čak u Padinsku Skelu i da koristimo dva prevoza, a najgore je vikendom, kada autobusi ne voze često i mora dugo da se čeka.“**

(korisnik socijalnog stana,  
Jabučki Rit)

---

**Prostorna i stambena segregacija.** Kao posledica tržišno orijentisane logike planiranja i upravljanja prostornim resursima, stambena segregacija predstavlja jednu od široko rasprostranjenih pojava u savremenom razvoju gradova koja proizvodi i učvršćuje prostornu nepravdu. Načelno, segregacija se može definisati kao prostorna raspodela, odnosno koncentracija, društvenih grupa prema određenim društvenim obeležjima, poput rase, etničke pripadnosti, socijalnog statusa ili drugih demografskih faktora. U lokalnom zakonodavnom okviru, Zakon o zabrani diskriminacije (2009) u članu 5 određuje segregaciju kao „svaki akt kojim fizičko ili pravno lice razdvaja bez objektivnog i razumnog opravdanja druga lica ili grupu lica na osnovu ličnog svojstva“

U akademskoj literaturi u oblasti urbane geografije, istraživane dimenzije ovakve distribucije odražavaju složenost situacije segregacije. Može se govoriti o (ne)ujednačenom prisustvu (reprezentativnosti) određenih (obično manjinskih) grupa na različitim teritorijama; koncentraciji pojedinih društvenih grupa na određenim mestima; postojanju fizičkih, socijalnih i ekonomskih ograničenja za interakciju pojedinih grupa sa ostatkom populacije i dr.<sup>28</sup> Ono što pomenuti aspekti imaju za posledicu jeste kombinacija prostorne i društvene isključenosti pojedinih društvenih grupa, zbog čega se pitanje stambene segregacije često nalazi i u fokusu istraživanja u oblasti ljudskih prava.<sup>29</sup>

Imajući u vidu ovakvo određenje segregacije, možemo svakako reći da je ona u suprotnosti sa pravom na adekvatno stanovanje, kao i da negativno utiče na ostvarivanje čitavog niza drugih ljudskih prava – od prava na zdravlje, prava na socijalnu zaštitu, prava na rad, pa sve do prava na obrazovanje.<sup>30</sup> Pravo na adekvatno stanovanje jedno je od temeljnih ljudskih prava, priznato u Međunarodnom paktu o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima (u daljem tekstu: MPESKP)<sup>31</sup>, a razrađeno u Opštem komentaru br. 4

---

28 Massey et al, "The Dimensions of Residential Segregation", 283.

29 Timotiević et al, *Na šta mislimo kada kažemo... Protiv stambene segregacije*, 2-3.

30 Čurčić et al, *Rezidencijalna i prostorna segregacija i pravo na adekvatno stanovanje*, 5.

31 SFRJ je Pakt ratifikovala u julu 1971. godine („Službeni list SFRJ“ – Međunarodni ugovori, br. 7/71), čime se, između ostalog, obavezala da nadležnom telu UN podnosi izveštaje o preduzetim merama i postignutim rezultatima u obezbeđivanju poštovanja prava priznatih u Paktu. Nakon 2000. godine, Savezna Republika Jugoslavija je 12. marta 2001. godine dala sukcesorsku izjavu u Ujedinjenim nacijama koja se odnosila i na ponovno pristupanje Međunarodnom paktu o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima. Narodna skupština Republike Srbije je 6. septembra 2023. godine ratifikovala i Opcioni protokol uz Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, mehanizam zaštite ovih prava.

Komiteta Ujedinjenih nacija za ekonomska, socijalna i kulturna prava. Prema ovom dokumentu, „adekvatnost“ podrazumeva više dimenzija – od sigurnosti poseda, preko dostupnosti osnovnih usluga, do *priuštivosti i adekvatne lokacije*. Ova dva poslednja kriterijuma – cena i lokacija – posebno su važna kada se govori o socijalnom stanovanju, jer u njihovoj međuzavisnosti leži ključ za razumevanje toga kako se prostorna segregacija i stambena nepriuštivost uzajamno oblikuju.

**Prostorna segregacija socijalnog stanovanja.** Kada govorimo o segregaciji u kontekstu socijalnog stanovanja, govorimo o *nevoljnoj planskoj* stambenoj segregaciji, zbog toga što ona ne podrazumeva mogućnost izbora.<sup>32</sup>

U Srbiji su projekti socijalnog stanovanja najčešće smešteni na rubovima gradova, usled dominantne diskriminatorne kulture u odnosu na marginalizovane grupe, ali i zbog ekonomske logike „čuvanja“ razmenski vrednijeg zemljišta za lukrativnije investicije. S obzirom na to da se obaveza države da obezbedi i opremi zemljište za socijalno stanovanje tretira kao ekonomski teret, najčešće će izbor pasti na udaljene lokacije u javnoj svojini na kojima se koncentriše veći broj jedinica socijalnog stanovanja. Ipak, to nije izolovan slučaj u lokalnom kontekstu, već se radi o posledicama globalne komodifikacije prostornih resursa (kao što je zemljište), kao i o strukturnoj diskriminaciji prema socijalno i ekonomski nepriviligovanim društvenim grupama. Međutim, rezultat je dvostruk – prvo, socijalno stanovanje postaje sinonim za prostornu i socijalnu marginalizaciju; drugo, čak i kada su stanarine niske, život u takvim naseljima ostaje cenovno opterećujući.

**Prostorna segregacija socijalnog stanovanja i pitanje priuštivosti.** Ako su jedinice socijalnog stanovanja smeštene na periferiji gradova, često u slabije infrastruktorno opremljenim zonama, udaljene od radnih mesta, obrazovnih i zdravstvenih institucija, njihova „priuštivost“ postaje upitna. Nominalno niska ili subvencionisana cena zakupa često se *poništava* dodatnim troškovima koje domaćinstva moraju da izdvajaju za svakodnevni život – prevoz do posla, energenti, vreme i novac potreban za pristup osnovnim uslugama poput zdravstva ili obrazovanja. Time prostorna segregacija generiše *novu vrstu cenovne nepriuštivosti*, koja se ne meri samo visinom zakupa, već ukupnim troškovima života u određenom prostornom kontekstu.

---

32 „U okviru planske stambene segregacije nikako se ne sme prenebregnuti postojanje tzv. voljne stambene segregacije (ona koja se odnosi na mogućnost izbora, obično dostupnog privilegovanom delu stanovništva, da se izoluju od visoke koncentracije izgrađenosti i naseljenosti unutar grada), a onda i one nevoljne (koja upućuje na izostanak mogućnosti izbora)“: Videti: Timotijević et al, *Na šta mislim kad kažem... Protiv stambene segregacije*, 4.

Međunarodni okvir za održivi urbani razvoj jasno prepoznaje ovu međupo-vezanost. Cilj održivog razvoja 11.1 teži da „obezbedi adekvatno, bezbedno i cenovno priuštivo stanovanje i osnovne usluge za sve“, dok *Nova urbana agenda* naglašava obavezu država da razvijaju politike koje osiguravaju *dobro locirano i dobro povezano socijalno stanovanje*.<sup>33</sup> Dakle, stan koji je „jeftin“ u fiskalnom smislu može u praksi biti nepriuštiv ukoliko je smešten u izolovano naselje koje domaćinstva izlaže dodatnim strukturnim troškovima. Ovu situaciju možemo nazvati i *strukturnom nepriuštivošću* – situacija u kojoj su ukupni troškovi života u pristupačnoj stambenoj jedinici zapravo previsoki kada se uračunaju prostorni faktori. Ovo svakako ukazuje na to da se politike priuštivosti moraju posmatrati zajedno sa *lokacijom*, jer se u suprotnom socijalno stanovanje pretvara u mehanizam reprodukcije segregacije.<sup>34</sup> Tokom poslednjih decenija empirijski je pokazano da je došlo do porasta socioekonomske segregacije u gotovo svim većim gradovima Evrope, pri čemu su režimi socijalnog stanovanja u tome igrali ključnu ulogu.<sup>35</sup> U zemljama gde je sektor socijalnog stanovanja veći, mešovitiji i prostorno disperzovaniji, koncentracija siromaštva je niža, a ukupni troškovi domaćinstava manji. Nasuprot tome, getoizovani modeli socijalnog stanovanja, kao što je to najčešće slučaj u Srbiji, vode ka tome da je nominalno „priuštivo“ stanovanje dugoročno ekonomski i socijalno skupo, jer povećava troškove povezane sa prostornom izolacijom i siromaštvom.

Dakle, segregacija i nepriuštivost nisu dva odvojena problema. Prostorna izolacija socijalnog stanovanja dovodi do toga da ono gubi svoju osnovnu funkciju – da rastereti domaćinstva od prekomernih troškova ostvarivanja osnovnog prava na adekvatno stanovanje. Umesto toga, ona postaje mehanizam reprodukcije siromaštva i nejednakosti. Međunarodne instance stoga pozivaju da se pitanje priuštivosti ne posmatra samo reduktivno kroz cenu zakupa, pa ni samo kroz stambene troškove neposredno povezane sa stambenom jedinicom, već kroz širi skup faktora koji određuju životni standard i pristup pravima u urbanom prostoru, a usko su povezani sa lokacijom.

---

33 UN-Habitat, *Housing at the Centre in 2016. Annual Overview of Activities*.

34 UNECE, *#Housing2030: Effective Policies for Affordable Housing in the UNECE Region*.

35 van Ham et al, "A multi-level model of vicious circles of socio-economic segregation."

## 2.1. Analiza regulatornog okvira

Domaći zakonodavni okvir u oblasti stanovanja samo se posredno bavi pitanjem segregacije, dok Zakon o zabrani diskriminacije sadrži njenu definiciju, prepoznaje segregaciju kao poseban oblik diskriminacije i zabranjuje je. Međutim, ne postoje detaljno razrađeni akti koji bi odražavali političku volju da se sa ovim problemom zaista uhvati ukoštac.

Kao što je već pomenuto, prema Opštem komentaru broj 4 MPESKP, prilikom utvrđivanja da li se neki oblik smeštaja može smatrati adekvatnim potrebno je uzeti u obzir i kriterijum *lokacije*, koji podrazumeva to da adekvatan stan mora biti smešten na „lokaciji koja omogućava pristup radnim mestima, zdravstvenoj zaštiti, školama, obdaništima i ostaloj infrastrukturi“. Međutim, upravo to što se ovde određuje kao *pristup* direktno zavisi od toga koliki su njegovi troškovi za određeno domaćinstvo, zbog toga što udaljenost lokacije stanovanja od drugih javnih usluga i izvora prihoda u velikoj meri može uvećati troškove stanovanja, te uticati na nepriuštivost.

U skladu sa pomenutim kriterijumom, član 88 Zakona o stanovanju i održavanju zgrada navodi kao jedan od principa prema kojima se realizuje program stambene podrške „*prostorno-urbanističke adekvatnosti* u smislu blizine stambenih zgrada i porodičnih kuća iz programa stambene podrške postojećim stambenim zgradama i kompleksima, kao i drugim kompatibilnim namena, saobraćajne dostupnosti i dostupnosti objektima javnih usluga, kao što su osnovne škole, dečje ustanove, zdravstvene ustanove, centri snabdevanja i drugo, kako ne bi došlo do prostorne segregacije stambenih zgrada i porodičnih kuća iz programa stambene podrške“. Međutim, dok je prepoznavanje značaja lokacije u krovnom zakonu dobar znak, to i dalje nije eksplicitno suočavanje sa postojećim problemom stambene segregacije, niti pokušaj da se ona spreči. Takođe, kada je krajem decembra 2021. godine, nadležno Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture otvorilo javnu raspravu o Nacrtu Nacionalne stambene strategije za period do 2032. godine, sa Akcionim planom za sprovođenje,<sup>36</sup> u tom nacrtu nije bilo ni reči o dugoročnim merama koje bi ublažile postojeću ili sprečile buduću proizvodnju stambene segregacije.

---

<sup>36</sup> Prema Zakonu o stanovanju i održavanju zgrada (član 136, Prelazne i završne odredbe), Nacionalna stambena strategija bi trebalo da bude doneta u roku od 12 meseci od dana stupanja na snagu zakona. To znači da je ovaj strateški dokument trebalo da bude usvojen najkasnije krajem 2017. godine (s obzirom na to da je zakon stupio na snagu 31. decembra 2016). On je na javnoj raspravi bio u decembru 2021. godine, a do danas, gotovo sedam godina od propisanog roka, nije usvojen.

Na nivou podzakonskih akata, *Pravilnik o uslovima koje treba da zadovolji objekat za odgovarajući smeštaj* u koji je neophodno preseliti lica koja ostvaruju pravo na preseljenje pokriva određene prostorne uslove koje stambena jedinica treba da ispuni, poput uslova opremljenosti infrastrukturom ili sigurnosti i bezbednosti. Međutim, nema ni reči o tome u kakvom se okruženju data stambena jedinica nalazi, odnosno da je značajno da ona ne bude prostorno segregirana.

S druge strane, *Pravilnik o uslovima i normativima za planiranje i projektovanje stambenih zgrada i stanova u programima stambene podrške* iz 2017. godine sadrži u članu 2, koji se takođe bavi pitanjem lokacije, više kriterijuma među kojima su i mogućnost priključenja na postojeću infrastrukturnu mrežu, blizina drugih stambenih kompleksa i drugih kompatibilnih namena, pogodno i bezbedno zemljište za izgradnju objekata i dr. Ono što je značajno jeste da uz njih stoji i napomena „uz izbegavanje prostorne segregacije“. Takođe se pominje i „dostupnost stanice javnog prevoza i blizina postojećih terminala i linija gradskog saobraćaja većeg kapaciteta, zatim dostupnost objekata društvenog standarda – osnovne škole, dečje ustanove, zdravstvene ustanove i centri snabdevanja, kao i blizina javnih zelenih površina“. Ovo svakako jeste dobar primer, ali u situaciji nedoslednog i sporadičnog prepoznavanja problema stambene segregacije i rizika od nje, posebno u slučaju programa stambene podrške, u praksi skoro izvesno izostaje pažnja usmerena na ovaj problem i retko se operacionalizuje.



Osim zakonske regulative, u slučaju prostorne segregacije, u okviru regulatornog okvira treba da razgovaramo i o urbanističkom planiranju, s obzirom na to da je ono glavni instrument kojim se određuje i uređuje namena zemljišta u gradovima i time organizuju i različite urbane funkcije u prostoru.

Ovde ćemo se osvrnuti na najznačajniji plan na nivou grada, onaj koji strateški promišlja njegov razvoj za period od više decenija – Generalni urbanistički plan (u daljem tekstu: GUP). Kada je u pitanju Beograd, dugo očekivani GUP do 2041. godine bio je na *ranom javnom uvidu*<sup>37</sup> 2022. godine, te

---

<sup>37</sup>Zakon o planiranju i izgradnji predviđa dva koraka u izradi plana u kojima je omogućeno učešće javnosti: 1) *rani javni uvid* (u trajanju od 15 dana), tokom kog se javnost upoznae sa konceptom plana; i 2) *javni uvid* (u trajanju od 30 dana), tokom kojih je javnosti predstavljen razrađen nacrt plana. U okviru javnog uvida, održava se i *javna sednica*, na kojoj građani mogu da argumentuju svoje primedbe na nacrt plana.

smo mogli da kroz koncept plana iščitamo osnovne pravce socijalnog, ekonomskog i prostornog razvoja Beograda za narednih dvadeset godina. Ovaj je koncept, međutim, predstavljao samo nastavak nedoslednog i nemarnog odnosa prema stambenim nejednakostima i isključivanju.<sup>38</sup>

Analiza uslova za održivi razvoj stanovanja u Republici Srbiji – Polazište za Nacionalnu stambenu strategiju objavljeno 2019. godine, kao i Sektorska studija o stanovanju koju je Urbanistički zavod Beograda sproveo radi izrade GUP-a i objavio na ranom javnom uvidu, pružaju solidne analize stambene priuštivosti, navode stambenu nepriuštivost kao primarni problem i predlažu različita rešenja koja se tiču tržišne regulacije i novih vidova javnog i priuštivog stanovanja. Međutim, iako su ove studije prethodile izradi elaborata GUP-a za rani javni uvid, rezultati ovih istraživanja i predložene smernice potpuno izostaju u samom konceptu plana. Naime, postojeće stanje bavi se statistikom u vezi sa količinom izgrađenih stanova, njihovom površinom i stanovnicima u smislu prosečne veličine i starosti domaćinstva, kao i stambenim tkivom u smislu tipologije porodičnog i višeporodičnog stanovanja, u poređenju sa stanjem sa početka važenja prethodnog Generalnog plana Beograda iz 2003. godine. Ovoj analizi, međutim, nedostaje prikaz podataka o priuštivosti stanovanja, broju stanovnika kojima je potrebna stambena podrška, ali i beskućništvu, što su sve podaci koji predstavljaju realno stanje u oblasti stanovanja (ne samo stambene izgrađene strukture). Takođe, prikazana distribucija stanova po opštinama bila bi relevantnija kada bi uključila i socioekonomske karakteristike stanovnika, jer bi se u tom slučaju mogla uočiti i potencijalna prostorna nejednakost u gradu koju bi dugoročno planiranje moglo da umanjii. Sama sektorska studija o stanovanju koju je sproveo Urbanistički zavod potvrđuje da je potrebno „tačno definisanje procene potreba za socijalnim i subvencionisanim stanovanjem u aktuelnom trenutku“, ali je to u tekstualnom delu plana izostalo.

Jedan od navedenih principa za formiranje strateških ciljeva plana – *stambena podrška* – navodi „adekvatno lociranje zona socijalnog stanovanja i stanovanja za osetljive kategorije, subvencionisanog od strane grada i republike“. Nije, međutim, jasno šta GUP predviđa kao *adekvatnu* lokaciju i koji vidovi subvencionisanog stanovanja su u pitanju.

---

38 Komentari na GUP Beograda do 2041. godine u ovom tekstu zasnovani su na primedbama koje je Urbanističkom zavodu Beograda uputio kolektiv Ministarstvo prostora.

Nadalje, strateški cilj br. 2 u konceptu plana, koji podrazumeva omogućavanje izgradnje stanovanja po nižim cenama, ne pojašnjava šta „niže cene“ podrazumevaju. Takođe, stanovanje po nižim cenama se predviđa kroz *urbanu regeneraciju*, koja često može izazvati porast cene stanovanja na teritoriji regeneracije i u njenom okruženju. Prostorna distribucija priuštivog stanovanja, prema ovom planu se predviđa samo u srednjoj i perifernoj zoni. Nasuprot tome, a kako bi se izbegla segregacija i prostorna nejednakost na teritoriji grada, stanovanje po nižim cenama bi trebalo da bude *ravnomerno* raspoređeno u svim zonama, uključujući i centralnu, što ovde nije slučaj. Princip ravnomernije distribucije inače potvrđuje i Studija socijalnog stanovanja obuhvaćena dokumentacijom za rani javni uvid, koja navodi socijalnu inkluziju kao jedan od glavnih operativnih ciljeva: „Pri planiranju socijalnog stanovanja, izbegavati izolovane, najudaljenije lokacije i kombinovati ovaj sa drugim oblicima dostupnog stanovanja (i u ličnom vlasništvu) namenjenih širem spektru socijalnih kategorija korisnika, u okruženjima što heterogenijeg socijalnog miljea.“<sup>39</sup>

S obzirom na to da javnost do danas nije videla razvijen nacrt plana, nije poznato da li se nešto u oblasti stanovanja promenilo u odnosu na koncept.



Deluje da se kroz regulatorni okvir, bilo da se radi o zakonskim ili strateškim dokumentima, ili pak o urbanističkim planovima, tek ponegde pominje pitanje segregacije, iako je za iskorenjivanje ovako složenog problema koje zahteva brojne mere izuzetno važno da svuda dosledno bude razrađen plan. U protivnom, postojeće stanje samo će se održavati i intenzivirati.

## 2.2. Stanje stvari

Ono što je zajedničko za većinu projekata socijalnog stanovanja u Srbiji i na teritoriji Beograda jeste da su oni građeni na zemljišnim parcelama u javnoj svojini koje ustupa i oprema lokalna samouprava. Međutim, kako se zemljište tretira kao vredan resurs koji potencijalno može doneti profit (kroz otuđenje ili ustupanje profitnom sektoru), neretko se za socijalno stanovanje određuju parcele koje nisu integrisane u gradsko tkivo, što podrazumeva

---

<sup>39</sup> Svi komentari na plan zasnovani su na primedbama koje je kolektiv Ministarstvo prostora uputio na koncept plana na ranom javnom uvidu.

slabiju povezanost sa ostalim uslugama i izvorima prihoda za korisnike ovih stanova, kao i slabiju povezanost sa bazičnom infrastrukturom.

Kao jedan od ilustrativnih primera može poslužiti socijalno stanovanje u naselju Jabučki Rit, na teritoriji opštine Palilula, u koje je 2015. godine useljeno 42 porodice. Samo jedna linija javnog prevoza saobraća do ovog naselja – autobus broj 106, koji ide otprilike na svakih sat vremena. Pored toga, ambulanta obezbeđuje samo osnovne preglede i hitne intervencije, a uz to je njeno radno vreme samo do 10.30 časova. Najbliži dom zdravlja, sa kompletnijom ponudom zdravstvenih usluga, nalazi se u Padinskoj Skeli, oko 12 km daleko od naselja Jabučki Rit. Osnovna škola i vrtić rade smanjenim kapacitetima, pa deca iz ovog naselja od petog razreda moraju da idu u „centralnu“ zgradu osnovne škole u Padinskoj Skeli, bez direktne linije javnog prevoza za đake.<sup>40</sup> Najbliža narodna kuhinja gde korisnici novčane socijalne pomoći mogu da preuzmu besplatan obrok nalazi se čak u Borči, na više od 15 km udaljenosti od naselja. Da bi preuzeli besplatan obrok iz narodne kuhinje na pomenutoj lokaciji, stanovnici Jabučkog Rita treba da putuju sat vremena u jednom pravcu koristeći javni gradski prevoz. Centar za socijalni rad, čije usluge upravo najviše i koriste stanovnici ovih naselja, nalazi se na udaljenosti od 2 sata i 10 minuta javnim prevozom (u Cvijićevoj ulici).<sup>41</sup>

Za trenutak samo osvrnućemo se na jedan drugi primer koji pokazuje koliko lokacija stanovanja, u sprezi sa teškom socijalnom isključenošću i siromaštvom, može da utiče na ostvarivanje garantovanih ljudskih prava. Ova situacija je bila od značaja za slučaj L. A. protiv Severne Makedonije, koji je razmatrao Evropski sud za ljudska prava kada su mu predstavku podnele četiri Romkinje, od kojih prva podnositeljka ima 26 godina, samohrana je majka troje dece, u četvrtom mesecu trudnoće. Nikada nije bila kod ginekologa, jer *nema para da plati troškove do najbliže zdravstvene ustanove*.<sup>42</sup> Iako se slučaj pre svega odnosio na pitanje diskriminacije, smatramo da je takođe ilustrativan i za pitanje veze između segregacije i nepriušivosti stanovanja za najugroženije grupe.

40 Informacije o lokaciji preuzete su iz izveštaja: "The assessment of the proposed new sites - JABUČKI RIT 1, A site visit was made on 22<sup>nd</sup> June 2012 with Direkcija and, 9<sup>th</sup> July 2012 with UNOPS, Housing Centre and DRC" koje Inicijativa A11 ima u svojoj arhivi.

41 Informacija preuzeta iz dokumenta „Izveštaj sa posete lokacijama predviđenim za izgradnju trajnih stambenih rešenja za romske porodice iseljene iz Belvila i sa Gazele“ (30. 11. 2012. i 3. 12. 2012. godine).

42 Ćurčić et al, *Rezidencijalna i prostorna segregacija i pravo na adekvatno stanovanje*, 32.

Ukoliko se vratimo na slučaj Jabučkog Rita, jasno je da se korisnici socijalnih stanova u ovom naselju nalaze u sličnoj situaciji, imajući u vidu gore pomenute karakteristike lokacije. U razgovoru sa Inicijativom A 11, stanovnici Jabučkog Rita naveli su sledeće: „Kada su deca bolesna, moramo da idemo čak u Padinsku Skelu i da koristimo dva prevoza, a najgore je vikendom, kada autobusi ne voze često i mora dugo da se čeka“.<sup>43</sup>

Naselje socijalnog stanovanja u Mislođinu, sa 32 stambene jedinice u koje su useljene romske porodice 2016. godine, na sličnoj je lokaciji, oko 5 kilometara udaljeno od Obrenovca i takođe okruženo pretežno poljoprivrednim zemljištem. Porodice su kroz ovaj program stambenog zbrinjavanja izmeštene iz neformalnih naselja u Beogradu, gde su se pretežno bavile sakupljanjem sekundarnih sirovina, te im je na ovako izolovanoj lokaciji onemogućeno da i dalje ostvaruju prihod od ove vrste posla, a drastično su im smanjene i mogućnosti za prihodovanje od obavljanja drugih poslova, što ih je učinilo zavisnim od minimalnih socijalnih davanja. Najbliža škola i zdravstvena stanica, kao i centar za socijalni rad, nalaze se u samom Obrenovcu, a linija javnog prevoza do Obrenovca saobraća tek osam puta dnevno.

Ako pogledamo i izvan Beograda, naselje socijalnog stanovanja u Požarevcu takođe odražava pretpostavku o vezi prostorne segregacije i nepriušivosti. Nakon života u kolektivnom centru, 2010. godine 19 romskih porodica, interno raseljenih sa Kosova, useljeno je u ove socijalne stanove, po režimu *socijalnih stanova u zaštićenim uslovima*. Većina stanovnika ovog naselja nema zaposlenje i korisnici su novčane socijalne pomoći. Naselje se nalazi na samom rubu grada, u blizini gradske deponije. Lokacija je sa svih strana okružena poljoprivrednim zemljištem, a do samog naselja nema asfaltiranog puta (što znači da nema ni mreže javnog prevoza, pa autobus ne stiže do naselja), nema ulične rasvete, niti kontejnera za odlaganje smeća. Do prve osnovne škole đaci bi trebalo da pređu oko 2.5 km.<sup>44</sup>

---

43 *Ibid.*, 34.

44 A11 – Inicijativa za ekonomska i socijalna prava napravila je kratak dokumentarni film o životu u ovom naselju: [https://www.youtube.com/watch?v=NbhC\\_pZfJwg](https://www.youtube.com/watch?v=NbhC_pZfJwg)

## 2.3. Kako bi moglo drugačije?

Nema nikakve sumnje da stepen intervencije države i lokalne samouprave – kroz redistributivne mere, programe socijalne zaštite i podrške u stanovanju – direktno utiče na to u kojoj su meri prostorna segregacija i socijalno isključivanje zastupljeni.<sup>45</sup> U ovom segmentu ćemo se, pre svega, baviti pitanjem lokacije koju za programe socijalnog stanovanja obezbeđuje jedinica lokalne samouprave, dok će ostale mogućnosti za podršku većoj priuštivosti stanovanja biti obrađene u narednom poglavlju.

Kada je u pitanju lokacija, postoje načini da se segregacija sistemski spreči, a ovde ćemo pomenuti samo neke od njih.

**Uspostavljanje složenog sistema kriterijuma za odabir lokacija za programe socijalnog stanovanja, koji će biti integrisan u sve relevantne dokumente u oblasti planiranja i stanovanja.** Na tragu nekih od načelnih kriterijuma koji su pominjani u pojedinačnim podzakonskim aktima (navedenim u prethodnom poglavlju), moguće je uspostaviti niz neophodnih uslova koje lokacija za socijalno stanovanje mora da zadovolji. Kao dobar primer može poslužiti dokument „Kriterijumi za evaluaciju lokacija za socijalno stanovanje” koji je rađen u okviru programa *Sagradimo dom zajedno*, na samom početku projekta, kao deo metodologije. Oslanjajući se na kriterijume iz Opšteg komentara br. 4 Međunarodnog pakta o ekonomskim socijalnim i kulturnim pravima, ali i druge opšte komentare (13 i 14 koji obrazlažu pravo na obrazovanje i zdravstvenu zaštitu), sastavljen je set kriterijuma u okviru kojih se jedan segment odnosi na „Pristupačnost i dostupnost usluga, troškove i finansijsku održivost”, od kojih izdvajamo najznačajnije<sup>46</sup>:

- **Dostupnost i učestalost javnog prevoza** – Ovaj kriterijum treba da se odnosi na broj i učestalost autobusa, odnosno drugih linija javnog prevoza, kao i na udaljenost od autobusnog stajališta. Procena ovog kriterijuma takođe treba da obuhvati realnost da većina ovih porodica ostvaruje prihode u sivoj ekonomiji i radi na poslovima prikupljanja otpada u centru grada. Beograd ima razvijen sistem javnog prevoza – autobusi, tramvaji, trolejbusi i vozovi kojima upravlja javno preduzeće GSP Beograd i koji su deo sistema integrisane naplate karata. Mreža prigradskih linija raširena

---

<sup>45</sup> Musterd et al, “Socioeconomic segregation in European capital cities. Increasing separation between poor and rich”, 5.

<sup>46</sup> UNOPS, „Kriterijumi za evaluaciju lokacija za socijalno stanovanje”, 6-8.

je od Beograda do centara prigradskih opština, odakle se lokalne linije koriste da bi se došlo do manjih mesta. Adekvatnost učestalosti javnog prevoza treba odvojeno proceniti za svaki pojedinačni slučaj.

- **Cena javnog prevoza do najbližeg gradskog centra i/ili relevantne destinacije** – Sistem javnog prevoza jedinstven je u celom gradu i odnosi se na sva vozila javnog prevoza (GSP, privatne prevoznike, Lastine autobuse i Beovoz) kroz upotrebu personalizovanih, depersonalizovanih elektronskih kartica i jednokratnih elektronskih kartica. Ovaj kriterijum služi da se proceni da li porodice mogu da priušte troškove javnog prevoza do mesta rada i osnovnih usluga (škola, domova zdravlja, itd.), a ne da li porodice mogu legalno da pristupe i koriste javni prevoz.
- **Pristup mogućnostima zapošljavanja, odnosno glavnim izvorima prihoda** – Osim redovnih aktivnosti sticanja prihoda uglavnom muškog dela romske populacije koje su orijentisane ka gradskim centrima, kao što je sakupljanje i prodaja otpada, po ovom kriterijumu radna grupa treba takođe da razmotri druge moguće izvore prihoda i zapošljivosti za žene, npr. sezonski rad, obrada zemlje, kućni poslovi, pružanje nege, itd. Treba obezbediti fizički pristup mogućnostima zapošljavanja.
- **Pristup uslugama zdravstvene zaštite** – U okviru ovog kriterijuma radna grupa treba da proceni da li je dovoljno blizu dostupna infrastruktura primarne zdravstvene zaštite i da li je ona dovoljno velika da obezbedi osnovne zdravstvene usluge. Razdaljinu, radno vreme, dostupnost pedijatra i slično treba uzeti u obzir prilikom evaluacije lokacija.
- **Pristup osnovnim i srednjim školama** – Ovaj kriterijum treba prvenstveno da se bavi osnovnim i srednjim školama koje postoje na rastojanju i lokaciji do koje deca mogu bezbedno i jednostavno da stignu. Treba uzeti u obzir rastojanje, vreme potrebno da se ono pređe i slične aspekte tokom procene za sve razrede osnovne škole, kao i za srednje škole.
- **Pristup centru za socijalni rad** – Socijalna zaštita kao sigurnosna mreža za najsiromašnije i najugroženije pojedince i porodice treba da garantuje princip efikasnosti, dostupnosti i najboljeg interesa korisnika. Direktni pristup centru za socijalni rad doprinosi izgradnji tolerantnog okruženja, a istovremeno smanjuje socijalno rastojanje u odnosu na manjinske grupe. Zbog toga je značajno da se proceni razdaljina do centra za socijalni rad i vreme potrebno da se ona pređe, kao i da se procene prateći troškovi.

Osim toga, za sve ove usluge eksplicitno se naglašava da se moraju uzeti u obzir i *cena javnog prevoza, potrebno vreme i element 'bezbednog fizičkog rastojanja'*.<sup>47</sup> Osim što se ovde radi o uslugama neophodnim za svakodnevno funkcionisanje, duboko povezanim sa pitanjem stanovanja, ali i ostvarivanjem osnovnih *socijalnih i ekonomskih prava* svakog stanovnika, u njima se uvek krije i potencijalno ekonomsko pitanje *troška njihovog ostvarenja*. Ovaj javno dostupni dokument može biti samo polazište za jednu opsežniju javnu raspravu u kojoj bi se, zajedno sa korisnicima, mogli utvrditi konačni kriterijumi koji bi postali i deo regulatornog okvira.

**Snažnija integracija strateškog promišljanja socijalnog stanovanja u sistem urbanističkog planiranja.** Pozicioniranje socijalnog stanovanja unutar urbanističkih planova je preduslov za obezbeđivanje pristupa osnovnim uslugama i sadržajima, te borbe protiv stambene segregacije, i nepriušivosti socijalnog stanovanja.<sup>48</sup> Ovo bi značilo da se u sam proces promišljanja socijalnih i prostornih odnosa uključi i stanovanje najugroženijih grupa, vodeći računa o doprinosu prostornoj i socijalnoj pravdi, a ne povećanju nejednakosti, kroz ravnomerniju raspodelu različitih tipova stanovanja. Time bi se takođe i „rezervisale“ određene lokacije, odnosno osiguralo da se u realizaciji projekata na osnovu planova ne procenjuje arbitrarno gde će biti pozicionirano profitabilno stanovanje, a gde programi stambene podrške – dosadašnja praksa takvog rasuđivanja samo je proizvela drastične primere segregacije.

Zanimljivo je da je u Generalnom planu Beograda do 2021. godine, koji je usvojen 2003. godine, („Službeni list grada Beograda“, 27/2003), po prvi put u domaćem pravnom i planskom okviru, socijalno i pristupačno stanovanje dato kao poseban vid stanovanja. Socijalno stanovanje

predviđeno ovim planom sledilo je međunarodne principe adekvatnog stanovanja i savremene koncepcije iz evropskih iskustava, a tekstualni deo plana ponudio je i definiciju socijalnog stanovanja, grupe stanovnika kojima je takav vid stanovanja namenjen, lokacije, urbanističke parametre i druge instrumente za realizaciju.<sup>49</sup>

47 Obratiti pažnju ne prethodno pominjane primere Jabučkog Rita, Mislođina i Požarevca u kontekstu ovih kriterijuma.

48 Vuksanović-Macura et al, „Uloga urbanističkih planova u obezbeđivanju socijalnog stanovanja u Srbiji“, 218.

49 *Ibid.*, 220.

Recimo, navode se kriterijumi za određivanje lokacija za socijalno stanovanje, koje treba koristiti i u daljim razradama planskih dokumenata: a) zdravo i za stanovanje prirodno prihvatljivo mesto; b) lokacija u relativnoj blizini postojećeg stanovanja; c) relativno laka dostupnost javnog prevoza; d) postojanje mogućnosti za povezivanje na odgovarajuću infrastrukturu; e) postojanje osnovnih socijalnih servisa (škola, dečja ustanova, snabdevanje, zdravstvena ustanova i sl.). Premda su neke od ovih formulacija i dalje neodređene (poput termina „relativno“, „prihvatljivo“, itd.), te one mogu biti različito interpretirane, značajno je da postoji referentni planski dokument koji prepoznaje značaj svih ovih pojedinačnih prostornih elemenata u promišljanju stanovanja za najranjivije grupe.

Uz to, Generalnim planom su bile anticipirane i dodatne antisegregacijske mere – predviđeno je da se jedan deo objekata socijalnog stanovanja realizuje unutar stambenih naselja sa više od 250 stanova u kojima treba obezbediti od 5 do 8% stanova za ove potrebe. Na taj način bi se obezbedila raznolika socioekonomska struktura stanovnika.

Konačno, inicijalna verzija plana predvidela je listu od ukupno 58 lokacija za socijalno stanovanje<sup>50</sup>, ali je u jednoj od prvih iteracija plana ova lista lokacija isključena iz njegovog sadržaja.<sup>51</sup>

---

50 Uvidom u listu ovih lokacija, u okviru dokumenta „Generalni plan Beograda 2021: Posebne evidencije i spiskovi“ koji više nije dostupan javnosti, ali se nalazi u arhivi Inicijative A11, vidimo da su lokacije namenjene socijalnom stanovanju ravnomerno raspoređene na celoj teritoriji grada, ali pretežno u rubnim zonama opština Čukarica, Novi Beograd, Palilula, Rakovica, Voždovac, Zemun, itd. (iako navodi konkretnih lokacija nisu dovoljno precizni, kako bi detaljnija analiza lokacija mogla da se sprovede) Ipak, konkretan izbor lokacija ne anulira značajan korak osiguravanja lokacija za stanovanje najugroženijih grupa, te (bar trenutnu) opredeljenost da se preuzme odgovornost za stambenu deprivaciju najranjivijih grupa i planira dugoročnije sprovođenje programa socijalnog stanovanja.

51 Zanimljivo je i to da se u Preporuci poverenice za zaštitu ravnopravnosti tadašnjem gradonačelniku Beograda, od 13. septembra 2013. godine, u vezi sa obezbeđivanjem lokacija za potrebe izgradnje socijalnih stanova u kojima će biti smeštene i romske porodice iz privremenih kontejnerskih naselja (usled raseljavanja iz neformalnih naselja ispod Gazele i pored naselja Belvil), poverenica poziva na ovaj spisak lokacija, prepoznajući značaj lokacije za kvalitet i priuštivost stanovanja. Ona u dopisu navodi da „lokacije za izgradnju stanova za romske porodice treba da zadovolje kriterijume pristupa zdravstvenim uslugama, školama, centrima za brigu o deci i drugim socijalnim uslugama. Takođe, te lokacije treba da imaju zadovoljavajuću putnu infrastrukturu, kao i da zadovolje kriterijume zdrave životne sredine, odnosno, da budu udaljena od izvora zagađenja.“

U pomenutom konceptu narednog Generalnog urbanističkog plana Beograda (do 2041. godine) za sada se ne pominju lokacije koje bi posebno bile alocirane za socijalno stanovanje, iako nas još uvek čeka razrađen predlog plana koji će biti na javnom uvidu. Međutim, na osnovu koncepta plana koji je javnost imala prilike da vidi, moguće je preduzeti još neke korake koji bi vodili pravednijoj stambenoj distribuciji:

- Predloženu diversifikaciju tipologije stanovanja (koja je navedena kao jedan od osnovnih principa u GUP-u) trebalo bi proširiti tako da se odnosi i na diversifikaciju svojine i namene. Tako bi se ovim strateškim planom dugoročno omogućila izgradnja priuštivog stanovanja za različite društvene grupe u potrebi, uključujući i najugroženije grupe stanovništva;
- Primeniti ravnomernu distribuciju priuštivog stanovanja u svim gradskim zonama, kako bi se izbegle negativne posledice u vidu prostorno-socijalne segregacije i svi problemi koji dolaze sa njom. Ovde se upravo može uključiti i prethodno navedeno određivanje jasnih parametara za odabir lokacija koje su rezervisane isključivo za ovakve vidove stanovanja i obezbeđivanje potrebne infrastrukture.
- Zadržati i unaprediti pravilo za planiranje određenog udela socijalnog stanovanja u projektima stanogradnje. Po ugledu na Generalni plan iz 2003. bilo bi važno da se kroz jasna pravila insistira na određenoj zastupljenosti socijalnog stanovanja unutar stambenih kompleksa. Puko propisivanje ovakvog pristupa, naravno, ne može garantovati da segregacije neće biti u implementaciji, ali ono može biti osnov za pažljivu primenu.



Iako je u ovom segmentu pre svega fokus bio na lokaciji i prostornim parametrima, ono što nesumnjivo doprinosi i segregaciji i većoj nepriuštivosti socijalnog stanovanja jeste i kvalitet usluga koje su dostupne u okruženju stambene jedinice. Pomenuti primer naselja u Jabučkom Ritu upravo nam ilustruje ovu tezu. Stoga je neophodno da se uvek uzimaju u obzir i zastupljenost i kvalitet različitih javnih usluga, mogućnost zaposlenja, saobraćajna povezanost, kao i to na koji način, u interakciji sa prostornim elementima, oni utiču na pitanje priuštivosti stanovanja.



# 3

---

## Stambeni troškovi socijalnog stanovanja / nivo stambene jedinice

---

**„Imali smo i struju i toplu vodu i sve, ali nismo imali uslove kako da plaćamo, i sad nemamo ni struju, ni ništa...”**

(korisnica socijalnog stana,  
Požarevac)

---

Osim što je život u naseljima građenim u okviru programa stambene podrške često strukturno povezan sa otežanim pristupom drugim uslugama, korisnici socijalnih stanova u velikom broju slučajeva lišeni su i osnovne infrastrukture, pod teretom dugova i siromaštva. Uskraćene su im električna energija i voda, gube pravni osnov korišćenja stana, a onda su i suočeni sa stalnim rizikom od iseljenja i posledično beskućništva.<sup>52</sup> Imajući u vidu činjenicu da nije reč o pojedinačnim, sporadičnim slučajevima, već o velikom broju korisnika koji se nalaze u ovakvoj situaciji, možemo pouzdano govoriti o hroničnoj i sistemskoj nepriušivosti socijalnog stanovanja, odnosno stambene podrške, a svakako nisu od pomoći ni nedostatni sistemi socijalne zaštite i podrške, kao ni manjak osetljivosti, predrasude i preovlađujuća diskriminatorska kultura u našem društvu.

Ovaj problem prepoznat je čak i u nacrtu Nacionalne stambene strategije<sup>53</sup>, gde se (na osnovu podataka iz 2019. godine) tvrdi da stambena podrška nije priuštiva za domaćinstva sa najnižim prihodima, odnosno ona koja se nalaze u prva četiri decila. Navodi se, dalje, da to znači da je za ta domaćinstva „potrebna dodatna podrška za stanovanje kroz različite vidove subvencija.”<sup>54</sup> Posebno za domaćinstva u 1. i 2. decilu, kako se u analizi zaključuje, neophodno je da se njihove „stambene potrebe rešavaju kroz integrisanje sistema socijalne zaštite i javne stambene podrške.”

Na problem nepriušivosti socijalnog stanovanja Srbiju je upozoravala i specijalna izvestiteljka Ujedinjenih nacija za pravo na adekvatno stanovanje, te je tako nakon posete Srbiji 2015. godine ona izrazila zabrinutost usled saznanja da su pojedina lica, koja su smeštena u socijalne stanove nakon života u veoma teškim uslovima, posle veoma kratkog vremena zapala u dugove za stanarinu i komunalne usluge i nalaze se u riziku od iseljenja.<sup>55</sup> Prema mišljenju specijalne izvestiteljke, socijalno stanovanje na ovaj način teško da ispunjava svoju svrhu, budući da ne pruža sigurnost najugroženijim građanima, i ne uspeva da obezbedi inkluziju onih koji su inače marginalizovani, diskriminirani i isključeni. Takođe, Zaštitnik građana je još 2013. godine izdao mišljenje koje se odnosilo na socijalno stanovanje u naselju Kamenidin u Beogradu. Osim što je potvrdio širi problem nepriušivosti stanovanja,

---

52 Ćurčić et al, *Rezidencijalna i prostorna segregacija i pravo na adekvatno stanovanje*, 47.

53 Ovaj nacrt bio je na javnoj raspravi u decembru 2021. godine, ali do danas nije usvojen.

54 *Nacionalna stambena strategija 2022–2032 / Predlog*, 43.

55 Deo izjave specijalne izvestiteljke za adekvatno stanovanje Leilani Farhe, nakon njene posete Srbiji, uključujući Kosovo, 2015. godine.

u ovom dokumentu je bilo navedeno da najugroženije društvene grupe ne samo da nisu u mogućnosti da samostalno, pod tržišnim uslovima, reše svoje stambeno pitanje, već često ne mogu ni da *podnesu troškove koji nastaju nakon zaključenja ugovora o zakupu stana dodeljenog na osnovu kriterijuma socijalnog stanovanja, zbog čega se trajno nalaze u riziku od beskućništva.*<sup>56</sup>

U ovom segmentu sinteze, rasvetličemo više grupa stambenih troškova koji opterećuju korisnike socijalnih stanova:

1. neprofitni zakup,
2. porez na zakup stana i
3. komunalni troškovi

spram poteškoća koje se tiču prihoda korisnika.

### 3.1. Analiza regulatornog okvira

Regulatorni okvir socijalnog stanovanja, posebno onaj koji trenutno važi (nakon integrisanja socijalnog stanovanja u program stambene podrške), nije osetljiv na različite ekonomske situacije korisnika socijalnog stanovanja. To se pre svega ogleda u visokom pragu prihoda koji je postavljen kao granični uslov za ostvarivanje prava na zakup socijalnog stana, što znači da se unutar tog cenzusa nalazi izuzetno širok dijapazon kapaciteta domaćinstava da pokriju stambene troškove, a svi su suočeni sa istim formalnim mogućnostima i merama. Uz to, pomenuta neosetljivost očitava se i u komplementarnim merama socijalne zaštite koje su u funkciji podrške smanjenju nepriušivosti stanovanja, ali su sasvim neadekvatne spram realnih prihoda mnogih korisnika. Takođe, problematični su i uslovi raskida ugovora o zakupu, koji ne prepoznaju stvarnu situaciju nesigurnih i neredovnih prihoda korisnika.

Šire pitanje priušivosti socijalnog stanovanja. S jedne strane, u Zakonu o stanovanju i održavanju zgrada (2016), u određivanju stambene podrške i principa po kojima se ona ostvaruje, naglašava se da se podrška ostvaruje kroz princip „*pravičnosti*“, u smislu dodele pomoći proporcionalno socijalnoj ugroženosti, odnosno da obim stambene podrške bude veći za korisnika koji je u težoj stambenoj i socijalnoj situaciji, a u slučaju osoba sa invaliditetom proporcionalno i stepenu invaliditeta“, ali još i važnije, kroz princip „*socijalne*

---

<sup>56</sup> Zaštitnik građana, Mišljenje del. br. 31199 od 28. 10. 2013. Videti: Čurčić et al, *Rezidencijalna i prostorna segregacija i pravo na adekvatno stanovanje*, 49.

*održivosti*, u smislu obezbeđivanja odgovarajućih mera socijalne zaštite tako da plaćanje svih troškova stanovanja ne ugrozi egzistenciju korisnika.”

Međutim, član 91 istog zakona određuje maksimalni prihod koji jednočlano domaćinstvo može da ima, kako bi se kvalifikovalo za stambenu podršku. Kada je u pitanju neprofitni zakup, koji je ovde u fokusu, ta granica iznosi „1,2 prosečne zarade bez poreza i doprinosa u jedinici lokalne samouprave za neprofitni zakup ili dodelu stana ili porodične kuće”. Za domaćinstva koja imaju više od jednog člana, (za Beograd) ova granica računa se prema formuli:

$$K=1 + O \times 0.7 + D \times 0.5$$

gde je „O” svaki sledeći odrasli član, a „D” svako dete.<sup>57</sup> To bi, recimo, u ovom trenutku značilo da su svi oni koji imaju prihod maksimalno do 130.000 RSD, za jednočlano domaćinstvo, kvalifikovani za program socijalnog stanovanja kroz neprofitni zakup, ali i da su, pretpostavljajući iste ostale parametre (broj članova domaćinstva, zdravstveno stanje, itd.)<sup>58</sup>, u istoj grupi zainteresovanih sa onima koji mesečno primaju novčanu socijalnu pomoć, koja trenutno za pojedinca iznosi oko 12.000 dinara. Ovako visoko postavljen prihodovni cenzus ukazuje na to da ne postoji svest o rasponu prihoda među korisnicima, te da ni tretman, odnosno mere koje su neophodne kao dopuna obezbeđivanju stambenog prostora ne mogu biti u toj meri nediversifikovane i univerzalizovane.

Jednom kada postanu korisnici socijalnog stana, Zakon o stanovanju i održavanju zgrada uređuje uslove zakupa. Naime, prema članu 92, zakup stana predstavlja jedan od pet vidova stambene podrške. Članom 94 određuje se preciznije *zakup stana pod uslovima neprofitnog zakupa* kao „davanje u zakup stana u javnoj svojini za čije korišćenje zakupac plaća neprofitnu zakupninu, pod uslovima i na način određen ugovorom o neprofitnom zakupu, a u skladu sa odredbama ovog zakona.” Isti član određuje da se ugovor o neprofitnom zakupu zaključuje u pisanoj formi za period od *najviše pet godina* i na pisani zahtev zakupca zakup se *može obnavljati sa istim rokom i pod istim uslovima*.

---

57 Preuzeto iz teksta Konkursa za rešavanje stambenih potreba kupovinom i davanjem stanova u zakup na lokaciji Kamendin 2, iz 2018. godine (arhiva Inicijative A11).

58 Član 106 Zakona o stanovanju i održavanju zgrada određuje uslove prvenstva za dodelu stambene podrške, i uključuje stambeni status (da li neko ima ili nema stan), uslove stanovanja, broj članova domaćinstva, zdravstveno stanje i invalidnost. Prednost imaju i korisnici usluga socijalne zaštite, među kojima su i oni koji primaju novčanu socijalnu pomoć.

Zakonom se predviđa i raskid ugovora „u slučaju da zakupac prestane da ispunjava obaveze predviđene ugovorom o neprofitnom zakupu“ (član 94) sa rokom za iseljenje od minimum 90 dana. Prateći zakonske odredbe, *Odluka o raspolaganju stanovima grada Beograda* (2015) članom 37 uređuje uslove otkaza o zakupu stana. Jedan od uslova je i ako zakupac ne plaća zakupninu najmanje tri meseca uzastopno ili četiri meseca u toku godine (član 37). Za većinu onih koji se kvalifikuju i postanu korisnici socijalnih stanova, a primaoci su novčane socijalne pomoći, ovaj uslov je neodrživ. Imajući u vidu to da novčanu socijalnu pomoć radno sposobni korisnici, iako bez prihoda, primaju maksimalno do 9 meseci u godini,<sup>59</sup> sasvim je izvesno da, ma koliko da iznose stambeni troškovi, oni neće biti u mogućnosti da u kontinuitetu pokrivaju dažbine.

**Troškovi zakupa socijalnog stana.** U modelu socijalnog stanovanja u zakupu, uslovi *neprofitnog* stanovanja se, pre svega, odnose na iznos zakupnine, odnosno na način na koji se on određuje.<sup>60</sup> Članom 94 Zakona o stanovanju i održavanju zgrada određuje se da „neprofitnu zakupninu čine: troškovi održavanja stana i zajedničkih delova zgrade, troškovi upravljanja zgradom i amortizacija stana. Neprofitnu zakupninu čine i troškovi pribavljanja i izgradnje objekta u kome se stan nalazi, odnosno sredstava uloženi u stan i pripadajuće zajedničke delove, kao i zemljišta na kome je izgrađen taj objekat.“ Neprofitna zakupnina se obračunava na godišnjem nivou.

Podzakonskim aktom iz 2016. godine – *Pravilnik o jedinstvenoj metodologiji obračuna neprofitne zakupnine* – propisuje se metodologija za određivanje visine neprofitnog zakupa. Shodno zakonu, zakupnina se određuje na period od 12 meseci, s tim što Pravilnik precizira da ovaj period obuhvata drugu polovinu tekuće i prvu polovinu naredne godine. Zakup se obračunava prema sledećoj formuli:

$$Z=K \times C/100/12$$

---

59 Kako su prema *Uredbi o primanjima i prihodima koji su od uticaja na ostvarivanje prava na novčanu socijalnu pomoć* (2011) u prihode uključena i primanja koja se „utvrđuju nalazom i mišljenjem centara za socijalni rad u skladu sa zakonom“ (član 2), u studiji UNICEF-a navodi se da je primetan princip ostvarivanja prava „9 od 12“ meseci, odnosno da postoji prekid u distribuciji novčane socijalne pomoći radno sposobnim korisnicima, pod izgovorom „pupštene zarade“ u letnjim mesecima na potencijalnim sezonskim i privremenim poslovima (posebno u oblasti poljoprivrede). Videti: UNICEF, *Pregled javnih rashoda socijalne pomoći u Srbiji*, 62.

60 Ristić, Blagojević. 2020. *Priručnik za pružanje stambene podrške u jedinicama lokalne samouprave*. Beograd: Stalna konferencija gradova i opština, str. 55.

gde je K procenat od vrednosti m<sup>2</sup> stana i iznosi 1.454, a C je tržišna vrednost m<sup>2</sup> stana za godinu dana. Kao ilustracija nam može poslužiti Konkurs za dodelu prava na zakup socijalnih stanova u naselju Kamendin 2 iz 2018. godine, u kojem se takođe navodi propisana formula obračunavanja zakupa. Za stan u Kamendinu te 2018. godine, zakupnina je iznosila 87.25 din/m<sup>2</sup>, odnosno nešto manje od 5.000 dinara za stan od 55 m<sup>2</sup>.

Pravilnik o jedinstvenoj metodologiji obračuna neprofitne zakupnine takođe propisuje i dodatni popust od 5% kao stimulaciju za redovno plaćanje. Međutim, bez obzira na to što se u apsolutnoj vrednosti i u poređenju sa drugim troškovima u društvu ova zakupnina može učiniti pristupačnom, postoje dva ključna razloga zbog kojih se brojni korisnici socijalnih stanova suočavaju sa raskidom ugovora upravo zbog neplaćanja zakupa. Prvo, iznos stanarine se ne može posmatrati izolovano od prihoda domaćinstva. Drugo, dodatno otežavajuću okolnost predstavlja činjenica da se zakup ne može platiti zasebno, već isključivo u okviru objedinjenog sistema naplate preko uplatnice za Infostan, što onemogućava korisnike socijalnih stanova da u situacijama kada nemaju dovoljno novčanih sredstava izmire bar dugovanja za troškove zakupa stana čije neplaćanje može biti razlog za otkaz ili neproduženje ugovora o zakupu. Dakle, u ovom režimu zakupa, troškovi zakupnine su direktno povezani sa mogućnošću otkaza ugovora o zakupu, a *de facto* to pretpostavlja da je uslov i pokrivanje troškova komunalnih usluga, s obzirom na to da je propisano da se zakupnina plaća preko JKP „Infostan tehnologije“ (u slučaju Beograda).



Kao što je u uvodu najavljeno, u tekstu ćemo se baviti i modelom *socijalnog stanovanja u zaštićenim uslovima*, posebno u ovom poglavlju, zbog toga što su uslovi povezani sa *de facto* zakupom stana nešto drugačiji, odnosno povoljniji i osjetljiviji na mogućnosti korisnika. Naime, u ovom modelu korisnik ne plaća zakup stana, ali „troškove stanovanja (struja, telefon, voda, grejanje i druge komunalne usluge i naknade), kao i troškove tekućeg održavanja stanova, snose korisnici usluge sopstvenim sredstvima“, kako navodi *Odluka o pravima i uslugama socijalne zaštite za Beograd* (član 35). U istom članu navodi se da „izuzetno, grad Beograd, u zavisnosti od ukupnih prihoda domaćinstva korisnika usluge, snosi troškove iz stava 1 ovog člana u celini ili delimično u skladu sa normativima i standardima troškova koji se utvrđuju posebnim aktom koji donosi organizaciona jedinica Gradske uprave nadlež-

na za poslove socijalne zaštite." To znači da Sekretarijat za socijalnu zaštitu može doneti posebnu odluku da određenim korisnicima usluge dodatno pokrije deo pomenutih stambenih troškova. Ono što je posebno značajno, Odluka ne propisuje da neplaćanje troškova može voditi raskidu ugovora. Naime, u članu 39 se navodi da „usluga socijalnog stanovanja u zaštićenim uslovima prestaje ako: a) korisnik usluge prestane da ispunjava uslove utvrđene ovom odlukom za ostvarivanje usluge; ili b) korisnik usluge ili član njegovog porodičnog domaćinstva reši stambenu potrebu na drugi način." To znači da u ovom modelu socijalnog stanovanja, prestanak smeštaja nije uslovljen nemogućnošću izmirenja dela stambenih troškova.<sup>61</sup>

**Troškovi poreza na imovinu, po osnovu zakupa socijalnog stana.** Dodatni problem predstavlja činjenica da su korisnici socijalnih stanova, shodno Zakonu o porezima na imovinu, finansijski opterećeni i plaćanjem poreza na imovinu. Naime, ovaj zakon u članu 2 predviđa obavezu plaćanja poreza na imovinu na nepokretnost po osnovu „prava zakupa za period duži od jedne godine ili na neodređeno vreme, za koji je propisano *plaćanje neprofitne zakupnine* ili zakupnine koja se obračunava primenom propisanih kriterijuma i merila". Kako se ugovori o neprofitnom zakupu zaključuju na period od pet godina, korisnici socijalnih stanova imaju još jedan stambeni trošak koji podstanari na tržištu *de facto* nemaju (zbog hronično neregulirane situacije u sektoru zakupa). Zakon ne samo da ne prepoznaje mogućnost izuzimanja zakupa socijalnih stanova iz obaveze plaćanja poreza na imovinu, već eksplicitno propisuje da je režim neprofitne zakupnine uključen u ovu poresku meru.

**Drugi stambeni troškovi socijalnog stanovanja.** Osim troškova koji se odnose na zakup (za koji možemo reći da je jedini zaista subvencionisan) i porez na imovinu, stambene troškove, kao što je u uvodu napomenuto, čine i drugi troškovi koji se tiču korišćenja stambenog prostora. Na teritoriji Beograda, u ovom smislu uglavnom govorimo o dva najveća troška – komunalne usluge objedinjene naplatom Javnog preduzeća Infostan i usluge električne energije. Iako nominalno postoje zakonske odredbe i drugi dokumenti koji regulišu subvencije i u plaćanju ovih troškova, one nisu adekvatne ni u iznosu ni u uslovima sticanja prava na umanjenje.

---

<sup>61</sup> Uvidom u ugovor jedne korisnice stana u zaštićenim uslovima (arhiv Inicijative A11) potvrđuje se da u ovom modelu korisnici bivaju oslobođeni plaćanja zakupnine. Istovremeno, korisnica je dužna da plaća komunalne usluge (troškove centralnog grejanja snosi Grad), kao i troškove električne energije.

*Uredba o energetski ugroženom kupcu* propisuje kriterijume i uslove za sticanje statusa energetski ugroženog kupca, koji, ukoliko se odobri, obezbeđuje smanjenje troškova za električnu energiju. Pre svega, kriterijumi za sticanje ovog statusa (član 3) uključuju materijalni položaj (ukupni prihod domaćinstva, imovinsko stanje i broj članova), ostvareno pravo na novčanu socijalnu pomoć i zdravstveno stanje člana domaćinstva. Gornja granica prihoda domaćinstva (član 4) određena je konkretnim iznosima (tako da recimo za jednočlano domaćinstvo ona iznosi 25,362.52 dinara, a za tročlano 55,033.70 dinara), a koriguje se dva puta godišnje. Za one koji su ostvarili pravo na novčanu socijalnu pomoć, ne primenjuje se cenzus o prihodima domaćinstva (član 7), a posebno je važno da je, čak i uz dugovanja za električnu energiju, moguće steći status energetski ugroženog kupca (član 3). Ostvaren status obezbeđuje umanjenje mesečnih obaveza plaćanja, prema rešenju o statusu koje izdaje organ jedinice lokalne samouprave, u ovom slučaju Grad Beograd, a rešenje se donosi za svaku kalendarsku godinu (član 14).<sup>62</sup> Umanjenje je u formi određene količine električne energije koja se oduzima od utroška, zavisno od veličine domaćinstva i energenta.<sup>63</sup>

Što se tiče komunalnih troškova, među tzv. *interventnim merama zaštite najugroženijih građana* koje se na nivou grada Beograda donose na godišnjem nivou, postoji nekoliko vidova mera – stalna i privremena novčana pomoć, ali i popust, odnosno subvencije na osnovu izdataka za komunalne proizvode i usluge i stanarine. Ova mera odnosi se na domaćinstva, među ostalima, čiji je bar jedan član korisnik prava na materijalnu pomoć ili dodatka za pomoć i negu drugog lica (prema Zakonu o socijalnoj zaštiti); kao i ona čiji je član/ica osoba sa invaliditetom ili penzioner/ka sa najnižom penzijom (u skladu sa propisima o penzijskom i invalidskom osiguranju). Subvencije su propisane u visini od maksimalno 30% (propisane su takođe i manje subvencije, zavisno od prihoda domaćinstva) i to na iznos računa do 8.000 dinara. Na iznos preko toga, ne obračunava se bilo kakav popust. Sam procenat od 30% je pre 2014. godine iznosio 50%, iako ovo smanjenje nije bilo utemeljeno u opštem smanjenju siromaštva i uslova socijalnog stanovanja, već je samo predstavljalo meru štednje koja je dodatno prekarizovala one već najranjivije grupe stanovništva. Uz to, uslov za ostvarivanje subvencija je redovno izmirenje obaveza, što, kao što je ranije objašnjeno, nije u skladu

---

62 Ovo je slučaj i sa novčanom socijalnom pomoći – takođe se revidira na godišnjem nivou.

63 Na osnovu iskustva Inicijative A11, s obzirom na to da za razliku od komunalnih troškova, poput daljinskog grejanja, električna energija može biti isključena, korisnici daju prioritet plaćanju ovog troška, kako ne bi došli u situaciju isključenja.

sa neredovnošću prihoda (bilo da su zaposleni na privremenim, preknarnim poslovima ili da dobijaju novčanu socijalnu pomoć).

Na nivou Grada Beograda, postoji još jedan propis koji se odnosi specifično na subvencionisanje troškova za komunalne usluge – *Odluka o utvrđivanju korisnika koji plaćaju subvencionisanu cenu komunalnih usluga*. Ovom odlukom se propisuju kategorije korisnika komunalnih usluga koji plaćaju subvencionisanu cenu, kao i iznose subvencija za svaku kategoriju korisnika sledećih usluga:

- snabdevanje vodom za piće;
- prečišćavanje i odvođenje atmosferskih i otpadnih voda (kanalizacija);
- proizvodnja i distribucija toplotne energije;
- iznošenje kućnog smeća.

Član 5a određuje ko ima pravo na maksimalnu subvenciju, a među njima su i korisnici prava na novčanu socijalnu pomoć, korisnici socijalnih stanova, kao i korisnici koji imaju izuzetno mala primanja (do 8.000 dinara za jednočlano domaćinstvo). Dok se samo delom preklapaju grupe korisnika sa prethodno pomenutim dokumentom (Interventne mere zaštite najugroženijih građana), principi subvencionisanja su isti – iznos subvencije iznosi maksimalno 30%, a zavisno od grupe korisnika može da bude i manji (sve do 10%). Takođe, ovu subvenciju ostvaruju korisnici samo do iznosa od 8.000 RSD po računu.

## 3.2. Stanje stvari

Pomenuti problemi, izazvani neadekvatnom regulacijom i uslovima zakupa socijalnih stanova i mera podrške najugroženijima, proizvode ekstremno prekarne i neadekvatne uslove stanovanja. Prilikom posete Srbiji 2015. godine, specijalna izvestiteljka Ujedinjenih nacija za pravo na adekvatno stanovanje izrazila je zabrinutost zbog nepriuštvih cena komunalnih usluga i ostalih troškova koji se odnose na stanovanje, posebno za korisnike socijalnih stanova. U izveštaju koji je usledio nakon posete Srbiji, ona je podsetila na to da je uskraćen pristup osnovnim uslugama kao što su električna energija i voda u suštinskoj suprotnosti sa međunarodnim standardima ljudskih prava i naglasila da je takvu situaciju neophodno ispraviti bez odlaganja. Specijalna izvestiteljka je ukazala i na povezanost nepriuštvosti stanovanja i niskih stopa socijalnih davanja.

Na primeru naselja Kamendin mogu se jasno videti razmere posledica ovakvih štetnih politika. Prema nalazima Inicijative A 11<sup>64</sup> više desetina porodica živi bez struje, jer su zbog nagomilanih dugova isključeni sa mreže za snabdevanje električnom energijom. Neki od njih su podnosili molbe Elektrodistribuciji Beograd (u daljem tekstu: EDB) da im se omogući plaćanje duga na rate, ali su te molbe odbijene. Čak i ako bi uspeali da prikupe novac za plaćanje dugova, i dalje ne bi imali pristup električnoj energiji. Naime, u skladu sa procedurom EDB-a, osim dokaza o izmirenju dugova, morali bi da prilože važeći ugovor o zakupu stana, a zahtev za ponovno priključenje morao bi da podnese vlasnik stana – u ovom slučaju Grad Beograd – na šta nikako ne mogu da računaju stanovnici socijalnih stanova, kojima su zbog dugova otkazani ugovori i koje Grad pokušava da iseli iz stanova u kojima žive. Usled toga, brojni stanovnici Kamendina godinama žive bez struje. Pa ipak, pojedinim od njih, deo svih prihoda koje uspeju da ostvare odlazi na namirenje duga za električnu energiju.

Jedno od paradigmatičnih iskustava jeste i ono S. J., korisnice stana u Kamendinu, koja zbog komplikovane procedure, strogih uslova za ostvarivanje ovog prava i specifičnih porodičnih okolnosti, odavno ne prima ni novčanu socijalnu pomoć. Zbog prekida u primanju novčane socijalne pomoći nastali su dugovi zbog kojih joj je otkazan ugovor o zakupu socijalnog stana. S. J. se redovno javlja Nacionalnoj službi za zapošljavanje i povremeno uspeva da dobije angažovanje. Deo tih prihoda – jedinih prihoda koje njena porodica povremeno ostvari – odlazi na plaćanje dugova za električnu energiju i na račune za JKP „Infostan tehnologije”, iako trenutno ne postoji mogućnost da ponovo dobije električnu energiju. Pošto već 13 godina živi bez struje u socijalnom stanu, S. J. je bezuspešno podnosila zahteve za obnovu ugovora o zakupu socijalnog stana, i u tim zahtevima obrazlagala tešku situaciju u kojoj se nalazi i koja je i dovela do kašnjenja u plaćanju računa. Navodila je da redovno traži i povremeno uspeva da pronađe radno angažovanje, kao i da namerava da redovno plaća račune, ali nije dobila nikakav odgovor. Takođe, S. J. je jedna od 108 korisnika socijalnih stanova u ovom naselju, koji su se u maju 2020. godine obratili gradonačelniku Grada Beograda sa molbom da se održi sastanak u cilju rešavanja socijalnih i komunalnih problema

---

64 A11- Inicijativa za ekonomska i socijalna prava, „Više od 60 porodica živi bez struje, Grad sprema prinudna iseljenja socijalno ugroženih”, novembar 2020, <https://www.a11initiative.org/vise-od-60-porodica-zivi-bez-struje-grad-sprema-prinudna-iseljenja-socijalno-ugrozenih/>

sa kojima se suočavaju. Međutim, nisu primili nikakav odgovor povodom te inicijative. O razmerama problema možda najbolje svedoče podaci preduzeća Elektrodistribucija Srbije, prema kojima je od 355 korisnika električne energije iz socijalnih stanova na adresama u ulicama Akrobate Aleksića i Dušana Mađarčića Korčagina u Zemun Polju, njih 22 isključeno sa mreže za snabdevanje električnom energijom. Važno je napomenuti da ovaj broj ne uključuje korisnike kojima je zbog dugovanja skinuto električno brojilo. Posebno su drastični primeri pojedinih domaćinstava koja više od 10 godina žive u socijalnim stanovima bez pristupa električnoj energiji.<sup>65</sup> Dodatno zabrinjavaju i podaci JKP „Infostan tehnologije” prema kojima je od ukupno 445 korisnika na istim adresama zbog dugovanja protiv njih čak 236 pokrenut izvršni postupak za prinudnu naplatu duga. Navedeni podaci su rezultat istraživanja koje je Inicijativa A 11 sprovela u 2025. godini. Ilustracije radi, pojedini korisnici socijalnih stanova imaju višemilionska dugovanja za troškove Infostana, uključujući i zakup, od kojih neka dostižu iznose od preko tri i po miliona dinara, a koja s obzirom na izuzetno loš materijalni status i niska primanja verovatno nikada neće moći da izmire.

Tokom diskusija sa stanovnicima naselja Kamendin koje je u junu ove godine organizovala Inicijativa A 11, jedan od učesnika je izjavio da poznaje korisnicu koja prima socijalnu novčanu pomoć od 23.000 dinara, dok je račun za komunalne usluge koji je dobila iznosio oko 39.000 dinara<sup>66</sup>. Takođe je naveo da poznaje korisnike koji primaju pomoć u iznosu i po 12.000 dinara, dok su im računi duplo veći od tog iznosa. Ovo ukazuje na ogromnu nesrazmeru u odnosima računa i primanja, a već smo naglasili u kojoj je meri teško postići i očuvati status koji omogućava dodatne subvencije na stambene troškove. Uz to, čak i sa ostvarenim subvencijama, jaz između primanja i troškova je toliko veliki da vodi u neprekidno stanje zaduženosti. Drugi korisnik stana u Zemun Polju živi u samačkom domaćinstvu. Nije sposoban za rad i korisnik je novčane socijalne pomoći koja iznosi 12.181 dinara. Njegov mesečni račun za Infostan, koji uključuje i zakup socijalnog stana, iznosi 14.342 dinara, dok

---

65 Pošto u troškovima stanovanja dominiraju troškovi električne energije i zagrevanja stana, ovaj podatak, pre svega, ukazuje na takozvano *energetsko siromaštvo* u okviru stambenog siromaštva. Vidi: Vuksanović-Macura et al, *Socijalno stanovanje u Srbiji. Alternativni modeli dostupni najugroženijim porodicama i diskriminisanim ženama*, 117.

66 Ovaj račun uključuje i troškove za grejanje, merene po utrošku, što znači da se tokom zimskog perioda račun znatno uvećava (i od ove cifre), dok je u letnjim mesecima manji.

račun za električnu energiju iznosi 5.671 dinara. Još jedan učesnik u diskusijama svedočio je o tome:

*Neki imaju po tri miliona [duga], nemaš pravo na subvenciju za Infostan jer ne plaćamo redovno, mi smo šest godina plaćali redovno jer je Infostan bio 4-5.000 dinara plafon, nekad ajde 10.000 din, ali to je samo zimi, leti je 4.000. Ovo sad je nehumano jer sad stigne 17.000 račun za Infostan, nekima 24.000, 20.000 dinara.*

Sličan je slučaj i sa troškovima za električnu energiju. Nagomilani dug za električnu energiju vodi isključenju sa mreže, a to nadalje dovodi domaćinstva u situacije u kojima su odnosi neregulisani, a uslovi obezbeđivanja energije i opasni po život. Jedna ispitanica nam je ispričala:

*Bez struje sam oko četiri godine. [...] pa sam plaćala ljudima po 10.000 svaki mesec da imam bilo šta, sad neće više niko da mi da. Išla sam na sud i dobila puno da platim, šezdeset i nešto hiljada, jer sam neovlašćeno koristila struju, oni su prekinuli ali ja sam se prikačila, pa su mi skinuli sat i platila sam 60.000 dinara. Ja, sin sa snajkom i bebom, dva maloletna sina, to je to, svi bez struje. Kuvamo na plin, imamo sijalicu na akumulator, drugarica mi daje vruću vodu, na drugom mestu peremo veš.*

Još jedan ilustrativni primer je i naselje socijalnog stanovanja u Požarevcu, u kome zbog dugovanja 18 domaćinstava (od 19 useljenih) nema regulisan pristup pijaćoj vodi, dok je njih 11 isključeno sa elektrodistributivne mreže. Jedna od korisnica objašnjava:

*[Kad smo se uselili] Pa bilo je super stvarno. Imali smo i struju i toplu vodu i sve, ali nismo imali uslove kako da plaćamo, i sad nemamo ni struju, ni ništa... Šta smo imali struju, valjda, četiri-pet godina, i nismo uopšte plaćali i to se skupilo i došli i isekli struju. Pre smo uzimali [struju] od komšije dve-tri godine, sad od svekrve vučemo jednu sijalicu i televizor, to je to...*

Jedan od korisnika u stanu od 24 kvadrata iz istog naselja, kao interno raseljeno lice sa Kosova, prima tzv. „kosovski dodatak“ u iznosu od 8.500 dinara mesečno, dok su mu samo troškovi za električnu energiju između 7.000 i

8.000 dinara mesečno. Zbog straha od isključenja sa električne mreže, on daje prioritet plaćanju računa za struju, ali ima ogroman problem da pokrije bilo koji od drugih neophodnih troškova za život.

Dodatno, veliki broj korisnika suočava se sa hroničnim i drugim bolestima, kao i oblicima invaliditeta koji ih onemogućavaju da se aktivno uključe na tržište rada, što nepovoljno utiče na njihove prihode i posledično njihovo socijalno uključivanje. U naročito nepovoljnom položaju se nalaze korisnici novčane socijalne pomoći. Osim što, kao što i svedočenja korisnika govore, iznos ove vrste pomoći nije dovoljan da bi se izmirili navedeni troškovi stanovanja i zadovoljile bazične potrebe članova domaćinstva, pauza u obezbeđivanju novčane socijalne pomoći korisnicima koji se smatraju radno sposobnim uglavnom vodi gubitku prava na propisane subvencije. Troškovi komunalnih usluga tada počinju da se obračunavaju u punom iznosu, a korisnicima socijalnih stanova počinju da se gomilaju dugovanja.

Imajući u vidu obavezu iz ugovora o zakupu prema kojoj je zakupac dužan da redovno plaća troškove zakupa, usled navedenih dugovanja veliki broj domaćinstava i pojedinaca se nalazi u riziku da se njihov ugovor o zakupu otkaže ili ne produži. Takav ishod stvara dodatnu pravnu nesigurnost i dovodi korisnike socijalnih stanova u rizik od prinudnog iseljenja, jer više nemaju pravni osnov da nastave sa korišćenjem stambenih jedinica koje su im dodeljene. Pored toga, neprodužavanje ugovora o zakupu nekim korisnicima socijalnih stanova stvara dodatne administrativne poteškoće, zbog toga što bez ugovora ne mogu da izvrše prijavu prebivališta za lica koja postaju članovi domaćinstva usled rođenja, sklapanja braka ili zasnivanja vanbračne zajednice, čime im se uskraćuje ili otežava pristup drugim pravima. Na kraju ovog puta čeka ih situacija krajnje stambene i socijalne deprivacije, iz koje je program stambene podrške inicijalno trebalo da ih izmesti.

Prema podacima Sekretarijata za imovinske i pravne poslove grada Beograda<sup>67</sup>, ukupno je 285 stambenih jedinica u svojini grada koji se izdaju pod uslovima neprofitnog zakupa (u opštinama Novi Beograd i Zemun). U okviru ovih stanova, zbog duga prema JKP „Infostan tehnologije” u 2025. godini vodi se 236 postupaka pred javnim izvršiteljima, što je u odnosu na 2019. godinu za 25 više. Zbog duga za električnu energiju 22 korisnika od 355 žive sa isključenom strujom.

---

67 Odgovor Sekretarijata za pravne i imovinske poslove grada Beograda na zahtev Inicijative A 11 za pristup informacijama od javnog značaja, 28. mart 2025. godine.

Prema podacima iz 2025. godine, vodi se 56 sudskih postupaka za iseljenje, dok je njih 17 pravosnažno okončano.

### 3.3. Kako može drugačije

U promišljanju alternativnih scenarija socijalnog stanovanja, uvek je dilema u kojoj meri u jednom strukturno nepravednom društvu, a onda i sistemu politika (bilo da ovde govorimo o stanovanju ili socijalnoj zaštiti, recimo) ima smisla predlagati intervencije koje će tek „ispraviti“ propuste ili greške postojećih mera i propisa. S druge strane, čini se da bi i najmanja promena dugogodišnjeg nemara u oblasti stanovanja, a posebno stanovanja najugroženijeg stanovništva, mogla da proizvede efekte na stambene situacije onih koji su korisnici socijalnih stanova ili bi trebalo da jesu, ali još uvek ostaju van sistema stambene podrške. Ovde predlažemo klastere koraka, za koje smatramo su prioritetni.

**Unapređenje sistema analize i praćenja stanja u oblasti stanovanja, posebno najugroženijih građana.** Za pravovremene i adekvatne mere, pre svega je važno uspostaviti sistematsko i kontinuirano prikupljanje svih relevantnih podataka koji omogućavaju jasan uvid u stanje stambenih jedinica u javnoj svojini, ali i situacija u kojima se korisnici socijalnih stanova nalaze.<sup>68</sup> Premda je ovo načelno propisano Zakonom o stanovanju i održavanju zgrada (članovi 114 i 115), u operacionalizaciji je važno razviti složen set kriterijuma i metoda prema kojima se podaci sakupljaju. Sveobuhvatan i međusektorski pristup sakupljanju i obradi podataka može rezultirati adekvatnijim merama i politikama u oblasti stambene podrške, ali i socijalne zaštite.

**Oblikovanje i sprovođenje programa stambene podrške koji su osetljivi na različite situacije u kojima se najugroženiji stanovnici nalaze.** Programi socijalnog stanovanja i drugi programi stambene podrške ne mogu biti održivi ukoliko se ne napravi diferencijacija među potencijalnim korisnicima i prema finansijskom statusu, ali i prema mogućnostima pokrivanja troškova stanovanja (kao što je to, bar prema propisima, slučaj sa modelom socijal-

---

68 U Priručniku za pružanje stambene podrške u jedinicama lokalne samouprave (2020), autori eksplicitno navode da je „ključni problem sa kojim će se sve jedinice lokalne samouprave najpre suočiti nepostojanje podataka o stambenoj ugroženosti građana, kao i o stanovima u javnoj svojini i drugim sredstvima (npr. zemljište za izgradnju), za preduzimanje mera javne politike radi rešavanja ovih i brojnih drugih problema u stambenom setoru“. Videti: Ristić et al, Priručnik za pružanje stambene podrške u jedinicama lokalne samouprave, 31.

nog stanovanja u zaštićenim uslovima). Takođe, sistemi stambene podrške moraju biti osetljivi i na promene koje se dešavaju u domaćinstvima, kao što su promene u veličini porodica, starenje, gubitak sposobnosti, itd. Na taj način, jedino, moguće je strukturno promeniti uslove priuštivosti, odnosno raditi zajedno sa korisnicima i prema njihovim mogućnostima, na tome da njihovi stambeni troškovi ne vode nužno u zaduživanje, kao i da omoguće da se iz budžeta domaćinstva zadovoljavaju i druge potrebe.

**Prilagođavanje stambenih troškova u režimu socijalnog stanovanja i stvarnih mogućnosti korisnika.** Državna podrška, subvencije i poreske politike moraju biti uslovljene ispunjavanjem standarda priuštivosti, kao što je međunarodnim obavezama i zakonskom regulativom propisano. To bi moglo da uključi i sledeće korake:

- Pre svega, postoji niz urgentnih mera koje bi mogle da za određeno vreme reše slučajeve zanemarivanja i prekarizacije korisnika socijalnih stanova u neprofitnom zakupu. To podrazumeva obustavljanje postupaka za iseljenje, kao i priključivanje na mrežu onih korisnika koji su zbog dugovanja uskraćeni za električnu energiju.
- Omogućiti (kao vid palijativnih mera) da naročito ugroženi postojeći korisnici socijalnih stanova koji imaju niska primanja, korisnici su novčane socijalne pomoći i imaju druge vrste poteškoća u svakodnevnom ostvarivanju svojih prava, u skladu sa Odlukom o pravima i uslugama socijalne zaštite Grada Beograda, promene svoj status i postanu korisnici socijalnog stanovanja u zaštićenim uslovima. Pomenuta odluka podrazumeva da su korisnici oslobođeni plaćanja zakupnine, ali se i predviđa mogućnost da se troškovi dodatno smanje, odlukom Sekretarijata za socijalnu zaštitu.
- Preispitati postojeće propise iz oblasti stambene podrške i socijalne zaštite (poput odluka i uredbi koje su u prethodnom segmentu pominjane), kako bi mehanizmi pomoći zaista doprinosili smanjenju finansijskog opterećenja korisnika socijalnih stanova (od povećanja procenta subvencionisanja troškova, preko izmena uslova kojima se subvencije ostvaruju, do alternativnih mera koje sasvim drugačije obračunavaju stambene troškove u modelu socijalnog stanovanja<sup>69</sup>).

---

69 Ovo može ići u pravcu određivanja dela stambenih troškova koje korisnici plaćaju, prema njihovim stvarnim prihodima (može se koristiti i referentni prag od 30%), za razliku od trenutnih kalkulacija u vezi sa subvencijama (i zakupa i drugih stambenih troškova) koje su u nekim slučajevima arbitrarne i bez adekvatnog efekta.

- Ukinuti regulaciju kojom je pravna sigurnost zakupa uslovljena plaćanjem stanarine (odnosno bilo kojih stambenih troškova). Kao što je specijalni izvestilac Ujedinjenih nacija naveo u svom izveštaju iz 2023. godine, „niko ne sme biti iseljen zbog neplaćanja zakupnine zbog finansijskih nemogućnosti“<sup>70</sup>
- Ukinuti porez na imovinu u situaciji zakupa na više od godinu dana, u slučaju programa stambene podrške, te režima neprofitnog zakupa.

**Obezbediti participativni pristup osmišljavanju i kontroli mehanizama i mera javne politike u oblasti stanovanja i socijalne zaštite.** Potrebno je uspostaviti održive mehanizme koji omogućavaju aktivno uključivanje korisnika stambene podrške i usluga socijalne zaštite u izradu i donošenje strateških i planskih dokumenata, kao i propisa koji regulišu ove oblasti. Samo kroz neposredno iskustvo i perspektivu korisnika ovih usluga moguće je formulisati politike koje zaista odgovaraju na njihove potrebe i doprinose smanjenju prostorne i socijalne nepravde.

**Obezbediti adekvatna finansijska sredstva i institucionalne resurse za dugoročno sprovođenje javnih politika u oblasti stanovanja i socijalne zaštite.** Ukoliko postoji stvarna politička volja da se unaprede uslovi stanovanja najugroženijih domaćinstava kroz sistem stambene i socijalne podrške, neophodno je prepoznati resurse koji su potrebni (ne kao trošak, već kao obezbeđivanje ostvarivanja pristupa ljudskim pravima za sve stanovnike) i računati ih kao stalni deo javnog budžeta. U protivnom, nije moguće govoriti o dugoročnim i održivim efektima bilo koje intervencije države ili lokalne samouprave.

---

<sup>70</sup> UN, *A place to live in dignity for all: make housing affordable*, 23.

---

# Zaključak

---

**„Bog nek nam je u pomoći,  
šta da kažem drugo...  
Jer ne može, bez struje, bez  
vode – ne može nikako.“**

(korisnik socijalnog stana,  
Požarevac)

---

U dokumentu *Smernice za socijalno stanovanje* Ekonomska komisija za Evropu navodi da socijalno stanovanje ima ulogu da pokrene dugoročno rešavanje socijalne isključenosti, smanji diskrepanciju u prihodima i imovini, doprinese sprečavanju socijalne polarizacije i povećanju osećanja pripadnosti najugroženijih građana.<sup>71</sup> Za jedan prilično konzervativan dokument, ovo su veoma ambiciozno postavljena očekivanja od socijalnog stanovanja. Nažalost, u praksi je retkost da se makar jedan od ovih ciljeva i ostvari, a naš lokalni kontekst nije izuzetak.

Analiza socijalnog stanovanja u Beogradu i drugim gradovima u Srbiji pokazuje da se nepriuštvost ispoljava na više nivoa i da je u pitanju hroničan i sistemski problem. Čak i kada su zakupnine formalno subvencionisane, ukupni *stambeni troškovi* – uključujući poreze, komunalne usluge i energente – daleko premašuju realne mogućnosti najugroženijih domaćinstava. Time socijalno stanovanje, umesto da pruži sigurnost i smanji egzistencijalnu neizvesnost, zapravo postaje nova forma prekarnosti i izvor stalnog rizika od zaduženosti, iseljenja i beskućništva. Problem nepriuštvosti dodatno se produbljuje *prostornom segregacijom*. Većina socijalnih naselja planirana je i izgrađena na rubovima grada, a takva izolacija generiše dodatne troškove za korisnike stanova. Na taj način, segregacija i nepriuštvost postaju dva nerazdvojiva aspekta istog problema: stanovanje koje bi trebalo da umanjuje siromaštvo zapravo ga reprodukuje i produbljuje. Regulatorni okvir, iako formalno prepoznaje principe pravičnosti, socijalne održivosti i prostorno-urbanističke adekvatnosti, u praksi ostaje nedosledan i nedovoljno osetljiv na stvarne prihode korisnika. Terenska istraživanja Inicijative A 11 jasno pokazuju posledice takvih politika. Uprkos upozorenjima međunarodnih tela i domaćih organizacija civilnog društva, državne i lokalne vlasti nisu do sada razvile trajne mehanizme koji bi preokrenuli ovaj trend.

Zbog toga je nužno razmišljati o izmeni postojećih propisa, kao i o alternativnim merama i politici koja bi celokupni koncept *stambene podrške* zaisa uspostavila kao jedan od instrumenata socijalne i prostorne pravde. Predlozi koji su ovde navedeni svakako ne iscrpljuju sve mogućnosti, ali je nedvosmisleno jasno da je neophodan strateški *zaokret* ka politikama koje će biti *participativno* kreirane *prema* stvarnim potrebama i mogućnostima najugroženijih građana, kao i odlučnost i resursi da se takve politike i dosledno sprovede.

---

71 UNECE, *Guidelines on Social Housing. Principles and Examples*, 104-110.

---

# Bibliografija

---

## Literatura:

Ćurčić, Danilo & Milijana Trifković. *Rezidencijalna i prostorna segregacija i pravo na adekvatno stanovanje*. Beograd: Kancelarija Ujedinjenih nacija za projektne usluge (UNOPS), 2024. <https://social-housing.euzatebe.rs/rs/preuzimanje/208>

Desmond, Matthew. *Evicted: Poverty and Profit in the American City*. New York: Broadway Books, 2016.

van Ham, Maarten, Tiit Tammaru and Heleen J. Janssen, "A multi-level model of vicious circles of socio-economic segregation" (2018): [https://pure.tudelft.nl/ws/portalfiles/portal/52769664/BOOKCHAP\\_024\\_Divided\\_cities\\_OECD\\_CHAPTER.pdf](https://pure.tudelft.nl/ws/portalfiles/portal/52769664/BOOKCHAP_024_Divided_cities_OECD_CHAPTER.pdf)

Herbert, Christopher, Alexander Hermann & Daniel McCue. *Measuring Housing Affordability: Addressing the 30 Percent of Income Standard*. Joint Center for Housing Studies of Harvard University, 2018. [https://www.jchs.harvard.edu/sites/default/files/Harvard\\_JCHS\\_Herbert\\_Hermann\\_McCue\\_measuring\\_housing\\_affordability.pdf](https://www.jchs.harvard.edu/sites/default/files/Harvard_JCHS_Herbert_Hermann_McCue_measuring_housing_affordability.pdf)

Hirt, Sonia. *Iron Curtains: Gates, Suburbs and Privatization of Space in the Post-socialist City*. Wiley-Blackwell, 2012.

Madden, David J. & Peter Marcuse. *In Defense of Housing: The Politics of Crisis*. London: Verso, 2016.

Massey, Douglas S. & Nancy A. Denton. "The Dimensions of Residential Segregation". *Social Forces* 67, no. 2 (1988): 281-315. <https://doi.org/10.2307/2579183>

Milić, Vladimir A. *Urbanistički aspekti socijalnog stanovanja*. Beograd: Arhitektonski fakultet, Univerzitet u Beogradu, 2006.

Mojović, Đorđe & Zlata Vuksanović-Macura. „Izgradnja novih stanova za izbeglice sa niskim primanjima i ostala stambeno ugrožena lica". U *Knjiga o SIRP-u. Program stanovanja i trajne integracije izbeglica u Srbiji 2005–2008*, Ligia Ramirez, Đorđe Mojović, Barbara Galassi, Ratka Čolić i Zlata Vuksanović-Macura (ur.). Beograd: UN-HABITAT, 2008.

Musterd, Sako, Szymon Marcinczak, Maarten van Ham and Tiit Tammaru. "Socioeconomic segregation in European capital cities. Increasing separation between poor and rich". *Urban Geography* (2016). <http://dx.doi.org/10.1080/02723638.2016.1228371>

Ristić, Svetlana i Goran Blagojević. *Priručnik za pružanje stambene podrške u jedinicama lokalne samouprave*. Beograd: Stalna konferencija gradova i opština, 2020.

Timotijević, Jovana, i Danilo Ćurčić. *Na šta mislim kad kažem... Protiv stambene segregacije*. Beograd: Institut za filozofiju i društvenu teoriju, 2023. <https://recas.info/wp-content/uploads/2025/03/Jovana-Timotijevic-Danilo-Curcic.pdf>

Vuksanović-Macura, Zlata. „Socijalno stanovanje u Srbiji i Romi." U *Stanovanje Roma u Srbiji: Stanje i izazovi*, Tibor Varady i Zlata Vuksanović-Macura (ur.). Beograd: Srpska akademija nauka i umetnosti, 2017.

Vuksanović-Macura, Zlata i Vesna-Mila Čolić Damjanović. *Socijalno stanovanje u Srbiji. Alternativni modeli dostupni najugroženijim porodicama i diskriminiranim ženama*. Beograd: PALGO centar, 2016.

Vuksanović-Macura, Zlata & Aleksandar Jevtić. „Uloga urbanističkih planova u obezbeđivanju socijalnog stanovanja u Srbiji“. U *Zbornik radova sa 20. Naučno-stručne konferencije sa međunarodnim učešćem „Urbanizam i održivi razvoj“ (Novi Pazar, 9–11. maj, 2024. godine)*, Aleksandar Jevtić (ur.). Beograd: Udruženje urbanista Srbije, 2024.

UNECE. *Guidelines on Social Housing. Principles and Examples*. New York and Geneva: United Nations, 2006. <https://unece.org/DAM/hlm/documents/Publications/guidelines.social.housing.pdf>

UNECE. *#Housing2030: Effective Policies for Affordable Housing in the UNECE Region*. Geneva: United Nations, 2021. [https://unece.org/sites/default/files/2021-10/Housing2030%20study\\_E\\_web.pdf](https://unece.org/sites/default/files/2021-10/Housing2030%20study_E_web.pdf)

UN Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, and on the right to non-discrimination in this context, Balakrishnan Rajagopal. *A place to live in dignity for all: make housing affordable*, Report for the 78th session of the United Nations General Assembly, 15 August 2023. <https://docs.un.org/en/A/78/192>

UN Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, and on the right to non-discrimination in this context, Leilani Farha. Press Statement on the visit to Serbia, including Kosovo, 26 May 2015. <https://www.ohchr.org/en/statements-and-speeches/2015/05/press-statement-special-rapporteur-adequate-housing-component-right>

UN-Habitat. *Housing at the Centre in 2016. Annual Overview of Activities, 2016*. <https://unhabitat.org/sites/default/files/download-manager-files/Housing%20at%20the%20Centre%20in%202016%20-%20Annual%20report%20of%20activities.pdf>

UNICEF, *Pregled javnih rashoda socijalne pomoći u Srbiji*. Beograd: UNICEF, 2022. <https://www.unicef.org/serbia/media/23181/file/Pregled%20javnih%20rashoda%20za%20socijalnu%20pomo%C4%87%20u%20Srbiji.pdf>

UNOPS, „Kriterijumi za evaluaciju lokacija za socijalno stanovanje“, dokument u sklopu projekta *Poboljšanje životnih uslova za najugroženije romske porodice u Beogradu*, 2013. [http://www.sagradimodom.org/dokumenti/sr/26\\_610332\\_kriterijumi-za-evaluaciju-lokacija.pdf](http://www.sagradimodom.org/dokumenti/sr/26_610332_kriterijumi-za-evaluaciju-lokacija.pdf)

# Propisi i strateški dokumenti:

## Međunarodni nivo

CESCR (Committee on Economic, Social and Cultural Rights). *General Comment No. 4: The Right to Adequate Housing (Art. 11 (1) of the Covenant)*. Geneva: United Nations, 1991.

## Republički nivo

Zakon o socijalnom stanovanju – „Sl. glasnik RS”, br. 72/2009 (nevažeći)

Zakon o stanovanju i održavanju zgrada – „Sl. glasnik RS”, br. 104/2016 i 9/2020 - dr. zakon

Zakon o porezima na imovinu – „Sl. glasnik RS”, br. 26/2001, „Sl. list SRJ”, br. 42/2002 - odluka SUS i „Sl. glasnik RS”, br. 80/2002, 80/2002 - dr. zakon, 135/2004, 61/2007, 5/2009, 101/2010, 24/2011, 78/2011, 57/2012 - odluka US, 47/2013, 68/2014 - dr. zakon, 95/2018, 99/2018 - odluka US, 86/2019, 144/2020, 118/2021, 138/2022, 92/2023 i 94/2024

Zakon o planiranju i izgradnji – „Sl. glasnik RS”, br. 72/2009, 81/2009 - ispr., 64/2010 - odluka US, 24/2011, 121/2012, 42/2013 - odluka US, 50/2013 - odluka US, 98/2013 - odluka US, 132/2014, 145/2014, 83/2018, 31/2019, 37/2019 - dr. zakon, 9/2020, 52/2021 i 62/2023

Zakon o zabrani diskriminacije – „Sl. glasnik RS”, br. 22/2009 i 52/2021

Nacionalna stambena strategija 2022–2032. (predlog) [https://www.mgsi.gov.rs/sites/default/files/Nacionalna%20stambena%20strategija\\_NACRT\\_0.pdf](https://www.mgsi.gov.rs/sites/default/files/Nacionalna%20stambena%20strategija_NACRT_0.pdf)

Revidirana strategija za socijalno uključivanje Roma i Romkinja od 2022. do 2030. godine <https://minljmpdd.gov.rs/wp-content/uploads/2024/04/2-Revidirana-strategija-za-socijalo-ukljucvanje-Roma-i-Romkinja2022-2030.pdf>

Pravilnik o uslovima koje treba da zadovolji objekat za odgovarajući smeštaj – „Sl. glasnik RS”, br. 75/2017

Pravilnik o uslovima i normativima za planiranje i projektovanje stambenih zgrada i stanova u programima stambene podrške – „Sl. glasnik RS”, br. 76/2017

Pravilnik o jedinstvenoj metodologiji obračuna neprofitne zakupnine – „Sl. glasnik RS”, br. 90/2017

Uredba o energetski ugroženom kupcu – „Sl. glasnik RS”, br. 137/2022, 46/2023 - dr. pravilnik, 93/2023, 103/2023 - dr. pravilnik, 116/2023, 37/2024 - dr. pravilnik, 78/2024 - dr. pravilnik, 28/2025 - dr. pravilnik i 83/2025-I - dr. pravilnik

Uredba o primanjima i prihodima koji su od uticaja na ostvarivanje prava na novčanu i socijalnu pomoć – „Sl. glasnik RS”, br. 36/2011

## Nivo lokalne samouprave

Odluka o pravima i uslugama socijalne zaštite – „Sl. list grada Beograda“, br. 55/2011, 8/2012, 8/2012-II, 42/2012, 65/2012 (čl. 4 i 5 nisu u prečišćenom tekstu), 31/2013, 57/2013 (čl. 9 nije u prečišćenom tekstu), 37/2014 (čl. 15 i 16 nisu u prečišćenom tekstu), 82/2015 (čl. 5 i 6 nisu u prečišćenom tekstu), 4/2016 (čl. 12 nije u prečišćenom tekstu), 37/2016, 56/2016, 114/2016, 102/2017, 50/2018, 103/2018, 101/2019, 115/2019, 138/2019, 17/2020, 138/2020, 40/2021, 120/2021 i 109/2022 i 65/2023

Odluka o raspolaganju stanovima grada Beograda – „Sl. list grada Beograda“, br. 20/2015, 37/2016 i 114/2016

Interventne mere zaštite najugroženijih građana – „Sl. list grada Beograda“, br. 19/95, 13/96, 22/98, 10/99, 14/99, 21/99, 9/2000, 21/2000, 14/2001, 19/2001, 26/2001, 1/2002, 11/2002, 29/2002, 2/2003, 17/2003, 33/2003, 1/2004, 12/2004, 38/2004, 15/2005, 27/2005, 27/2006, 9/2007, 39/2007, 41/2007, 42/2008, 31/2009, 1/2010, 25/2010, 39/2010, 5/2012, 41/2012, 67/2012, 33/2013, 78/2013, 27/2014, 36/2014, 41/2014, 104/2014, 38/2015, 85/2015, 67/2016, 135/2016, 108/2017, 131/2018, 131/2019, 155/2020, 125/2021, 122/2022 i 87/2023

Odluka o utvrđivanju korisnika koji plaćaju subvencionisanu cenu komunalnih usluga – „Sl. list grada Beograda“, br. 31/2013, 75/2013, 27/2014, 37/2014, 51/2014, 97/2014, 35/2015, 82/2015, 61/2016, 126/2016, 95/2017, 123/2018, 26/2019, 101/2019, 65/2020, 40/2021, 76/2022 i 41/2023



Generalni plan Beograda do 2021. godine <https://www.urbel.com/srp/biblioteka-planova/2930/detaljnije/w/0/generalni-urbanisticki-plan-beograda-2021/>

Generalni urbanistički plan Beograda do 2041. godine (koncept plana) <https://www.urbel.com/srp/javni-uvidi/2977/detaljnije/w/0/rani-javni-uvud-u-generalni-urbanisticki-plan-beograda-2041/>



Ova publikacija nastala je u okviru projekta „Adekvatno stanovanje u Srbiji, pravo kog nema - Osnaživanje građana i jačanje participacije za ostvarivanje prava na adekvatno stanovanje socioekonomski ugroženih grupa,“ koji finansijski podržava Evropska unija. Za njegovu sadržinu odgovorna je isključivo Inicijativa A 11 i ona nužno ne odražava stavove donatora.



