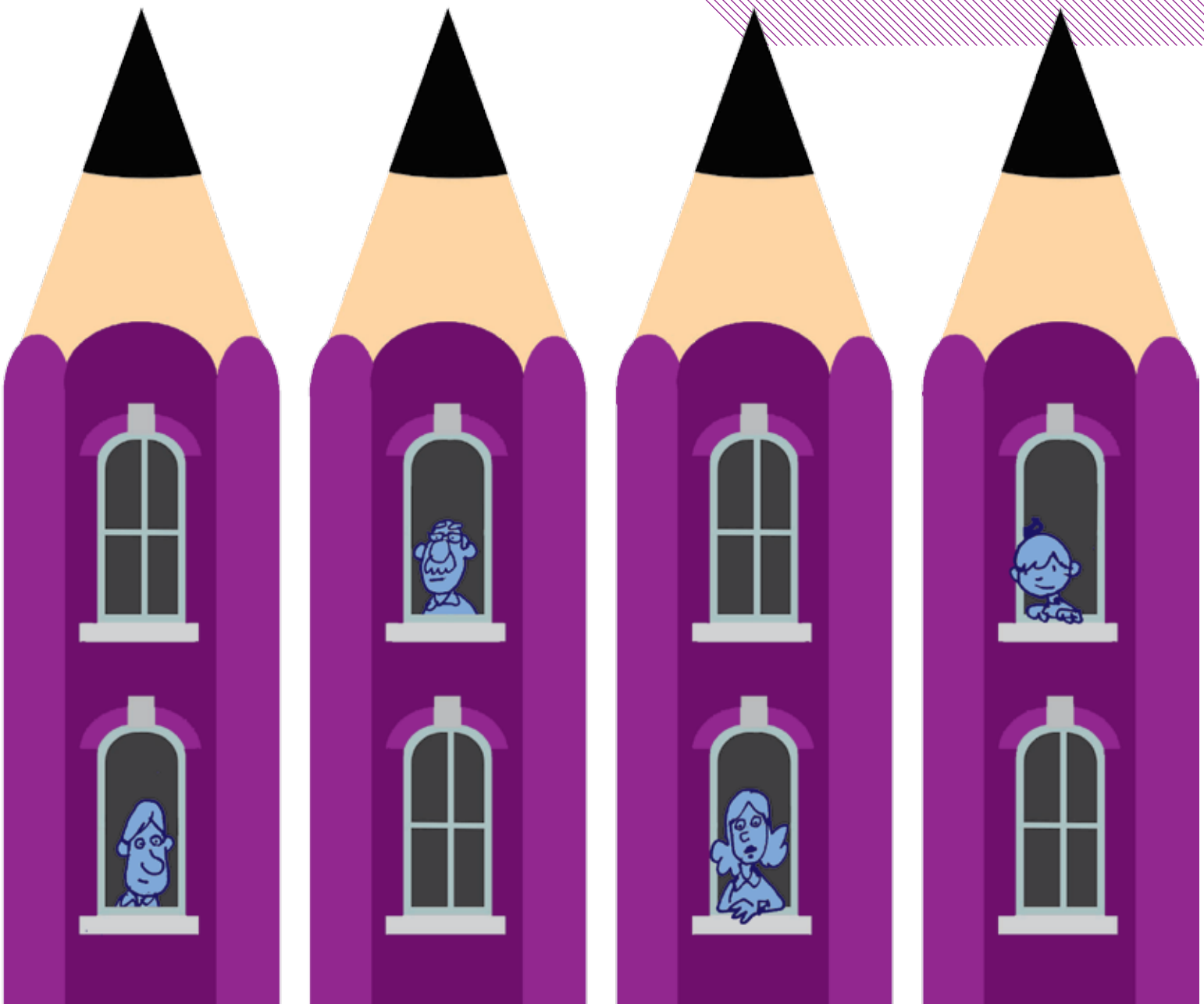
ČASOPIS ZA JAVNU POLITIKU

POLIS

Februar 2013. | broj 3



Februar 2013. | broj 3

POLIS
ČASOPIS ZA JAVNU POLITIKU

Izdavači
Stalna konferencija gradova i opština –
Savez gradova i opština Srbije i
Centar za javnu i lokalnu upravu – PALGO centar

Za izdavače
Đorđe Staničić, generalni sekretar SKGO
Dušan Damjanović, izvršni direktor PALGO centra

Urednici
Jelena Jerinić
Nikola Tarbuk
Dušan Damjanović

Saradnica na uređivanju broja
Klara Danilović

Grafičko oblikovanje
Avantguarde design

Ilustracije
Tošo Borković

Lektura i korektura
Ivana Andrić

Štampa
Grafoprodukt d.o.o Novi Sad

Tiraž
1.000 primeraka
ISSN 2334-637X

CIP - Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд
352/354(497.11)

POLIS : časopis za javnu politiku /
urednici Jelena Jerinić, Nikola Tarbuk, Dušan
Damjanović. - 2012, br. 1- . - Beograd:
Stalna konferencija gradova i opština, Savez
gradova i opština Srbije: Centar za javnu i
lokalnu upravu, PALGO centar, 2012- (Novi Sad:
Grafoprodukt). - 26 cm

Tromesečno
ISSN 2334-637X = Polis (Beograd)
COBISS.SR-ID 194451212

STALNA KONFERENCIJA GRADOVA I OPŠTINA – SAVEZ GRADOVA I OPŠTINA SRBIJE
Makedonska 22/VIII
11000 Beograd
Tel: +381 11 3223 446
Fax: +381 11 3221 215
www.skgo.org

CENTAR ZA JAVNU I LOKALNU UPRAVU – PALGO CENTAR
Svetozara Markovića 26/V
11000 Beograd
Tel: +381 11 630 45 53
Fax: +381 11 32 456 48
www.palgo.org

Publikacija Polis - časopis za javnu politiku je izdanje Stalne konferencije gradova i opština – Saveza gradova i opština Srbije (SKGO) i Centra za javnu i lokalnu upravu – PALGO centra, čije izdavanje podržava projekat „Institucionalna podrška SKGO", koji finansira Švajcarska agencija za razvoj i saradnju (SDC), a sprovodi SKGO. Ova publikacija i tekstovi u njoj ne predstavljaju zvaničan stav Švajcarske agencije za razvoj i saradnju. Takođe, autorski tekstovi u publikaciji ne predstavljaju zvaničan stav SKGO i PALGO centra. Za informacije i stavove u autorskim tekstovima odgovorni su isključivo autori.

Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Swiss Agency for Development
and Cooperation SDC

KAKO DO STRATEŠKIH PRIORITETA NACIONALNE STAMBENE POLITIKE

Treći broj *Polisa* je posvećen aktuelnim dilemama u vezi sa reformom stambenog sektora u Srbiji, čiji se domet u prethodnom periodu uglavnom ocenjuje kao neuspešan.

Od autora koji pišu za ovaj broj *Polisa* saznajemo o inovacijama u stambenoj politici i o novinama koje će oblikovati ovu oblast u narednom periodu. Dok su prethodni period, s jedne strane, karakterisali odsustvo regulatornih i korektivnih mera javnog sektora, a sa druge, sistemska neefikasnost, ekonomska neodrživost, ali i brojne nepravilnosti u društvenoj raspodeli resursa, danas smo svedoci postepene institucionalne izgradnje kako na lokalnom (gradske i opštinske stambene agencije) tako i na centralnom nivou (Republička agencija za stanovanje). Iako snažno oslonjene na rezultate svojevremeno uspešnog Programa stanovanja i integracije izbeglica (*SIRP*), ove institucije predstavljaju nosioce buduće javne stambene politike kod nas, uz osavremenjen pristup izgradnji javnog stambenog fonda i uspostavljanje novog zakonskog okvira za socijalno stanovanje.

Uvećanje institucionalne kohezije i sinhronizacija zajedničkih akcija nosilaca socijalnog stanovanja u Srbiji predstavljaju preduslov za stvaranje institucionalnog okvira za funkcionalan sistem socijalnog stanovanja, koji može adekvatno odgovoriti na potrebe stanovništva. Nosioci konkretnih programa i projekata Republičke agencije za stanovanje, sasvim u skladu sa ciljevima Nacionalne strategije socijalnog stanovanja, fokus stavljaju na pribavljanje stanova za stanovanje pod zakup u javnoj svojini, na izgradnju stanova za kupovinu pod neprofitnim uslovima, kao i na poreske olakšice za stanovanje.

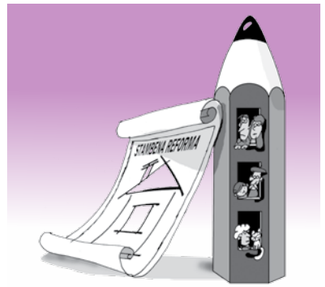
S obzirom na to da stambene zgrade u etažnom vlasništvu čine oko 50% stambenog fonda u gradovima u Srbiji, što ovaj problem čini strateški važnim, Predsedništvo SKGO je nedavno usvojilo Platformu za reformu sistema održavanja stambenih zgrada. U ovom broju *Polisa* saznajemo o značaju regularizacije svojinskih odnosa u ovoj oblasti, o neophodnosti uspostavljanja novih mehanizama finansiranja, održavanja, sprovođenja propisa i nadzora, kao i uvođenja obaveznog profesionalnog upravljanja zgradama, ali i o evidentnoj potrebi za promenom svesti i kulture etažnih vlasnika.

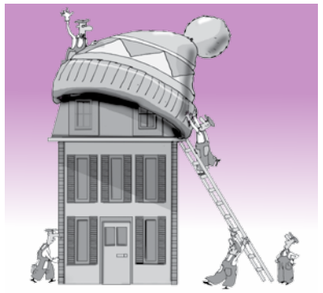
Pored navedenih tema, na narednim stranicama *Polisa* čitaoci se mogu upoznati sa korpusom novih propisa kojima se uređuje oblast energetske efikasnosti u zgradama, sa zanimljivim konceptom zahvatanja dodatne vrednosti nekretnina lokalne samouprave kojima se može finansirati opremanje gradskog građevinskog zemljišta, sa već oprobanim inovativnim i sveobuhvatnim pristupom socijalnom stanovanju koji doprinosi stvaranju inkluzivnog društva, sa stranim i domaćim novim publikacijama koje se bave socijalnim stanovanjem u zemljama u tranziciji, odnosno održivim modelima stanovanja Roma u Srbiji i drugim temama.

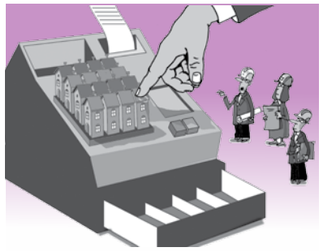
Nadamo se da smo ovim brojem na neki način podstakli aktere koji utiču na stambenu politiku u Srbiji da omoguće da se intervencija javnog sektora u narednom periodu u većoj meri usmeri na objektivne i racionalne prioritete stambene reforme u Srbiji.

Posebno se zahvaljujemo koleginici Klari Danilović iz SKGO na angažmanu i brojnim sugestijama prilikom uređivanja ovog broja *Polisa*. ■

Uredništvo *Polisa*
Jelena Jerinić
Nikola Tarbuk
Dušan Damjanović






SADRŽAJ

Svetlana Ristić
04 STAMBENE REFORME U SRBIJI

Božana Lukić
11 NOVINE U OBLASTI STANOVANJA: U PRILOG ANALIZI PRAVNOG OKVIRA

Jasminka Pavlović
17 PUT DO ENERGETSKE EFIKASNOSTI U ZGRADAMA U SRBIJI

Dr Đorđe Mojović
24 PREDLOG MOGUĆIH MERA ZA UNAPREĐENJE EFIKASNOSTI ODRŽAVANJA STAMBENIH ZGRADA U ETAŽNOM VLASNIŠTVU

Boris Žerjav
33 UPOTREBA INSTRUMENATA ZA ZAHVATANJE DODATNE VREDNOSTI NEKRETNINA ZA FINANSIRANJE IZGRADNJE URBANE INFRASTRUKTURE U SRBIJI

Maja Lakićević
39 INSTITUCIJE SOCIJALNOG STANOVANJA – NJIHOVA UMREŽENOST I KOORDINACIJA U SPROVOĐENJU POLITIKE SOCIJALNOG STANOVANJA U SRBIJI

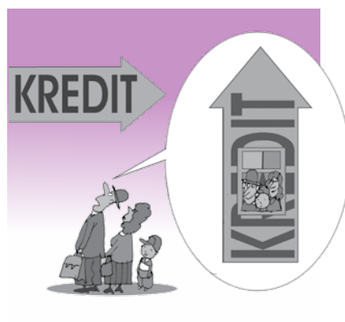
Igor Jakšić
43 PROGRAMSKI MODELI SOCIJALNOG STANOVANJA I KONCEPT NJIHOVE ODRŽIVOSTI

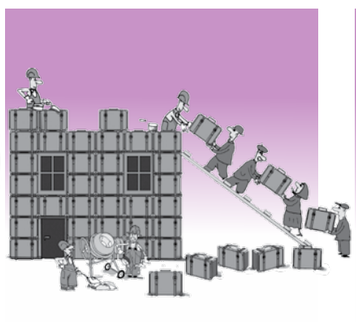
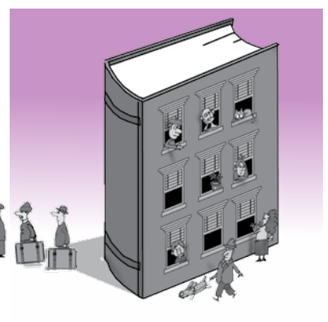
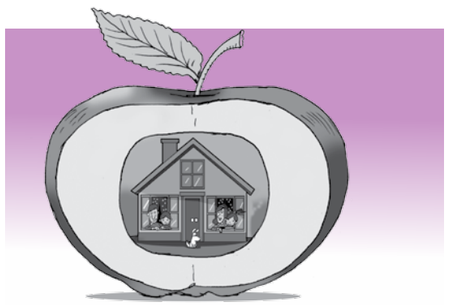
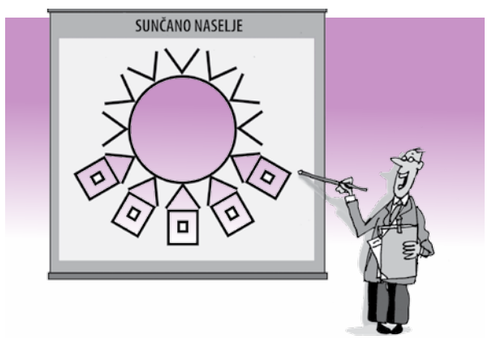
Branislava Žarković
50 SOCIJALNO STANOVANJE U ZAŠTIĆENIM USLOVIMA: PODRŠKA ZA DOSTOJANSTVEN ŽIVOT

Anđelka Mirkov
56 PRIKAZ KNJIGE *SOCIAL HOUSING IN TRANSITION COUNTRIES*

Prof. dr Mina Petrović i Dušan Damjanović
60 PRIKAZ STUDIJE *ODRŽIVO STANOVANJE ZA ROME U SRBIJI*

Bojana Kulačin
65 OD BANGLADEŠA KA SUNČANOM NASELJU





Svetlana Ristić
Diplomirani arhitekta,
šef odseka za stanovanje
u Ministarstvu građevinarstva i urbanizma

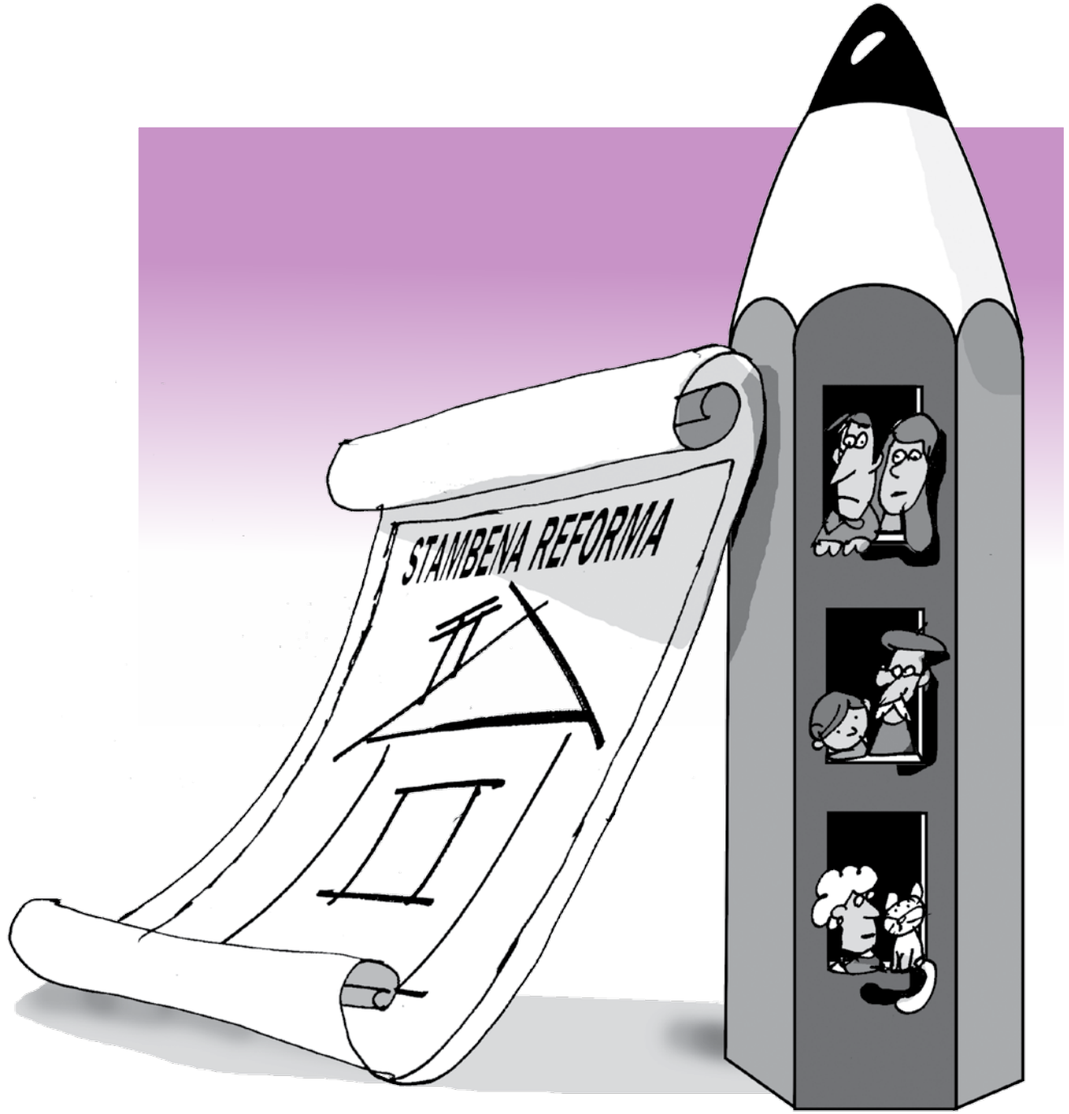
STAMBENE REFORME U SRBIJI

Stambene reforme u Srbiji će imati uspeha tek onda kada se usklade sa unutrašnjim potencijalima domaćinstava da učestvuju u rešavanju svojih stambenih potreba, odnosno kada se intervencija javnog sektora usmeri ka objektivnim i racionalnim prioritetima

Široj javnosti je malo poznato da, uglavnom neuspešni, pokušaji stambenih reformi u Srbiji traju već više od dvadeset godina, a stariji će se setiti i brojnih napora preoblikovanja stambenog sektora i iz ranijih perioda. Reformski procesi u stambenom sektoru Srbije u poslednjih dvadesetak godina podstaknuti su, pre svega, suštinskim promena društvenog uređenja i privrednog sistema, pa su stoga same reforme bile manje ili više uspešne u zavisnosti od praćenja ovih glavnih društvenih promena i usklađenosti sa njima.

Ključni zaokret u stambenoj politici Srbije desio se sa ustavnim i zakonskim promenama početkom devedesetih godina prošlog veka, kada je država napustila centralnu ulogu u obezbeđivanju stambenog prostora za stanovništvo i kada se u veoma kratkom periodu od nekoliko godina „bagatelno" privatizovao tadašnji društveni fond stanova. Već tada su bile vidne težnje da se stambeni sektor što više usmeri ka samoregulaciji preko tržišta, dok su regulatorne i korektivne mere iz javnog sektora skoro u potpunosti izostale.

Tokom devedesetih godina prošlog veka razlozi za odsustvo korektivnih mera iz javnog sektora mogu se tražiti u krajnje nepovoljnim političkim i ekonomskim uslovima u Srbiji, dok se takvi razlozi u periodu od 2000. godine pre mogu tražiti u verovanju da će probleme u stanovanju rešiti tržište samo. Ipak treba reći da su postojali pokušaji svih vlada nakon promena iz 2000. godine da se formulišu i preduzmu pojedine sistemske mere u stambenom sektoru, ali su važne odluke bile zakasnele ili inicijative nisu bile dosledno sprovođene, čemu su u velikoj meri doprinosili urušeni i nedovoljni institucionalni kapaciteti.



Stan u centralno-planskoj i u tržišnoj privredi

Kada se pažljivije analiziraju svi pokušaji reformi stambenog sektora u Srbiji, postaje jasno da je to dugotrajan i težak proces, ali i proces u kojem nisu savladane suštinske lekcije neophodne za uspešniji prelazak sa planskog na tržišni sistem privrede.

Ukoliko se uporede glavne odlike privrednih koncepata stambenog sektora nekadašnjih socijalističkih zemalja sa centralno-planskom privredom i kapitalističkih zemalja sa tržišnom privredom, moguće je sagledati suštinske razlike, koje ni do danas nisu dovoljno dobro shvaćene.

Prvenstvena razlika između ovih privrednih sistema je u osnovnom konceptu >>>

proizvodnje i raspodele dobara i usluga, što se dalje odražava i na sektor stambene potrošnje, na ulogu javnog sektora u stanovanju, a konačno i na svojinska i druga prava na nepokretnosti, pa i na efikasnost sistema u stambenom sektoru.

U socijalističkoj, centralno-planskoj privredi stan je proizvod koji zadovoljava ličnu potrebu, ali je takođe i društveno dobro koje se raspodeljuje prema potrebama i zaslugama.[1] Stan služi isključivo za zadovoljenje potreba i njegovo korišćenje ne može biti izvor zarade. Stambene investicije se smatraju kapitalnom neproizvodnom izgradnjom i stanovi se finansiraju iz javnog sektora uz veoma velike subvencije domaćinstvima, pošto njihovi dohoci nisu dimenzionirani za plaćanje stvarnih stambenih troškova, jer je država preuzela brigu za zadovoljenje ove potrebe i zahvatila taj deo društvenog proizvoda iz dohotka domaćinstva. Stoga se i cene stanova formiraju centralizovano, na osnovu administrativnih odluka, pri čemu se ne uzimaju u obzir stvarni ekonomski troškovi.

Uloga javnog sektora je potpuno dominantna u svim segmentima i, istorijski posmatrano, u stambenom sektoru ovi sistemi su pokazali neefikasnost, ekonomsku neodrživost, a konačno i brojne nepravilnosti u društvenoj raspodeli resursa, što predstavlja neispunjenje jednog od osnovnih ciljeva.

Takođe, jedna od najvećih dugoročnih šteta izazvana samom prirodom koncepta ovog sistema nastala je u sferi svojinskih prava. Naime, usled ovakvog pristupa, gde država (preduzeće, zajednica i sl.) obezbeđuje stan, najveći obim izgrađenog stambenog fonda iz tog perioda, kao i zemljišni fond, bio je u državnom, odnosno društvenom vlasništvu. Iako je postojalo i privatno vlasništvo nad kućama i stanovima, nasleđeno iz prethodnog perioda, samofinansirano iz viška dohotka, stambene štednje ili preko sistema udruživanja (stambene zadruge), ove nekretnine su mogle biti isključivo u „individualnom vlasništvu", a dohoci od imovine (renta, kamata, profit) zvanično nisu mogli da se ostvare. Ovakva konfuzija u pogledu vlasništva izrodila je stanarsko pravo, kao kvazivlasništvo koje je bilo trajno i nasledno, različita prava na zgradama i zemljištu, te, kao najveći problem, neažuriranje informacija o pravima na nepokretnostima, jer nije mogao da se materijalizuje interes od posedovanja i prometa nepokretnosti, pošto nije mogao da se ostvari prihod od imovine. Posledice neažurnog katastra i nesigurnih vlasničkih prava i danas veoma mnogo koče reforme stambenog sektora u državama koje se nalaze u tranziciji privrednih sistema ka otvorenom tržištu.

U zemljama tržišne privrede stan se proizvodi kao roba i predstavlja privatno dobro koje se raspodeljuje i vrednuje preko tržišta, prema zakonima ponude i potražnje. Stan može biti kapitalno-trajno ili potrošno dobro i, osim zadovoljenju ličnih potreba, on služi i za dalju proizvodnju dobara i usluga. Stan je, međutim, specifična roba i odlikuju je dugotrajnost, različitost i prostorna nepokretljivost, što stambeno tržište čini neefikasnijim u odnosu na tržišta drugih roba i usluga i čini ga sklonom nepravilnostima.

Cilj društva nije ravnomerna raspodela stanova, već odluke o stambenim investicijama donose domaćinstva u skladu sa svojim potrebama i dohocima. Stanovi se stoga pribavljaju samofinansiranjem i pomoću različitih finansijskih mehanizama (štednja, hipotekarni krediti, poreske olakšice, garancije, subvencije države i sl.).

Pošto je moguće ostvariti prihod od imovine, u procesu proizvodnje i raspodele stvara se kapital od prihodovanja iz imovine, te se postepeno razvijaju snažnija privatna preduzeća i akcionarska društva, kao i druge institucije koje nisu iz javnog sektora, a koje su dovoljno moćne da finansiraju stanovanje i pružaju brojne druge usluge vezane za proizvodnju i potrošnju stanova, čime se obezbeđuje veća raznovrsnost i konkurentnost na strani ponude na stambenom tržištu.

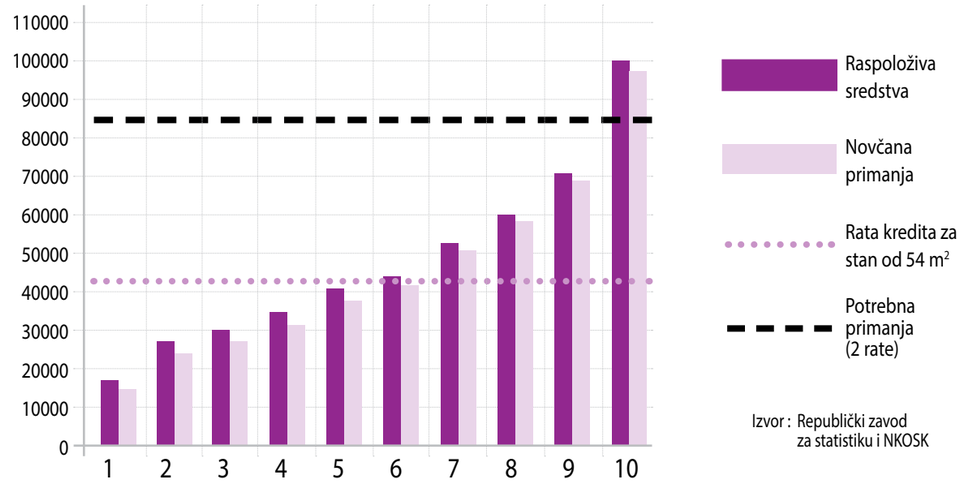
Stanovanje u tržišnim privredama takođe ima važnu ekonomsku, socijalnu i političku ulogu, ali se uloga države svodi na regulatornu, kao i na pružanje različitih vidova podrške privatnom sektoru u finansiranju stanovanja i na preduzimanje mera socijalne stambene politike za domaćinstva sa niskim primanjima. Jasno je da u ovim sistemima finansijska moć domaćinstava igra ključnu ulogu u funkcionisanju stambenog tržišta, pa trenutna veća hipotekarna zaduženost stanovništva predstavlja problem za efikasnije funkcionisanje stambenog tržišta u pojedinim zemljama sa dužom tradicijom tržišne privrede.

Stambene reforme u Srbiji u skladu sa raspoloživim mogućnostima

Ako se pažljivo osmotre ove prethodno navedene razlike, može se zaključiti da tržišni sistemi daleko racionalnije koriste i troše sve raspoložive resurse u stanovanju i da se najpre oslanjaju na resurse domaćinstava.

1. Ovo razumevanje raspodele je i danas prisutno u Srbiji, a tipičan primer za to je Uredba o rešavanju stambenih potreba izabranih, postavljenih i zaposlenih lica kod korisnika sredstava u državnoj svojini („Službeni glasnik RS", br. 41/02, 76/02, 125/03, 88/04, 68/06, 10/07, 68/09 i 102/10), na osnovu koje je u periodu 2002–2012. godine vršena najveća raspodela stanova u javnom sektoru. Po ovoj uredbi, kriterijum koji je najviše bio vrednovan nije stambena ugroženost, već značaj radnog mesta, pa je ovaj kriterijum skoro uvek prevagnuo u raspodeli veoma ograničenog broja stanova, koji su zatim bili i otkupljivani, odnosno kupovani pod veoma beneficiranim uslovima.

Grafikon 1 **Prosečna mesečna rata stambenog kredita u odnosu na decilnu podelu raspoloživih sredstava domaćinstava u 2009. godini (u RSD)**



Izvor: Republički zavod za statistiku i NKOSK

Stoga je stambena pomoć iz javnog sektora usmerena na sagledliv krug domaćinstava, a raspodela koncentrisanija, objektivnija, jasnija, te konačno i transparentnija.

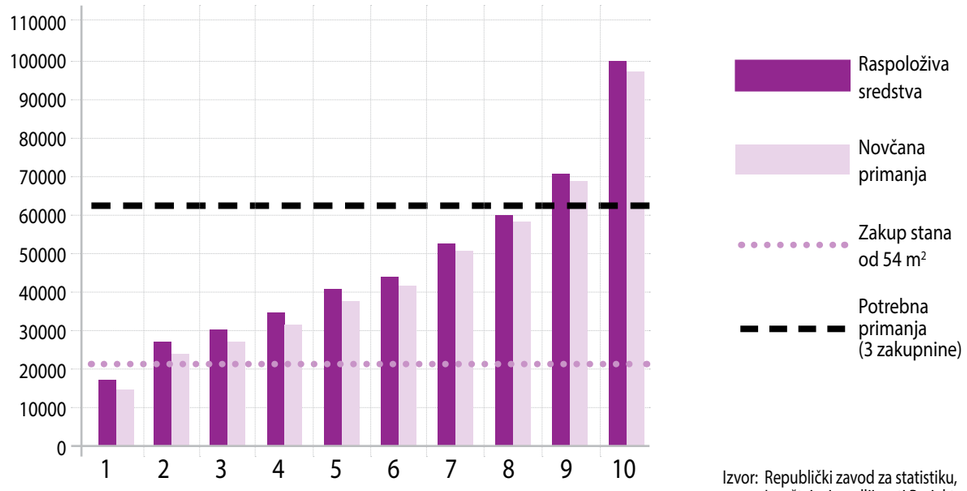
Ozbiljnije reforme u stambenom sektoru u Srbiji, koje su započete 2002–2003. godine, uzimale su u obzir upravo ove odlike efikasnosti tržišnih sistema u stanovanju, kao i nepravilnosti tržišta, koje su u ranim fazama razvoja tržišta brojne i ponekad deluju nepremostivo velike. Stoga se može smatrati da će stambene reforme u Srbiji imati uspeha tek onda kada se u što većoj meri usklade sa unutrašnjim potencijalima domaćinstava da učestvuju u rešavanju svojih stambenih potreba, kao i kada se intervencija iz javnog sektora usmeri ka objektivnim prioritetima i svede na najracionalniju meru u smislu postizanja što većih efekata ka ciljanim prioritetima, uz što manju potrošnju javnih i ličnih resursa.

Prvi konkretni i kvalitetni sistemski rezultati stambenih reformi iz tog perioda proistekli su iz realizacije Programa stanovanja i integracije izbeglica (SIRP), koji je finansiran iz italijanske donacije od 15 miliona evra. Osim obezbeđivanja oko 670 stambenih rešenja za izbeglice i socijalno ugrožene porodice u sedam gradova u Srbiji, SIRP je pokrenuo razvoj najvažnijih instrumenata za socijalno stanovanje – izgradnju javnog stambenog fonda, formiranje lokalnih stambenih agencija, donošenje lokalnih stambenih strategija, unapređenje zakonskog okvira za socijalno stanovanje, kao i unapređenje institucionalnih kapaciteta za stanovanje na republičkom nivou.

Nešto veću pažnju stručne i šire javnosti za stambene reforme privukao je Zakon o socijalnom stanovanju[2], koji je suštinski reformski, ali koji u trenutku donošenja nije bio dovoljno poznat široj, ali ni stručnoj javnosti u Srbiji. Iako je Projektni dokument SIRP, koji je Vlada Republike Srbije usvojila još daleke 2003. godine, predviđao donošenje sličnog pravnog akta koji bi omogućio sprovođenje ovog programa (tada prepoznatog kao Zakon o stambenom fondu), nešto širi Zakon o socijalnom stanovanju je donet tek šest godina kasnije, odnosno godinu dana nakon potpune realizacije samog programa. Zakon o socijalnom stanovanju, nažalost, nije u punoj primeni, jer je potrebno doneti još dva važna podzakonska akta[3], ali je značajan pomak u njegovom zaokruživanju učinjen donošenjem Nacionalne strategije socijalnog stanovanja[4], čime je uspostav- >>>

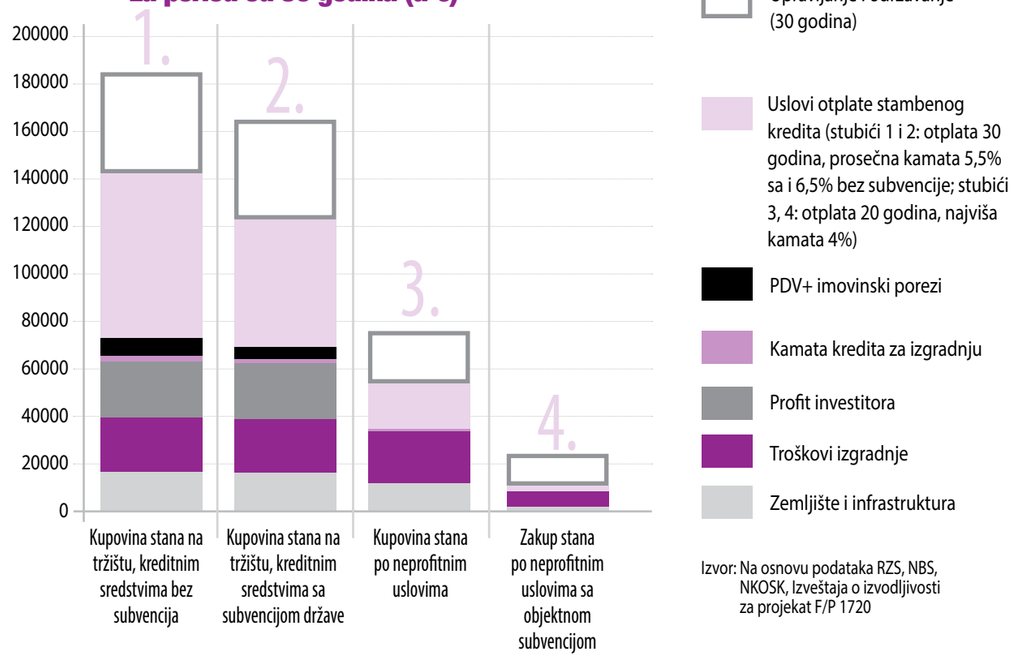
2. „Službeni glasnik Republike Srbije", br. 72/09.
3. Uredba o standardima i normativima za planiranje, projektovanje, građenje i uslovima za korišćenje i održavanje stanova za socijalno stanovanje i Uredba o korišćenju sredstava za socijalno stanovanje.
4. „Službeni glasnik Republike Srbije", br. 13/12.

Grafikon 2 **Prosečna mesečna zakupnina stana u gradovima srednje veličine u odnosu na decilnu podelu raspoloživih sredstava domaćinstava u 2009. (u RSD)**



Izvor: Republički zavod za statistiku, Izveštaj o izvodljivosti Projekta F/P 1720

Grafikon 3 **Poređenje troškova stanovanja na tržištu i uz olakšice za period od 30 godina (u €)**



Izvor: Na osnovu podataka RZS, NBS, NKOSK, Izveštaja o izvodljivosti za projekat F/P 1720

ljen strateški okvir delovanja u ovoj oblasti za narednih deset godina.

Kako je navedeno u Nacionalnoj strategiji socijalnog stanovanja, koju je Vlada Republike Srbije usvojila u februaru 2012. godine, osnovni razlog za njeno donošenje „je ogroman raskorak koji postoji između potreba i mogućnosti velikog broja domaćinstava u Republici Srbiji da samostalno reše svoje stambene potrebe na tržištu i skoro potpuno odsustvo sistemskih mera stambene podrške takvim domaćinstvima". Dugotrajno odsustvo tih sistemskih mera je pogađalo ne samo najsiromašnije stanovništvo, već i srednje dohodovna domaćinstva, jer je 20-ak godina unazad platežna moć domaćinstava bila na veoma niskom nivou i najveći deo stanovništva nije uspevao na tržištu da reši svoje stambeno pitanje.

Cenovna nedostupnost stana kao ključni problem stambenog sektora u Srbiji

Na prvom grafikonu , na prethodnoj strani, je prikazan nivo potrebnih primanja za kupovinu prosečnog stana od 54 m² iz kreditnih sredstava (crna isprekidana linija), koja moraju biti duplo veća od mesečne rate kredita za kupovinu tog stana (ljubičasta tačkasta linija), upoređena sa decilnom podelom po visini prosečnih raspoloživih sredstava domaćinstava u Srbiji. Navedena površina stana je predstavljala prosečnu površinu izgrađenih stanova 2009. godine, što je ujedno i odgovarajući stan za troročlano domaćinstvo, za koje je, kao za prosečno domaćinstvo po zvaničnoj statistici, urađena decilna podela raspoloživih sredstava i primanja u novcu. Iz ovog poređenja se vidi da je svega desetak procenata domaćinstava te 2009. godine moglo bez bilo kakve podrške da kupi stan na tržištu.

Na drugom grafikonu je prikazano isto poređenje, ali ovaj put u slučaju da se troročlano domaćinstvo odluči da zakupi stan iste veličine, koji se izdaje na tržištu stambenog zakupa u gradovima srednje veličine (Niš, Kragujevac, Novi Sad, Zrenjanin i sl.). Ovde su potrebna primanja obračunata kao tri puta viši nivo od mesečne zakupnine.

Iz ovih prikaza se vidi da je stan na tržištu u Srbiji dostupan manjem procentu domaćinstava, ukoliko se ona odluče za obezbeđivanje stana sopstvenim sredstvima, a takođe se vidi da u uslovima tako niske efektivne tražnje stambeno tržište nema velikih šansi za razvoj.

Ako se ima u vidu ova situacija, može se predvideti veliki broj potencijalnih korisnika socijalnog stanovanja, kao što se mogu predvideti i poteškoće u sprovođenju Strategije zbog veoma ograničenih resursa iz javnog sektora za rešavanje njihovih potreba. Stoga je za uspešnost sprovođenja Strategije ključno precizno utvrđivanje prioriteta (domaćinstva u najtežoj stambenoj situaciji), kao i iznalaženje rešenja koja će sa ekonomske tačke biti najodrživija i koristiti sve potencijale korisnika socijalnog stanovanja da i sami učestvuju u rešavanju svojih stambenih potreba.

U tom smislu Strategija nudi široku lepezu modaliteta stambene podrške, koji pre svega počivaju na principima povraćaja uloženih sredstava i budućeg održivog korišćenja fonda socijalnih stanova u što većoj meri.

U cilju povećanja cenovne dostupnosti stana, Strategija prikazuje i odgovarajuća stambena rešenja, koja će se od 2013. godine realizovati pomoću sistema neprofitnih stambenih organizacija – lokalnih stambenih agencija. Novoformirana Republička agencija za stanovanje i postojeće lokalne stambene agencije će zajedno sprovoditi Projekat F/P 1720 – „Obezbeđenje stambenih rešenja za stanovništvo sa srednjim i nižim primanjima finansiranjem izgradnje stanova za socijalno stanovanje i podrška razvoju glavnih instrumenata socijalnog stanovanja u Srbiji", u oko 12 gradova u Srbiji. Projekat će se finansirati kreditnim sredstvima Razvojne banke Saveta Evrope (CEB), a delimično i sredstvima iz republičkog budžeta, kao i doprinosom gradova (uglavnom u vidu zemljišta), a u skladu sa Zakonom o potvrđivanju Okvirnog ugovora o zajmu između Razvojne banke Saveta Evrope i Republike Srbije F/P 1720[5].

Grafikon 3 pokazuje kako je moguće postići ta dostupna i ujedno ekonomski održiva rešenja koja odgovaraju niskom ekonomskom standardu domaćinstava >>>

5. „Službeni glasnik Republike Srbije – Međunarodni ugovori", br. 8/11.

u Srbiji. Koristeći metodologiju obračuna svih troškova, proračunati su troškovi u postojećim stambenim rešenjima u Srbiji (stubići 1 i 2) i mogućim stambenim rešenjima koje nudi Strategija preko sprovođenja neprofitnih stambenih projekata (stubići 3 i 4).

U troškovima stanovanja domaćinstava sa prosečnim prihodima, koja će konkurisati za kupovinu pod neprofitnim uslovima (stubić 3), obračunati su samo stvarni troškovi izgradnje stana, pribavljanja i opremanja zemljišta bez profita investitora. Takođe, kamata za otplatu kredita je troškovna i proračunata je na najviše 4% godišnje na ostatak duga (u €), za period otplate od 20 godina. Troškovi održavanja su obračunati za period od 30 godina, radi mogućnosti poređenja sa troškovima kupovine stana pomoću kredita (stubići 1 i 2), koji podrazumevaju taj period otplate kredita u Srbiji. Pretpostavljeni su i niži troškovi održavanja ovih stanova, pošto će se striktnijim poštovanjem standarda u projektovanju i izgradnji postići njihov bolji kvalitet, što utiče na snižavanje troškova u periodu eksploatacije stanova.

Troškovi stanovanja domaćinstava sa prihodima do 70% prosečnih koja će konkurisati za subvencionisani zakup stana (stubić 4), obračunati su na osnovu stvarnih troškova izgradnje stana i opremanja parcele sekundarnom infrastrukturom, koji moraju da se vrate otplatom kreditnih sredstava CEB-u. Ovi troškovi su prema krajnjem korisniku (zakupcu stana) umanjeni za objektnu subvenciju od 70%, jer 20% otplate kredita preuzima Republika Srbija, a 50% lokalna samouprava. Takođe, i ovde su zbog mogućnosti poređenja dodati troškovi za održavanje stana u periodu od 30 godina, koji mogu biti smanjeni prema krajnjem korisniku pomoću subjektne subvencije, a u zavisnosti od njegovih primanja. Treba naglasiti da bi se „opraštanjem" navedenih troškova urušio ceo projekat (koji bi se u tom slučaju neminovno preneli na sve ostale građane koji nisu korisnici ove stambene podrške), te stoga ovakvo dimenzioniranje stvarnih troškova prema ekonomskoj snazi domaćinstava predstavlja suštinske reformske mere u stambenom sektoru u Srbiji i od tog pristupa ne bi trebalo odstupiti.

U cilju jačanja institucionalnih kapaciteta za sprovođenje Strategije, sredinom 2011. godine je najzad osnovana i specijalizovana institucija – Republička agencija za stanovanje (RAS), koja ima važan zadatak da formuliše programe socijalnog stanovanja i koordinira njihovo sprovođenje, što takođe predstavlja sprovođenje jedne od najvažnijih sistemskih mera iz Zakona o socijalnom stanovanju. Aktivnosti ove nove institucije će u naredne tri godine uglavnom biti usmerene na sprovođenje Projekta F/P 1720, ali i drugih projekata socijalnog stanovanja koji su već pokrenuti ili su u najavi (npr., Unapređenje uslova stanovanja Roma, Regionalni stambeni program za izbeglice i sl). Razvoj kapaciteta RAS, kao i neprofitnih stambenih organizacija (pre svega lokalnih stambenih agencija) suštinski će uticati na uspešnost stambenih reformi u Srbiji, ne samo u segmentu socijalnog stanovanja.

Stambene reforme inicirane izmenama svojinskih zakona

Buduće reformske mere u stambenom sektoru u Srbiji će biti inicirane promenama u režimu svojinskih prava, koje su proistekle iz Ustava Republike Srbije donetog krajem 2006. godine, a koji je utvrdio i mogućnost uspostavljanja privatne svojine na građevinskom zemljištu. Nešto sporiji odjek tih suštinskih promena sada se sagledava kroz donošenje novih zakonskih rešenja – Zakona o javnoj svojini[6] i Zakona o vraćanju oduzete imovine i obeštećenju[7].

Ove izmene svojinskih zakona su pokrenule i izmene Zakona o stanovanju, u cilju pronalaženja održivih stambenih rešenja za zakupce stanova u svojini građana. Izmenom Zakona o stanovanju u tom smislu najzad bi se pristupilo i rešavanju ovog problema, što bi omogućilo da vlasnici zauzetih i oduzetih stanova dođu u potpuni posed svoje imovine, da zakupci ovih stanova ostvare pravno sigurna stambena rešenja, da zadužbine efikasnije upravljaju ovim stambenim fondom, te, na kraju, i da se pokrenu zdrave stambene investicije u centralnim gradskim zonama.

Ovoj grupi zakona, koji će neminovno uticati na nastavak reformi u stambenom sektoru, nedostaje i dugo najavljivani Zakonik o svojini i drugim stvarnim pravima (trenutno u radnoj verziji), kojim bi, između ostalog, trebalo urediti pitanje prava etažne svojine. Ovaj zakonik bi u najvećoj meri mogao uticati na reforme u oblasti održavanja stambenih zgrada i upravljanja njima, koje bi obuhvatale i izmene zakonskog okvira za održavanje stambenih zgrada.

Inicijativu za unapređenje sektora održavanja je već pokrenula Stalna konferencija gradova i opština Srbije, pripremom predloga mera za unapređenje efikasnosti održavanja stambenih zgrada u etažnom vlasništvu. ■

6. „Službeni glasnik Republike Srbije", br. 72/11.

7. „Službeni glasnik Republike Srbije", br. 72/11.



Božana Lukić
Savetnik u Sektoru za urbanizam i stanovanje
Ministarstva građevinarstva i urbanizma

NOVINE U OBLASTI STANOVANJA: U PRILOG ANALIZI PRAVNOG OKVIRA

Donošenjem niza pravnih akata, čije sprovođenje mora pratiti visok stepen odgovornosti i kontrole postupanja, napravljen je veliki iskorak u uspostavljanju kvalitetnijeg i raznovrsnijeg tržišta nekretnina, kao i u razvoju oblasti socijalnog stanovanja

Već nešto više od decenije traje gotovo nekontrolisani talas stanogradnje, koji je Srbiju zahvatio zajedno sa mučnim tranzicionim procesom. Na ovom talasu, koji predvode uglavnom najrazličitiji privatni investitori, uspostavilo se jedno prilično sumnjivo tržište stanova, kako u pogledu kvaliteta izgrađenih prostora tako i u pogledu vrednovanja takvih prostora.

Sa druge strane, veliki državni projekti masovne, planske stanogradnje, koji su bili obeležje socijalističkog perioda, svedeni su, u poslednjih par godina, na pojedinačne slučajeve pokretanja građevinske industrije uz podsticaj države, sa namerom da se na tržištu obezbedi izvesna količina stanova pristupačnih širem sloju stanovništva, ali i uposli posustala domaća građevinska industrija, dok se, paralelno sa tim naporima, istrajava i na uspostavljanju sistema socijalnog stanovanja za stanovništvo koje nije u mogućnosti da svoje stambene potrebe zadovolji na tržištu.

Tema ovog teksta, međutim, nisu ni tržište niti stambena dostupnost i mere koje država preduzima da bi postigla ove efekte, iako bi bilo dobro napraviti makar okvirni pregled konteksta u kom nastaje preko milion kvadratnih metara stanova godišnje. Ovom prilikom koncentrisaćemo se na jedan segment ukupnog konteksta, a to je pravni kontekst, sa akcentom na stručno-tehničkom („arhitektonskom"), koji je presudan za uspostavljanje kvaliteta budućih stambenih prostora i celina.

Oslanjajući se skoro celu proteklu deceniju isključivo na Zakon o planiranju i izgradnji i na neke arhaične, još uvek važeće, pravilnike i lokalne odluke iz oblasti stanogradnje, koje su više služile kao „orijentir" nego što su bile opšteva- >>>

žeći pravni okvir[1], stvoren je kontekst u kome je uspostavljanje kvalitetnog tržišta stanova bilo gotovo nemoguće. Ovde se naravno ne misli na pojedinačne svetle primere srpske stambene arhitekture, koji struci uvek mogu poslužiti kao referenca, ali koji, nažalost, pred mnogo masovnijim naletom raznih investitora i takođe masovnog pokoravanja struke njihovim zahtevima, ostaju u salonima arhitekture.

Sami zakoni tržišta u oblasti stanogradnje nisu uspeli da eliminišu niti loše investitore, niti loše projektante i vršioce tehničke kontrole projekata, koji umnogome doprinose (ne)kvalitetu izgrađenih stambenih prostora.

Sa stupanjem na snagu Zakona o planiranju i izgradnji iz 2009. godine, odnosno njegove izmene 2011. godine, stvoren je zakonski osnov za donošenje niza nedostajućih akata, među kojima je nekoliko onih koji direktno utiču na podizanje kvaliteta budućih stambenih prostora. Prvi i osnovni među njima je Pravilnik o uslovima i normativima za projektovanje stambenih zgrada i stanova[2], o čemu će kasnije dodatno biti reči, i tu su zatim Pravilnik o tehničkim standardima pristupačnosti[3], koji sadrži odredbe koje se jasno odnose i na stambene zgrade, te Pravilnik o energetskoj efikasnosti zgrada, koji je u primeni od 30. septembra 2012.[4]

Treba pomenuti još jedan zakon koji takođe za posledicu ima donošenje niza pravnih akata koji regulišu deo oblasti stanovanja, a to je Zakon o socijalnom stanovanju iz 2009. godine. Na osnovu tog zakona, između ostalog, pripremljen je i Predlog uredbe o standardima i normativima za planiranje, projektovanje, građenje i uslovima za korišćenje i održavanje stanova za socijalno stanovanje, koja će, pored donete Nacionalne strategije socijalnog stanovanja, predstavljati osnov za sprovođenje projekata izgradnje stanova za socijalno (neprofitno) stanovanje.[5] O ovoj uredbi kao aktu koji definiše određena pravila za planiranje, projektovanje i izgradnju socijalnih stanova i, što je možda još bitnije, afirmiše institut urbanističko-arhitektonskog konkursa kao instrumenta koji na najbolji način garantuje kvalitet budućih rešenja, biće reči kasnije u tekstu.

„Nova" pravila za projektovanje stambenih zgrada i stanova

Donošenjem Pravilnika o uslovima i normativima za projektovanje stambenih zgrada i stanova posle dužeg vremena uspostavljen je niz pravila koje treba poštovati prilikom projektovanja, ali i pravila za kontrolu projekata od strane nadležnih službi, pri čemu je ostavljen razuman rok za prilagođavanje ovim pravilima, te je propisano da će pravilnik biti u primeni tek od 1. juna 2013. godine.

Pravilnik je izradila radna grupa sastavljena od predstavnika nadležnog ministarstva, stručnih udruženja, Inženjerske komore i fakulteta i on je, nakon javne prezentacije na internet stranicama stručnih organizacija i komore, donet juna 2012. godine. Prilikom njegove izrade, kao osnova, korišćeni su postojeći predlozi stručnih udruženja i komore, koji su se delimično bazirali na postojećim relevantnim propisima, uključujući i takozvane „lokalne pravilnike" koji su, moglo bi se reći, bili u široj primeni[6] i koji su tokom izrade ovog pravilnika preispitani, dok je istovremeno rađena i uporedna analiza postojećih pravilnika iz okruženja[7].

Pravilnik se jednako odnosi na projektovanje stambenih zgrada kao i na sve druge objekte koji u svom sklopu imaju stanovanje kao namenu, čak i onda kada ono nije pretežna namena. Drugim rečima, ukoliko se u okviru poslovnog objekta pojavi izvestan broj stambenih jedinica, ovaj pravilnik se primenjuje i na deo objekta namenjen za stambeni prostor.

U nastavku se nalazi kratak pregled pravilnika, dat kroz nekoliko ključnih aspekata i novina.

Pravila građenja za stambene objekte

Iako se tokom rada na pravilniku često javljala želja i potreba da se proizvedu odredbe koje bi odgovarale nekoj vrsti „pravila građenja" koja bi sprečila nastajanje neprimerenih promena stanja u prostoru kada je u pitanju stambena arhitektura, određeni broj predloga izostao je iz konačnog nacrta, jer su ti predlozi ukazivali na potrebu da se određena pravila, zapravo, preispitaju na nivou urbanističkog planiranja.

Ipak, neke odredbe donetog pravilnika imaju delimično i „urbanističku konotaciju" u, na primer, *uslovima dispozicije i orijentacije stanova*, pa primera radi, *pozicioniranje stanova u podzemnim etažama nije dozvoljeno, osim u slučaju kada je najmanje jedan fasadni zid stana u potpunosti iznad nivoa terena (uz uslov minimalne udaljenosti od 6 m od susednih objekata, trakta objekta, potpornog zida ili ograde)* ili u uslovu da se *ne mogu projektovati stanovi sa jednostranom orijentacijom prema severu (osim ako to ne nameću uslovi lokacije)*, zatim, odredbama o minimalnoj udaljenosti između traktova objekta ukoliko su dnevne sobe i sobe stana isključivo orijentisane prema unutrašnjem dvorištu, kao i odredbama koje se tiču projektovanja svetlarnika i jasno propisanih uslova za orijentaciju isključivo određenih delova stana na svetlarnik.[8]



Prostorni uslovi i normativi

Iako zakonskim ovlašćenjem za donošenje ovog pravilnika nije bilo precizirano >>>

1. Ove odluke su bile primenjivane u sistemu društvene stanogradnje, u okviru kojeg je bio u potpunosti razvijen i jednako poštovan i sistem nadzora nad primenom propisa.
2. Pravilnik o uslovima i normativima za projektovanje stambenih zgrada i stanova objavljen je u Službenom glasniku RS, br. 58/12 od 13. juna 2012. godine.
3. Pravilnik o tehničkim standardima pristupačnosti objavljen je u Službenom glasniku RS, br. 19/12 od 13. marta 2012. godine.
4. Pravilnik o energetskoj efikasnosti zgrada objavljen je u Službenom glasniku RS, br. 61/11 od 19. avgusta 2011. godine.
5. Nacionalna strategija socijalnog stanovanja i Akcioni plan doneti su 24. februara 2012. godine, a objavljeni u Službenom glasniku RS, br. 13/12.
6. Jedan od takvih akata je i Odluka o uslovima i tehničkim normativima za projektovanje stambenih zgrada i stanova, koja je objavljena u Sl. listu Grada Beograda, br. 32/IV/83, 5/88.
7. Jedan od akata je i slovenački Pravilnik o minimalnim tehničkim zahtevima za građenje stambenih objekata i stanova iz 2003. godine, odnosno njegova kasnija izmena.
8. Navedena pravila koja se tiču, recimo, minimalne udaljenosti dnevnih soba i soba u stanovima trebalo bi primenjivati ne samo kod projektovanja stambenih sklopova organizovanih oko unutrašnjeg dvorišta, već i kod projektovanja svih novih stambenih objekata i sagledavanja njihove koncepcije prema susednim objektima, bilo da su postojeći ili planirani; međutim, upravo takve odredbe su izostale jer bi zahtevale reviziju na nivou urbanističkog planiranja.

propisivanje *minimalnih* uslova i normativa, izvestan broj odredbi pravilnika ipak propisuje minimalne uslove i pravila struke kojih se prilikom projektovanja treba pridržavati, pri čemu se posebno pazilo na to da se njihovim propisivanjem ne zatvori mogućnost da se u procesu projektovanja stvore zanimljiva i inovativna rešenja.

Ovo se naročito odnosi na prostorne normative, tj. minimalne svetle širine i visine (misli se na prostor od i do završne obrade zida i plafona), te površine prostora i prostorija u stanu i, prema tome, minimalne površine stana u zavisnosti od strukture stana.

Ovde treba primetiti da je i usvojena terminologija u pravilniku (npr., *prostori i prostorije*) jedna od komponenti koja projektantima ostavlja mogućnost da, vodeći se propisanim pravilima, stambeni prostor artikulišu na što kvalitetniji i istovremeno fleksibilan i savremen način. U prilog tome je, primera radi, i redefinisana na tržištu najtraženija soba – nekadašnja *polusoba* (koja se u praksi najčešće pojavljuje kao podstandardna nefunkcionalna prostorija), kao *soba za jednu osobu*, minimalne svetle širine 210 cm i minimalne površine 7 m^2. Pored ove sobe, definisana je i *soba za dve osobe*, te *soba sa zajedničkim krevetom*, koja je terminološki zamenila *roditeljsku*, odnosno *spavaću sobu*.

Sva uspostavljena pravila koja se tiču minimalnih površina prostora i prostorija u stanu određenog broja i namene, vode ka određivanju strukture stana prema tabeli koja je nastala kao rezultat vrlo detaljnih projektantskih analiza. Dakle, stan koji ima potrebne prostore, odnosno površine projektovane u skladu sa ovim pravilnikom može da bude pravilno strukturiran. Međutim, određenoj strukturi stana ne odgovara samo određeni broj prostora i prostorija određenih namena, već i minimalna površina, koja, primera radi, za jednosoban stan, prema pravilniku, iznosi 32 m^2.[9]

Svaki budući stan, uključujući i stanove najmanjih kvadratura, koji bude projektovan prema ovom pravilniku imaće definisan *ulazni prostor* namenjen isključivo za kretanje i eventualno odlaganje stvari za potrebe domaćinstva u predviđenoj plakarskoj ostavi, te u tom smislu minimalna površina, recimo, garsonjere nije možda očekivanih 20–25 m^2, već 27,5 m^2.

U nastojanju da se čak i u slučaju kada su zadovoljeni prethodno navedeni uslovi napravi još jedna „prostorna provera", otišlo se korak dalje, te je propisan još jedan član koji definiše prostore i prostorije u stanu prema uslovima za smeštaj opreme (nameštaja i sl.), pa se shodno tome u sastavu tehničke dokumentacije prilaže i *prikaz arhitektonske organizacije prostora stana* u odgovarajućoj razmeri.[10]

Uspostavljeno je i pravilo za sve sobe u stanu (bilo da je u pitanju dnevna, višenamenska ili neka od gore pomenutih *soba*) da one ne mogu biti uže od polovine svoje dužine, a ugrađen je i niz drugih projektantskih pravila koja se odnose na organizaciju stana, prirodno osvetljenje i provetravanje stana, što će doprineti eliminaciji nekvalitetnih i nefunkcionalnih prostora.

Pravila pristupačnosti

Pravilnik je, takođe, u velikoj meri podržao osnovne odredbe Zakona o planiranju i izgradnji koje se tiču pristupa osobama sa invaliditetom, deci i starim osobama i njihovog nesmetanog kretanja, pa je u određenim njegovim delovima naglašena obaveza primene standarda pristupačnosti u skladu sa propisima koji definišu tu oblast (prilaz objektu, ulaz u objekat, lift).

Ovde treba napomenuti da je u februaru 2012. godine, na osnovu Zakona o planiranju i izgradnji, donet i novi Pravilnik o tehničkim standardima pristupačnosti, koji je zamenio Pravilnik o uslovima za planiranje i projektovanje objekata u vezi sa nesmetanim kretanjem dece, starih, hendikepiranih i invalidnih lica iz 1997. godine, na koji referiše i novi pravilnik za projektovanje stambenih zgrada i stanova.

Inovativna rešenja – urbanističko-arhitektonski konkursi u stanovanju

Istovremeno sa donošenjem Pravilnika o uslovima i normativima za projektovanje stambenih zgrada i stanova donet je, kao što je već ranije pomenuto, Pravilnik o načinu i postupku za raspisivanje i sprovođenje urbanističko-arhitektonskog konkursa za rešenja lokacija od značaja za jedinicu lokalne samouprave.[11]

Iako je instrument (urbanističko-arhitektonskog konkursa) u Zakonu o planiranju i izgradnji tretiran samo preko aspekta „planiranja", odnosno preko mogućnosti utvrđivanja obaveze njegovog raspisivanja putem plana generalne regulacije ili plana detaljne regulacije, doneti pravilnik je, takoreći, proširio obuhvat primene ovog instrumenta zadat zakonom, tako što je „lokaciju od značaja" tretirao i u slučajevima kada za njeno rešenje planskim aktom nije utvrđena obaveza raspisivanja konkursa.

To znači da je ovim pravilnikom propisan jedan član koji na osnovu nekoliko kriterijuma daje mogućnost utvrđivanja *lokacije od značaja*, pa je, recimo, na osnovu kriterijuma „programsko-funkcionalne karakteristike investicije" moguće naći osnov za raspisivanje konkursa različitih programskih koncepcija, uključujući razne programe stanogradnje, bilo „socijalnog ili dostupnog stanovanja" koje inicira i sprovodi država, odnosno lokalna samouprava.

Ono što je takođe bitno i u čemu je opseg ovog pravilnika, u najpozitivnijem smislu „prešao zadati okvir" jeste to da se *lokacijom od značaja* za čije se rešenje raspisuje konkurs ne smatra samo ono što je „planom određeno" ili što predstavlja neki objekat od javnog značaja, već je na osnovu niza kriterijuma datih pravilnikom moguće raspisati urbanističko-arhitektonski konkurs čak i onda kada se, recimo, radi o privatnom stambenom objektu koji će se graditi na značajnoj gradskoj poziciji, a za koji je planskim aktom propušteno utvrđivanje obaveze raspisivanja urbanističko-arhitektonskog konkursa. Ovakav pristup naravno zahteva visoko razvijenu odgovornost lokalne samouprave i svest o važnosti i vrednosti njenih gradskih prostora, ali i razvijen sistem javno-privatnog partnerstva u ovom segmentu. Samo ovakav pristup mogao bi biti preventiva od narušavanja važnih delova grada, pristupnih pravaca, centralnih ulica, trgova, vizura i mnogih drugih vrednosti, a što je često činila upravo „stambena arhitektura", nekvalitetnim projektima, koji bi konkursom sasvim sigurno bili eliminisani.

Ovde dolazimo do još jednog akta koji na najbolji način afirmiše institut urbanističko-arhitektonskog konkursa, a to je gore pomenuti Predlog uredbe o standardima i normativima za planiranje, projektovanje, građenje i uslovima za korišćenje i održavanje stanova za socijalno stanovanje, u čijem tekstu stoji: „U programima i projektima izgradnje objekata za socijalno stanovanje naročito se podstiču inovativna urbanistička i projektantska rešenja, koja su u skladu sa uslovima definisanim ovom uredbom", kao i to da se „radi postizanja optimalnih prostorno-urbanističkih i arhitektonskih rešenja u okviru programa (socijalnog stanovanja) raspisuju urbanističko-arhitektonski konkursi."

U predlog ove uredbe ugrađeni su (osnovni) principi kojih se treba pridržavati prilikom planiranja i projektovanja objekata namenjenih socijalnom stanovanju. Dobar deo tih principa već je promovisan i testiran još tokom 2005. i 2006. godine prilikom raspisivanja urbanističko-arhitektonskih konkursa u okviru programa SIRP („Program trajne integracije izbeglica"), a koji je proizašao iz saradnje UN-HABITAT-a i tada nadležnog Ministarstva za kapitalne investicije, te lokalnih samouprava (Čačak, Kragujevac, Kraljevo, Niš, Pančevo, Stara Pazova i Valjevo). Zahvaljujući tome, ovih sedam lokalnih samouprava dobilo je najkvalitetnija idejna rešenja zasnovana na prostorno-funkcionalnoj inovativnosti, uz istovremeno poštovanje osnovnih principa održivosti i racionalnosti.

Tada su u konkursne programe bili ugrađeni specifični zahtevi u pogledu poštovanja standarda pristupačnosti, kao i niz drugih principa, kao što su fleksibilna prostorna rešenja, raznovrsnost prostorne organizacije, prilagodljivost prostora potrebama budućih korisnika, principi uređenja spoljašnjeg prostora i partnernog uređenja i dr.[12]

Navedeni principi sadržani su i u predlogu uredbe koja će predstavljati jedan od neophodnih osnova za sprovođenje budućih programa i projekata socijalnog stanovanja.[13]

Ovim predlogom je takođe predviđeno da se pri raspisivanju urbanističko-arhitektonskih konkursa programskim uslovima za izbor odgovarajućeg rešenja obuhvate i uslovi za postizanje najoptimalnijeg rešenja sa stanovišta efikasnog korišćenja zemljišta, energije, vode i drugih resursa, što podrazumeva primenu određenih principa već od nivoa urbanističkog rešenja lokacije, pa sve do eksploatacije budućeg objekta socijalnog stanovanja.

I ovom uredbom, kao i Pravilnikom o uslovima i normativima za projektovanje >>>

9. U ovu minimalnu kvadraturu ulaze i prostori za kretanje, odnosno komunikacije koji nisu iskazani kroz strukturu stana, ali su uračunati u ukupne minimalne površine (ulazni prostor, degažman, hodnik).
10. Arhitektonski prikaz podrazumeva i prikazanu opremu (prema uslovima za smeštaj opreme) u projektovanom prostoru.
11. Pravilnik o načinu i postupku za raspisivanje i sprovođenje urbanističko-arhitektonskog konkursa objavljen je u Službenom glasniku RS, br. 58/12 od 13.juna 2012. godine.
12. Zlata Vuksanović Macura i Barbara Gallasi, „Arhitektonski konkursi za idejna rešenja stanova za socijalno stanovanje", *Knjiga o SIRP-u – Program stanovanja i trajne integracije izbeglica u Srbiji 2005–2008*.
13. Predlogom uredbe program socijalnog stanovanja definisan je kao „skup aktivnosti i programskih mera kojima se ostvaruju ciljevi Nacionalne strategije socijalnog stanovanja i Akcioni plan, a u skladu sa odredbama čl. 6. i 7. Zakona o socijalnom stanovanju", dok je „projekat socijalnog stanovanja skup aktivnosti kojima se sprovodi utvrđeni program socijalnog stanovanja".

stambenih zgrada i stanova, naročito se insistira na poštovanju standarda pristupačnosti, kao i na primeni propisa iz oblasti energetske efikasnosti.

Bez namere da se ovom prilikom radi komparativna analiza ova dva akta, od kojih jedan, u trenutku pisanja ovog teksta, još uvek nije stupio na snagu, može se napomenuti da se u pogledu prostornih zahteva oni razlikuju u samom načinu definisanja „površinskih normativa". U predlogu uredbe oni su vezani za veličinu domaćinstva i, prema tome, pripadajuću površinu po domaćinstvu, odnosno članu domaćinstva, što će biti relevantno za utvrđivanje nivoa stambene pomoći (subvencije), dok su u Pravilniku oni vezani za strukturu stana, te njegovu minimalnu površinu u zavisnosti od broja i namene prostora i prostorija (minimalnih površina), kako je ranije opisano.

S obzirom na to da je predlogom uredbe definisano da se u programima i projektima socijalnog stanovanja primenjuju i drugi propisi kojima se uređuju planiranje, projektovanje i izgradnja stambenih objekata, to neće isključivati obavezu da se prilikom projektovanja stambenih zgrada i stanova namenjenih socijalnom stanovanju primenjuje i Pravilnik o uslovima i normativima za projektovanje stambenih zgrada i stanova, u delovima koji sa uredbom ne budu bili u suprotnosti.

I da se još jednom vratimo na instrument urbanističko-arhitektonskog konkursa, navođenjem nekoliko svežih primera sprovedenih konkursa u oblasti stanovanja koji su proizveli kvalitetna rešenja, uprkos nedostatku gore navedenih akata u trenutku njihovog sprovođenja. U pitanju su konkursi za rešenje stambenih kompleksa, bilo da su rađeni za tržište ili pripadaju nekom programu socijalnog stanovanja: konkurs za urbanističko-arhitektonsko rešenje stambeno-poslovnog kompleksa socijalnog stanovanja u naselju Ovča[14], koji je rešenjem osam reprezentativnih projektantskih timova doprineo ne samo kvalitetnom projektantskom rešavanju problema, već i davanju smernica, odnosno podloga za buduće plansko rešenje, zatim, konkurs za urbanističko-arhitektonsko rešenje stambenog kompleksa u naselju Dr Ivan Ribar, čija realizacija je u toku, te najsvežiji primer konkursa za urbanističko-arhitektonsko rešenje kolektivnog stanovanja u naselju Rasadnik u Lazarevcu.[15]

Na kraju, treba napomenuti da je donošenjem ovih pravnih akata napravljen veliki iskorak kako za struku, tako i za uspostavljanje kvalitetnijeg, ali i raznovrsnijeg tržišta nekretnina, a ne treba pri tome zanemariti i napore države u razvoju oblasti socijalnog stanovanja kao jedinog garanta dostupnosti „krova nad glavom" najširem sloju stanovništva.

Delotvornost ovih akata, međutim, neće biti dovoljno vidljiva ukoliko se u celom sistemu sprovođenja zakona i podzakonskih akata ne uspostavi visok stepen odgovornosti i kontrola postupanja u skladu sa tim aktima. ■

14. Ovakav pristup mogao bi da posluži i ubuduće kao dobar model za iznalaženje najkvalitetnijeg rešenja za velike stambene komplekse, jer je preklapanjem i uklapanjem različitih koncepata postignuta raznovrsnost planiranih i projektovanih prostora.

15. O detaljima ovih konkursa može se informisati na internet stranici stručnog udruženja "Društvo arhitekata Beograda" http://www.dab.rs/konkursi.



Jasminka Pavlović
Dipl. inž. arh., viši savetnik,
načelnik Odeljenja za energetsku efikasnost
i građevinske proizvode Ministarstva
građevinarstva i urbanizma

PUT DO ENERGETSKE EFIKASNOSTI U ZGRADAMA U SRBIJI

Energetska efikasnost u zgradama utiče na smanjenje potrošnje svih oblika energije, ugodniji i kvalitetniji boravak u zgradi, doprinosi zaštiti životne sredine i smanjenju emisije štetnih gasova

Kreativno čovečanstvo nije bilo spremno na prilagođavanje prirodi, već je povećavalo nivo korišćenja energije, a energija je postala ograničeni resurs. Razmišljanja o racionalnom energetskom ponašanju u oblasti graditeljstva javila su se pre nego što su bila nametnuta energetskom krizom s početka 70-ih godina prošlog veka, kao rezultat traženja odgovora, a kroz razvoj nove naučne discipline – fizike zgrade. Naime, intenzivni razvoj industrije, naročito nakon Drugog svetskog rata, izazvao je velike migracije, uticao na promenu strukture stanovništva i doveo do masovne stambene izgradnje, kako u Evropi tako i u Srbiji.

Graditi brzo i jeftino bilo je osnov napretka, a ubrzani rast gradova doživljavan je kao jedan od fenomena globalnog razvoja, dok ekološki i ekonomski aspekti ovakvog „razvoja" nisu bili razmatrani. Potrošnja energije u objektima prvi put dolazi u žižu interesovanja svetske javnosti sedamdesetih godina prošlog veka kao posledica energetske krize.

Do 1977. godine u Evropi nisu postojali zahtevi za toplotnu zaštitu zgrada. Tek 1977. godine u tadašnjoj SR Nemačkoj uvedena je Odredba o toplotnoj zaštiti, čime su prvi put uvedene zakonske norme za toplotnu zaštitu u zgradama. Problem energije, između ostalog i zagrevanja objekata, bio je pre svega rezultat krize uzrokovane rastom cene nafte na svetskom nivou 1973. godine. Ta kriza, kao i učestala pojava da se objekti greju na lož-ulje, sporo, ali sigurno su vodili promeni u načinu razmišljanja, koje je postepeno donelo sa sobom nove regulative u građevinarstvu u Evropi i u svetu, pa i kod nas.

Propisi iz oblasti toplotne zaštite zgrada u Republici Srbiji pratili su evropske, a posebno želim da istaknem standard SRPS U.J5.600:1998 – Toplotna tehnika u građevinarstvu; Tehnički uslovi za projektovanje >>>

i građenje zgrada. Međutim, sprovođenje propisa nije bilo dosledno, pa sada imamo priliku da sistemski uredimo oblast energetske efikasnsoti u zgradama.

Želim da naglasim da su kolege iz Savezne Republike Nemačke pohvalile naš način rada, jer su oni sa veoma velikim brojem obuka u različitim preduzećima i ustanovama, kao i različitim pravilnicima i energteskim sertifikatima izazvali zbrku na tržištu, pa nije moguće uporediti energtetske sertifikate i dobiti tačan utrošak energije u zgradama. Naš sistem usvajanja pravilnika iz oblasti energetske efikasnosti i energetske sertifikacije, program i način održavanja obuka i izdavanja licenci inženjerima i privrednim društvima, koji je jedinstven na teritoriji cele Republike Srbije, omogućava poređenje svih zgrada, kao i uštedu energije.

Energetska efikasnost u zgradama je suma isplaniranih i sprovedenih mera sa ciljem da se minimalno koristi energija uz obezbeđenje dovoljnog nivoa udobnosti za korisnike. Jednostavnije rečeno, energetska efikasnost znači upotrebu manje količine energije (energenata) za obavljanje istog posla, odnosno funkcije (grejanje, hlađenje, osvetljenje).

Energetska efikasnost u zgradama utiče na smanjenje potrošnje svih oblika energije, ugodniji i kvalitetniji boravak u zgradi, uz duži životni vek zgrade, te doprinosi zaštiti životne sredine i smanjenju emisije štetnih gasova.

Pravni okvir za uspostavljanje mera energetske efikasnosti u zgradama

Zakon o planiranju i izgradnji[1], koji je na snazi od septembra 2009. godine, prvi je zakon o izgradnji koji je (u članu 2.) definisao da **unapređenje energetske efikasnosti** jeste smanjenje potrošnje svih vrsta energije, ušteda energije i obezbeđenje održive gradnje primenom tehničkih mera, standarda i uslova planiranja, projektovanja, izgradnje i upotrebe objekata, kao i da **energetska svojstva objekta** podrazumevaju stvarno potrošenu ili ocenjenu količinu energije koja zadovoljava različite potrebe koje su u vezi sa standardizovanim korišćenjem objekta (što uključuje grejanje, pripremu tople vode, hlađenje, ventilaciju i osvetljenje).

Članom 4. Zakona o planiranju i izgradnji propisano je da objekat, koji se u smislu posebnog propisa smatra objektom visokogradnje, u zavisnosti od vrste i namene, mora biti projektovan, izgrađen, korišćen i održavan na način kojim se obezbeđuju propisana energetska svojstva. Ta svojstva se utvrđuju sertifikatom o energetskim svojstvima objekta koji izdaje ovlašćena organizacija koja ispunjava propisane uslove za izdavanje sertifikata o energetskim svojstvima objekata. Ispunjenost uslova posebnim rešenjem utvrđuje ministar nadležan za poslove građevinarstva.

Sertifikat o energetskim svojstvima objekta čini sastavni deo tehničke dokumentacije koja se prilaže uz zahtev za izdavanje upotrebne dozvole.

Implementacija energetske efikasnosti u zgradama

Na osnovu člana 201. tačka 1) Zakona o planiranju i izgradnji, ministar nadležan za poslove građenja doneo je dva pravilnika kojima se bliže propisuju energetska svojstva i način izračunavanja toplotnih svojstava objekata visokogradnje, energetski zahtevi za nove i postojeće objekte, kao i uslovi, sadržina i način izdavanja sertifikata o energetskim svojstvima zgrada i to:

- Pravilnik o energetskoj efikasnosti zgrada[2] i
- Pravilnik o uslovima, sadržini i načinu izdavanja sertifikata o energetskim svojstvima zgrada[3].

Pravilnik o energetskoj efikasnosti zgrada

Pravilnikom o energetskoj efikasnosti zgrada bliže se propisuju energetska svojstva i način izračunavanja toplotnih svojstava objekata visokogradnje, kao i energetski zahtevi za nove iwpostojeće zgrade. Odredbe ovog pravilnika ne primenjuju se na zgrade za koje se ne izdaje građevinska dozvola, zgrade koje se grade na osnovu privremene građevinske dozvole, zgrade koje se grade na osnovu građevinske dozvole za pripremne radove, radionice, proizvodne hale, industrijske zgrade koje se ne greju i ne klimatizuju, zgrade koje se povremeno koriste tokom zimske i letnje sezone (manje od 25% vremena trajanja zimske, odnosno letnje sezone).

Ovaj pravilnik primenjuje se na izgradnju svih novih zgrada i dogradnju postojećih zgrada, kao i kada se vrši obimnija obnova zgrade, odnosno kada se izvode građevinski i drugi radovi na rekonstrukciji, adaptaciji ili sanaciji na postojećoj zgradi kad je ukupna predračunska vrednost radova na obnovi veća od 25% vrednosti zgrade, isključujući vrednost zemljišta na kom se zgrada nalazi ili kad je više od 25% površine omotača zgrade podvrgnuto energetskoj sanaciji uz poštovanje oblikovne i funkcionalne celovitosti delova zgrade, a omotač zgrade čine svi elementi zgrade koji razdvajaju unutrašnji od spoljašnjeg prostora.

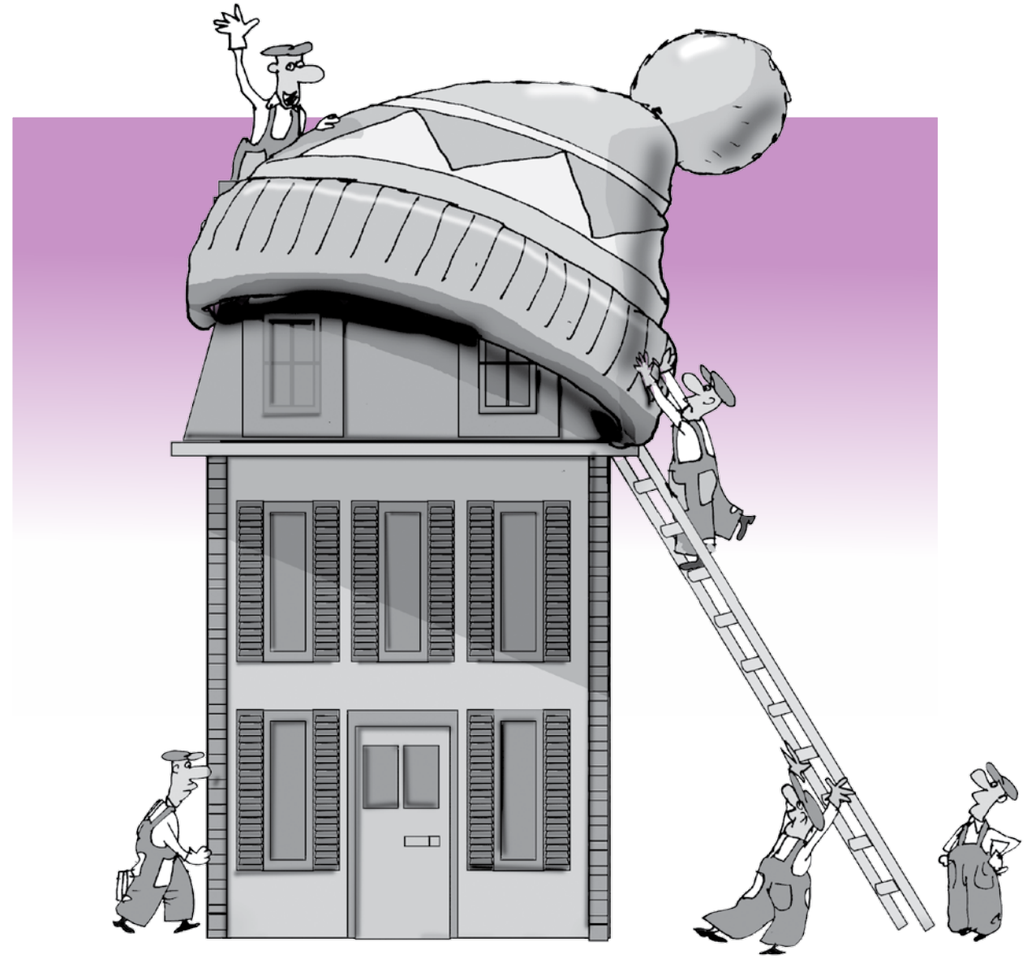
Nova zgrada je zgrada projektovana u skladu sa Pravilnikom o energetskoj efikasnosti zgrada, a postojeća zgrada je zgrada izgrađena na osnovu građevinske dozvole ili drugog odgovarajućeg akta, kao i svaka druga zgrada koja se koristi u skladu sa Zakonom o planiranju i izgradnji.

Potrebno je naglasiti da u svim ostalim slučajevima, odnosno kada se predviđa manji obim sanacije ili adaptacije zgrada, nije obavezna izrada eleborata o energetskoj efikasnosti, ali je moguća i ovisi o investitoru.

Kod obezbeđivanja efikasnog korišćenja energije u zgradama uzimaju se u obzir vek trajanja zgrade, klimatski uslovi lokacije, položaj i orijentacija zgrade, njena namena, uslovi komfora, materijali i elementi strukture zgrade i omotača, ugrađeni tehnički sistemi i uređaji, kao i izvori energije i kogeneracija i mogućnost za korišćenje obnovljivih izvora energije.

Elaborat energetske efikasnosti je elaborat koji obuhvata proračune, tekst i crteže, izrađen u skladu sa ovim pravilnikom, i sastavni je deo tehničke dokumentacije koja se prilaže uz zahtev za izdavanje građevinske dozvole ili uz zahtev za izdavanje rešenja kojim se odobrava izvođenje radova na rekonstrukciji, adaptaciji, sanaciji ili energetskoj sanaciji zgrade.

>>>



1. „Službeni glasnik RS", br. 72/09, 81/09-ispr., 64/10-US, 24/11, 121/12
2. „Službeni glasnik RS", br. 61/11.
3. „Službeni glasnik RS", br. 61/11; njegova poslednja verzija objavljena je u „Službenom glasniku RS", br. 69/12.

Zgrada sa više energetskih zona je zgrada koja ima više posebnih delova za koje je, shodno ovom pravilniku, potrebno izraditi posebne energetske sertifikate (energetske pasoše) i to:

(1) koja se sastoji od delova koji čine tehničko-tehnološke i funkcionalne celine, koje imaju različitu namenu, pa shodno tome imaju mogućnost odvojenih sistema grejanja i hlađenja ili se razlikuju po unutrašnjoj projektnoj temperaturi za više od 4°C;
(2) kod koje je više od 10% neto površine zgrade u kojoj se održava kontrolisana temperatura druge namene;
(3) kod koje delovi zgrade, koji su tehničko-tehnološke i funkcionalne celine, imaju različite termotehničke sisteme i/ili znatno različite režime korišćenja termotehničkih sistema.

Pravilnik o uslovima, sadržini i načinu izdavanja sertifikata o energetskim svojstvima zgrada

Ovim pravilnikom bliže se propisuju uslovi, sadržina i način izdavanja sertifikata o energetskim svojstvima zgrada.

Sertifikat o energetskim svojstvima zgrade je dokument koji sadrži izračunate vrednosti potrošnje energije u okviru određene kategorije zgrade, energetski razred i preporuke za poboljšanje energetskih svojstava zgrade.

Energetski razredi zgrada u zavisnosti od kategorije

Energetski razred za stambene zgrade određuje se na osnovu maksimalne dozvoljene godišnje potrebne finalne energije za grejanje [kWh/(m²a)], koja je definisana propisom kojim se uređuju energetska svojstva zgrada, i to posebno za nove, a posebno za postojeće zgrade. Maksimalna dozvoljena godišnja potrebna finalna energija za grejanje $Q_{H,nd,max}$ [kWh/(m²a)] odgovara energetskom razredu „C".

Energetski razred zgrade je pokazatelj energetskih svojstava zgrade. Izražen je preko relativne vrednosti godišnje potrošnje finalne energije za grejanje [%], i predstavlja procentualni odnos specifične godišnje potrebne toplote za grejanje $Q_{H,nd}$ [kWh/(m²a)] i maksimalno dozvoljene $Q_{H,nd,max}$ [kWh/(m²a)] za određenu kategoriju zgrada:

$$Q_{H,nd,rel} = (Q_{H,nd} / Q_{H,nd,max}) \times 100\%$$

finalne godišnje toplotne energije za grejanje za referentne klimatske podatke i omogućava poređenje zgrada s obzirom na njihova energetska svojstva.

Zgrade se svrstavaju u osam energetskih razreda prema energetskoj skali od „A+" do „G", s tim da „A+" označava energetski najpovoljniji, a „G" energetski najnepovoljniji razred.

Energetski razredi za stambene zgrade

Zgrade sa jednim stanom		nove	postojeće
Energetski razred	$Q_{H,nd,rel}$ [%]	$Q_{H,nd}$ [kWh/(m²a)]	$Q_{H,nd}$ [kWh/(m²a)]
A+	≤ 15	≤ 10	≤ 12
A	≤ 25	≤ 17	≤ 20
B	≤ 50	≤ 33	≤ 38
C	≤ 100	≤ 65	≤ 75
D	≤ 150	≤ 98	≤ 113
E	≤ 200	≤ 130	≤ 150
F	≤ 250	≤ 163	≤ 188
G	> 250	> 163	> 188

Zgrade sa više stanova		nove	postojeće
Energetski razred	$Q_{H,nd,rel}$ [%]	$Q_{H,nd}$ [kWh/(m²a)]	$Q_{H,nd}$ [kWh/(m²a)]
A+	≤ 15	≤ 9	≤ 10
A	≤ 25	≤ 15	≤ 18
B	≤ 50	≤ 30	≤ 35
C	≤ 100	≤ 60	≤ 70
D	≤ 150	≤ 90	≤ 105
E	≤ 200	≤ 120	≤ 140
F	≤ 250	≤ 150	≤ 175
G	> 250	> 150	≤ 175

Energetski pasoš je sertifikat o energetskim svojstvima zgrade koji ima sadržaj i izgled u skladu sa pravilnikom, a izdaje ga ovlašćena organizacija.

Energetski pasoš zgrade sadrži podatke o energetskom razredu zgrade prema njenim energetskim svojstvima određenim na osnovu izračunate potrebne

Energetski razred zgrade određuje se na osnovu podatka o potrošnji energije za grejanje na godišnjem nivou, proračunatih u skladu sa propisom kojim se uređuju energetska svojstva zgrada.

Energetski razred nove zgrade, koji se iskazuje energetskim pasošem zgrade, mora biti najmanje „C" ili viši.

Energetski razred za postojeće zgrade, nakon izvođenja radova na rekonstrukciji, dogradnji, obnovi, adaptaciji, sanaciji i energetskoj sanaciji, mora biti poboljšan najmanje za jedan razred.

Energetski pasoš izdaje se za celu zgradu ili za deo zgrade.

Energetski pasoš se izdaje za deo zgrade kada se radi o zgradi koja je prema ovom pravilniku definisana kao zgrada sa više energetskih zona.

Energetski pasoš se može izdati i za deo zgrade koji čini samostalnu upotrebnu celinu, kao što je, na primer, poslovni prostor, stan i sl. za postojeće zgrade koje se prodaju, daju u zakup, rekonstruišu ili energetski saniraju.

Energetski pasoš se izrađuje na osnovu izračunatih energetskih potreba i energetskog pregleda.

Zgrada ili njena samostalna upotrebna celina može imati samo jedan energetski pasoš.

Energetski pregled zgrade jeste postupak koji se sprovodi radi utvrđivanja energetskih svojstava zgrade i nivoa usklađenosti tih svojstava sa propisanim zahtevima.

Energetski razred zgrade je pokazatelj energetskih svojstava zgrade, iskazan preko relativne vrednosti godišnje potrošnje finalne energije za grejanje [%], i predstavlja procentualni odnos specifične godišnje potrebne toplote za grejanje QH,nd [kWh/m2a] i maksimalno dozvoljene QH,nd,max [kWh/m2a] za određenu kategoriju zgrada.

Zgrade za koje nije potrebno pribavljanje energetskog pasoša jesu:

1) postojeće zgrade koje se prodaju, daju u zakup, rekonstruišu ili energetski saniraju, a koje imaju neto površinu manju od 50 m²;
2) zgrade koje imaju predviđeni vek upotrebe ograničen na dve godine i manje;
3) zgrade privremenog karaktera za potrebe izvođenja radova, odnosno obezbeđenje prostora za smeštaj ljudi i građevinskog materijala u toku izvođenja radova;
4) radionice, proizvodne hale, industrijske zgrade i druge privredne zgrade koje se, u skladu sa svojom namenom, moraju držati otvorene više od polovine radnog vremena, ako nemaju ugrađene vazdušne zavese;
5) zgrade namenjene za održavanje verskih obreda;
6) postojeće zgrade koje se prodaju ili se pravo vlasništva prenosi u stečajnom postupku, u slučaju prisilne prodaje ili izvršenja;
7) zgrade koje su pod određenim režimom zaštite, a kod kojih bi ispunjenje zahteva energetske efikasnosti bilo u suprotnosti sa uslovima zaštite;
8) zgrade koje se ne greju ili se greju na temperaturu do +12°C.

Izdavanje energetskog pasoša

Uslovi za izdavanje energetskog pasoša zgrade su:

1) za postojeću zgradu – da se koristi u skladu sa propisima kojima se uređuje izgradnja objekata;
2) za novu zgradu – da je projektovana i izgrađena u skladu sa propisima kojima se uređuje izgradnja objekata i propisima kojima se uređuju energetska svojstva zgrada.

Cene energije i energenata će, zbog globalnih i lokalnih razloga, u sledećem periodu i dalje rasti, što će uticati na porast troškova stanovanja, a samim tim i života. Dakle, ako ulažemo u energetsku sanaciju naših zgrada smanjujemo troškove stanovanja i života, odnosno ulažemo u sigurniju, ugodniju i kvalitetniju budućnost.

Za krajnjeg korisnika, naravno, najveća korist od energetski efikasne zgrade je smanjenje mesečnih računa za grejanje, hlađenje i električnu energiju, uz komfornije življenje. Ako se ima u vidu navedeno, jasno je da će energetski efikasne zgrade na tržištu nekretnina znatno dobiti na ceni, dok će zgradama s velikom potrošnjom energije vrednost padati.

Investicija u energetsku sanaciju postojećih objekata čini se skupa u prvom trenutku, ali činjenica da se uloženi novac vrati tokom nekoliko godina, u vidu manjih mesečnih računa za energiju, pokazuje da je ovakva investicija veoma opravdana i isplativa.

Energetski pasoš zgrade sadrži podatke o potrebnoj energiji, kao i preporuke za ekonomski opravdano poboljšanje energetskih svojstava zgrade. Energetski pasoš zgrade sadrži i opšte podatke o zgradi, energetskom razredu, ovlašćenoj organizaciji koja ga je izdala, termotehničkim sistemima, klimatske, referentne vrednosti i podatke o potrebnoj energiji, zatim, objašnjenja tehničkih pojmova, preporuke za poboljšanje energetskih svojstava zgrade. EPZ za nove zgrade ne mora da sadrži preporuke za poboljšanje energetskih svojstava zgrade, ali je poželjno njihovo navođenje ukoliko zgrada nije u energetskom razredu „A".

Energetski pasoš moraju imati sve nove zgrade, kao i postojeće zgrade koje se rekonstruišu, adaptiraju, saniraju ili energetski saniraju, osim zgrada koje su pravilnikom izuzete od obaveze energetske sertifikacije.

Postojeće zgrade koje nemaju upotrebnu dozvolu ne mogu dobiti energetski pasoš.

>>>

Nove zgrade koje nemaju energetski pasoš ne mogu dobiti upotrebnu dozvolu, a objekti bez upotrebne dozvole ne mogu se koristiti, ali ni uknjižiti.

Među nacionalnim prioritetima održivog razvoja Republike Srbije veoma važno mesto zauzima obezbeđenje sigurnosti snabdevanja energijom, uz povećanje efikasnosti energetskih subjekata i energetske efikasnosti privrede, što je i svetski prioritet. U Nacrtu Zakona o efikasnom korišćenju energije propisano je da se Akcionim planom za energetsku efikasnost Republike Srbije, koji se donosi na period od najmanje tri godine, bliže utvrđuje sprovođenje politike i mera efikasnog korišćenja energije, a takođe je propisano da se osniva Budžetski fond za unapređenje energetske efikasnosti Republike Srbije radi finansiranja projekata i aktivnosti u svrhu efikasnog korišćenja energije.

Istim Nacrtom zakona je predviđeno da se sredstva za finansiranje poslova unapređenja energteske efikasnosti obezbeđuju iz:

1) budžeta Republike Srbije;
2) budžeta autonomne pokrajine i jedinica lokalne samouprave;
3) naknada za korišćenje energije i unapređenje energetske efikasnosti, u skladu sa zakonom kojim se uređuju naknade za korišćenje javnih dobara;
4) fondova Evropske unije i drugih međunarodnih fondova;
5) donacija, poklona, priloga, pomoći i sl. za povećanje kapaciteta za implementaciju zakona;
6) kredita međunarodnih finansijskih institucija;
7) drugih izvora u skladu sa zakonom.

Do sada urađeno

Shodno Zakonu o planiranju i zgradnji usvojeni su Pravilnik o energetskoj efikasnosti zgrada i Pravilnik o uslovima, sadržini i načinu izdavanja sertifikata o energetskim svojstvima zgrada.

U skladu sa pomenutim Zakonom i pravilnicima organizovane su obuke 700 inženjera energetske efikasnosti i seminari o tehnikama, tehnologijama i energetskoj efikasnosti u zgradarstvu. Implementacija Zakona o planiranju i izgradnji i propisa kojima je uređena oblast energteske efikasnsoti započeta je prikupljanjem statističkih podataka i katalogizacijom stambenih zgrada u Srbiji sa tehničkim podacima i tržišnim potencijalima i izradom nacrta koncepta za javnu diskusiju o mogućim finansijskim modelima energetske sanacije zgrada u Srbiji.

Projekat TABULA

Projekat TABULA ima za cilj stvaranje harmonizovane strukture evropskih tipologija zgrada.

Termin *tipologija zgrada* odnosi se na sistematičan opis kriterijuma za definisanje tipičnih zgrada, kao i na set zgrada koje predstavljaju referentne tipove. U poslednjih nekoliko decenija, s obzirom na različita iskustva sa tipologijama zgrada donetim u evropskim zemljama, pokušalo se doći do sličnih tipova i tako se u IEE (*Intelligent Energy Europe*) došlo do ideje za projekat TABULA, tj. do ideje da se dođe do usaglašenog pristupa za oblast stambenih zgrada. Fokus je stavljen na potrošnju energije za grejanje prostora i pripremu tople vode. Opšti cilj je bio da se omogući razumevanje strukture i modernizacija procesa u sektoru zgradarstva u različitim zemljama, i to na duže staze, da se omogući da ljudi uče jedni od drugih o uspešnim strategijama za uštedu energije. Svaki od učesnika formira, na osnovu nacionalnih tipologija, grupu modelskih zgrada, sa karakterističnim osobinama, imajući u vidu energetske performanse. Svaki model zgrade predstavlja određeni period izgradnje i tip, odnosno veličinu zgrade, sa karakteristikama upotrebljenih građevinskih materijala i tehnologijama.

Cilj projekta je razvoj usaglašenosti tipologija, kao i alata, raspoloživog na internetu, koji omogućava korišćenje tipologija zgrada za različite namene: procenu potrošnje po tipovima zgrada i na nivou cele zemlje, procenu uticaja energetske sanacije na utrošak energije i emisije štetnih gasova i dr.

Srbija se priključila projektu TABULA kao pridruženi član početkom 2011. godine i tokom prethodnog perioda razvila je nacionalnu tipologiju stambenih zgrada. Očekujemo da u toku 2013. bude završen kompletan rad na tipologiji zgrada.

Informacije o projektu TABULA možete naći na adresi: www.building-typology.eu.

Ono što predstoji

Prošlo je osamnaest meseci od objavljivanja pravilnika i šest meseci od početka primene i predstoje nam analiza postojećih pravilnika, uz definisanje prednosti i mana, na javnim izložbama i u debatama o energetskoj efikasnosti, dopune i izmene pravilnika, nacionalna kampanja promovisanja energetskog pasoša, izrada stručnih publikacija (Priručnik za izradu energetskog pasoša, katalog toplotnih mostova...), kampanja na socijalnim mrežama – energetski dijalog u Srbiji, javne izložbe – Energetski atlas Beograda, događaji i konferencije za štampu – energetska efikasnost u zgradarstvu Srbije, izrada nacionalne baza podataka o energetskoj efikasnosti u zgradarstvu Srbije, javna diskusija o finansijskim modelima energteske sanacije stambenog fonda u Srbiji i dr.

Zašto?

Za krajnjeg korisnika, naravno, najveća korist energetski efikasne gradnje je ugodniji i kvalitetniji prostor za život, uz smanjenje mesečnih računa za grejanje, hlađenje, ventilaciju, pripremu sanitarne tople vode i električnu energiju.

Za korisnike postojećih zgrada koji sada plaćaju velike račune za grejanje, hlađenje, ventilaciju, pripremu sanitarne tople vode i električnu energiju i koriste prostore koji nisu ugodni za korišćenje (zimi vlaga, buđ, orošavanje; leti hlađenje prostora klima uređajima, koji se neredovno održavaju i leglo su bakterija), energetska sanacija zgrada znači smanjenje mesečnih računa, a tu razliku mogu uložiti u povoljne kredite i u to da nakon 5–10 godina imaju samo male račune za korišćenje energije.

Ako se ima na umu to da će cene energije i energenata, zbog globalnih i lokalnih razloga, u idućem razdoblju i dalje rasti, jasno je da će to znatno uticati na porast troškova života i stanovanja.

Ulaganjem u energetsku efikasnost zgrada utičemo na smanjenje potrošnje svih oblika energije, ugodniji i kvalitetniji boravak u zgradi, uz duži životni vek zgrade, pridonosimo zaštiti životne sredine i smanjenju emisija štetnih gasova, odnosno živimo jeftinije, ugodnije i duže, a to isto omogućavamo i svojim potomcima. ■



Dr Đorđe Mojović
Program za urbani razvoj

PREDLOG MOGUĆIH MERA ZA UNAPREĐENJE EFIKASNOSTI ODRŽAVANJA STAMBENIH ZGRADA U ETAŽNOM VLASNIŠTVU

Problem održavanja stambenih zgrada u etažnom vlasništvu zahteva sveobuhvatnu reformu i postepeno uvođenje odgovarajuće legislative i prakse, uz permanentno ispitivanje i proveru efekata mera u odnosu na planirano

Problem održavanja stambenih zgrada u etažnom vlasništvu (SZEV) nastao je sa masovnom privatizacijom društvenog stambenog fonda. Još uvek aktuelni tranzicijski stambeni zakoni, anahroni svojinski odnosi i neregulisan novostvoreni institut etažnog vlasništva, kultura stanovanja i odnos prema svojini nasleđen iz socijalističkog perioda, propisi za koje ne postoji odlučnost da se sprovode, povlačenje države iz stambenog sektora i izuzetno nisko ulaganje u održavanje, sve to je dovelo do trenda ubrzane amortizacije stambenog fonda, smanjenja vrednosti kapitala, kako pojedinca tako i države, i ugrožavanja života i zdravlja ljudi.

Ovaj problem, imanentan većini zemalja u postsocijalističkoj transformaciji, zahteva sveobuhvatnu reformu i postepeno uvođenje odgovarajuće legislative i prakse.

Evidentan problem su generalno veoma loše održavane zgrade u etažnoj svojini, pre svega stambene, ali takođe i zgrade se mešanim stambenim i poslovnim funkcijama i mali broj poslovnih zgrada (kao što su tržni centri) izgrađenih i prodatih na tržištu velikom broju pojedinačnih, etažnih vlasnika.

Loše održavanje stambenih zgrada dovelo je do:

- ruiniranja zgrada do nivoa da one mogu predstavljati opasnost po život i zdravlje vlasnika i trećih lica (liftovi, fasade, instalacije)
- kontinuiranog i ubrzanog pada vrednosti i amortizacije nekretnina, a time i kapitala pojedinca, njegove materijalne sigurnosti i hipotekarnog potencijala, pa tako i ukupnog kapitala države.

Zašto se zgrade u etažnoj svojini ne održavaju dobro?

Razlozi su mnogostruki, a nalazimo ih u:

- nepostojanju pravnog okvira koji definiše etažnu svojinu (etažna svojina je svojina na posebnom delu zgrade i učešće u svojini na zajedničkim delovima zgrade)
- nedovoljno regulisanim odnosima između etažnih vlasnika, njihovim pravima i obavezama
- kulturi stanovanja nasleđenoj iz socijalističkog perioda i odsustvu svesti o odgovornosti za zajedničke delove zgrade
- volonterskom i amaterskom upravljanju, pre svega stambenim zgradama i nepostojanju profesionalne uprave
- nesprovođenju zakonom određenih nadležnosti lokalnih samouprava (inspekcijski nadzor i izvršenja, registri stambenih zgrada itd.)
- nepreciznom razgraničenju posebnih od zajedničkih delova zgrade, kao i svojinskih prava između privatnih vlasnika i komunalnih preduzeća (kada su i ona jedan od etažnih vlasnika)
- niskom nivou ulaganja u redovno i vanredno održavanje i nepostojanju fondova za slučaj potrebe za vanrednim održavanjem (nepostojanje obaveze minimalnog izdvajanja)
- nepostojanju finansijskih mehanizama za podršku vanrednom održavanju (komercijalni i subvencionisani krediti, osiguranje kredita, hipoteke)
- nedovoljno efikasnim i neracionalnim budžetskim subvencijama za vanredno održavanje
- osiromašenim etažnim vlasnicima, koji su i do svojine došli gotovo besplatno
- nepostojanju tržišta usluga upravljanja zgradama i nerazvijenom tržištu usluga održavanja zgrada u etažnoj svojini
- zastarelom i neefikasnom modelu održavanja zgrada preko javnih komunalnih preduzeća, uz održanje principa koji nisu prihvatljivi u tržišnim privredama (odlučivanje o raspolaganju sredstvima i izvršenje na istom mestu, „garantna pretplata" bez ekvivalenta u realno pruženim uslugama, netransparentnost, raspolaganje privatnim sredstvima u procesu javne nabavke itd.).

Na osnovu uporednih analiza nacionalnih sistema upravljanja i održavanja stambenih zgrada u etažnom vlasništvu, studija slučaja i preporuka iz studije o stambenom sektoru u Srbiji i Crnoj Gori[1], uzimajući preporuke sa međunarodnih konferencija i oslanjajući na smernice, koje su izradile međunarodne ekspertske mreže za aktuelnu situaciju u zemljama u tranziciji[2], u ovom tekstu će biti dat jedan predlog koncepta sveobuhvatnih mera koje bi bilo moguće sprovesti sa ciljem uspostavljanja efikasnog sistema upravljanja zgradama u etažnoj svojini i njihovog održavanja. Taj koncept je usvojila kao svoj predlog (*policy paper*) SKGO u formi Platforme koja ocenjuje aktuelno stanje, pravi inventar postojećih inicijativa, definiše problem i dugoročne ciljeve i na kraju predlaže mere iz oblasti zakonodavstva, uspostavljanja novih i jačanja postojećih institucionalnih kapaciteta, edukacije građanstva, realizacije pilot projekata i postupnog uvođenja sistemskih promena.

Mere su grupisane prema nadležnostima na trima nivoima intervencije – republičkom nivou, nivou lokalne samouprave i nivou stambene zgrade – etažne zajednice.

Nadležnosti Republike

Strateški okvir

S obzirom na to da stambene zgrade u etažnom vlasništvu čine oko 50% stambenog fonda u gradovima u Srbiji (blizu 800.000 stanova) rešavanje problema njihovog održavanja svakako treba da bude jedan od strateških prioriteta nacionalne stambene politike, na šta je ukazano i u preporukama iz već pomenute studije o stambenom sektoru u Srbiji i Crnoj Gori. Ova studija je problem daljeg propadanja stambenog fonda videla kao jedan od najvećih problema nove stambene politike. Prema preporukama datim u ovoj studiji[3], potrebno je:

- napraviti akcioni plan za modernizaciju stambenog fonda i infrastrukture
- sprovesti pilot programe, uključujući i kredite i grantove gde je to najurgentnije
- pripremiti praktične smernice za primenu mera energetske efikasnosti.

Izvodeći zaključke iz analiziranih dokumenata sa smernicama, u oblasti održavanja stambenih zgrada, stambena politika u Srbiji bi trebalo da definiše okvire za:

a) zakonske promene i izradu propisa nižeg nivoa
b) jačanje postojećih i formiranje novih institucionalnih kapaciteta u javnom sektoru za obuku i nadzor

>>>

1. *Country Profiles of the Housing Sector in Serbia and Montenegro*, ECE/HBP/139, New York and Geneva: United Nations Economic Commission for Europe (UNECE), 2005.
2. *Guidelines on Condominium Ownership of Housing for Countries in Transition*, ECE/HBP/123, New York and Geneva: United Nations Economic Commission for Europe (UNECE), 2002.
3. *Country Profiles of the Housing Sector in Serbia and Montenegro*, str. 82.



c) uvođenje profesionalne uprave u SZEV i uspostavljanje instrumenata akreditacije i nadzora
d) uspostavljanje povoljnog ambijenta za razvijanje privatnog sektora u oblasti upravljanja i održavanja, uključujući i privatizaciju javnih preduzeća
e) permanentnu obuku učesnika u procesu
f) promociju novih modela i vrednosnih standarda etažne svojine
g) obezbeđenje sredstava za dugoročno finansiranje modernizacije stambenog fonda.

Prilikom formulisanja stambene politike, postaviće se mnoge dileme, s obzirom na to da ne postoje standardna rešenja, pa je nužno pažljivo odrediti šta najbolje odgovara u postojećoj situaciji. Moguće je da će se pojaviti i prelazna rešenja, pa se kao prirodno nameće dugoročno i fazno unapređenje sistema.

Dileme se uglavnom pojavljuju kod obavezujućih mera i odgovarajućih sankcija: Da li se mora formirati skupština zgrade? Da li se mora angažovati profesionalni upravnik? Da li se mora obavezno izdvajati u rezervni fond? Šta biva sa pojedincem koji ne izdvaja u fond? Kako sankcionisati vlasnika koji ne prihvata da učestvuje u kapitalnim radovima na zajedničkim delovima zgrade, za koje je kvalifikovana većina već donela odluku? Kako dobiti hipotekarni kredit za radove na zajedničkim delovima zgrade? Da li da stanari iz prizemlja plaćaju popravku lifta? i sl. Ovakva pitanja bi trebalo preneti na proces izrade zakona i propisa koji će ih detaljno definisati, a u okviru stambene politike bi trebalo odrediti samo osnovne pravce, oblasti intervencije, sve aktere i njihove uloge u procesu.

Kao poseban, ali ne manje važan problem su i SZEV u kojima se nalazi poslovni prostor. Vlasnici poslovnog prostora svakako su deo etažne zajednice, ali, s obzirom na različitost korišćenja prostora, odnosi sa ostalim etažnim vlasnicima bi trebalo da se jasno zakonski preciziraju.

Zakonski okvir

Postojeći zakoni koji regulišu svojinu, upravljanje i održavanje se ne sprovode i stoga bi trebalo da budu zamenjeni ili unapređeni. Preporuke iz navedene studije o stambenom sektoru u Srbiji i Crnoj Gori tiču se izmena zakona koji tretiraju imovinu, zemljište, upis vlasničkih prava, hipoteke i poreza na imovinu. U tri godine od pripreme ove studije izvršen je jedan deo tih izmena (Zakon o hipoteci je donet 2005. godine), a u fazi nacrta je još nekoliko zakona koji će sva ta sporna pitanja, nasleđena iz već anahrone regulative iz socijalističkog perioda, postaviti na način kako to tretira pravo u Zapadnoj Evropi (nacrt Zakonika o svojini u drugim stvarnim pravima iz 2007, kojim se uvodi etažna svojina). U nastavku su date oblasti u kojima je potrebno izvršiti zakonske promene.

Svojina

Etažna svojina podrazumeva kombinovano pravo svojine na posebnom delu zgrade (stanu, poslovnom prostoru, garaži itd.) i pravo svojine na zajedničkim delovima zgrada. Jedan nacrt celovitog zakona o svojini je pripremljen (Nacrt Zakonika o svojini i drugim stvarnim pravima, 2007), ali je, posle prikupljanja mišljenja od nadležnih ministarstava, 2011. godine privremeno povučen. Tu se govori o etažnoj zajednici, pravima i obavezama etažnih vlasnika i uvodi se pojam upravnika.

Upravljanje i održavanje

U raznim studijama i novinskim člancima postoje čvrsti dokazi da se postojeći zakonski okvir koji određuje upravljanje i održavanje ZEV (Zakon o održavanju stambenih zgrada iz 1995. godine[4] i Uredba o održavanju stambenih zgrada iz 1993. godine[5]) gotovo uopšte ne poštuje. Ove propise nužno je unaprediti ili zameniti odgovarajućim efikasnim i sprovodljivim propisima i drugim normativnim dokumentima i dokumentima koji sadrže smernice koji bi detaljno definisali sledeće oblasti:

a) proces upravljanja stambenim, stambeno-poslovnim i poslovnim zgradama u etažnom vlasništvu – zajednice etažnih vlasnika: način organizacije i rada zajednica etažnih vlasnika (administracija svih aktivnosti, međusobni odnosi vlasnika, upravnika i trećih lica)
b) rešavanje pitanja uvođenja profesionalne uprave, licenciranje i sledstveno obezbeđivanje povoljnog normativnog ambijenta za razvoj privatnog sektora, uz paralelno iniciranje diskusije o redefinisanju uloge javnih stambenih preduzeća čiji je osnivač lokalna samouprava
c) izvori finansiranja održavanja zgrada: pitanje obaveznosti rezervnog fonda zgrade i izdvajanja sredstava za potrebe tekućeg i investicionog održavanja
d) tehnički normativi za održavanje zgrada.

Dobar deo ovih predmeta tretiran je i pomenutim nacrtom Zakonika o svojini i drugim stvarnim pravima iz 2007, gde se u okviru definisanja etažne svojine (Glava Ž, Pravo etažne svojine) definišu prava i obaveze etažnih vlasnika, način i oblik organizovanja etažne zajednice i njeni organi, način donošenja odluka i finansiranje, prava i obaveze etažne zajednice. Ipak, ako se uporedi regulativa razvijenih zemalja, neophodno je posebnim propisom detaljno razraditi sve bitne elemente odnosa između etažnih vlasnika i procesa upravljanja zgradama.

Ostale oblasti

Pored osnovnih sektora, nužne su i izmene propisa koji tretiraju zemljište, upis prava na nepokretnostima, katastar i hipoteku, a pored toga potrebno je tretirati i određene socijalno osetljive probleme, kao što su „siromašni vlasnici".[6]

Institucije

Sve međunarodne preporuke i naučni radovi o stanju u zemljama u tranziciji ističu nužnost postojanja adekvatnih i osposobljenih institucija na svim nivoima. Na republičkom nivou prvenstveno je nužno ponovno uspostaviti jaču organizacionu jedinicu nego što je to trenutno Odsek za stanovanje (npr., na nivou sektora ministarstva) koja će se baviti stanovanjem.

Republička agencija za stanovanje osnovana ja 2011. godine Zakonom o socijalnom stanovanju i predviđena je kao programsko-finansijska institucija. Ova agencija bi mogla da ima veoma važnu ulogu u reformi, preko razrade i realizacije pilot projekata, u sadejstvu sa opštinama i etažnim zajednicama.

Pomenute Smernice[7] ukazuju takođe na veoma važan potencijal koji leži u nadležnostima republičke skupštine. U tom smislu one predlažu formiranje skupštinske grupe za stanovanje i, moguće, posebno za pitanja zajednica etažnih vlasnika, što bi znatno uvećalo politički značaj ove teme.

Nacionalna korporacija za osiguranje stambenih kredita (NKOSK) bi trebalo da odigra važnu ulogu u podršci kreditiranju većih akcija renoviranja zgrada. Preuzimanje rizika na kreditima gde nisu dovoljno čvrsta sredstva obezbeđenja, u situaciji gde u zajednicama etažnih vlasnika postoje domaćinstva sa nižom kreditnom sposobnošću i većim rizikom naplate, pravi je zadatak za NKOSK i ona bi time trebalo da ispuni svoju izvornu ulogu i efektuira stav o javnom interesu u oblasti održavanja ZEV.

>>>

4. Zakon o održavanju stambenih zgrada, „Službeni glasnik RS", br. 44/1995, 46/1998, 1/2001.
5. Uredba o održavanju stambenih zgrada i stanova, „Službeni glasnik RS", br. 43/1993.
6. To se može učiniti:
   a) uvođenjem sistema subvencionisanog kreditiranja troškova investicionog održavanja, usmerenog na domaćinstva sa niskim primanjima
   b) deprivatizacijom, tj. otkupom stanova od privatnih vlasnika uz pretvaranje vlasništva u zakup stana
   c) slobodnim delovanjem tržišta, tj. ličnom odlukom vlasnika da proda stan u kome živi i kupi manji, na jeftinijoj lokaciji, čiji su troškovi održavanja dostupni s obzirom na njegove prihode.
7. *Guidelines on Condominium Ownership of Housing for Countries in Transition*.

Ukoliko bi se država opredelila da uvede profesionalne upravnike, logično bi bilo da se na republičkom nivou ili nivou strukovne komore ustanovi i certifikaciono telo za profesionalne upravnike (pravna i fizička lica). Sa nacionalnog nivoa se takođe mogu koncipirati i promovisati programi koji afirmišu vrednosti efikasnog funkcionisanja etažnih zajednica, upravljanja stambenim zgradama i njihovog održavanja. Konkretno, u ovoj oblasti lokalnoj samoupravi treba dodeliti nadležnosti donošenja propisa i pravilnika, uvesti obaveznu evidenciju o stambenim zgradama, stanovima i organima upravljanja, kao i posebnu vrstu inspekcijskog nadzora („stambena inspekcija"). Opštine bi trebalo da imaju nadležnost nad kontrolom i sprovođenjem odluka skupština zgrada i odgovarajućom kaznenom politikom, kao i nad regulisanjem minimalno obaveznog kućnog reda. Ova pitanja bi trebalo regulisati zakonom i razraditi propisima, u skladu s odgovarajućim podzakonskim aktima i pravilnicima.

Ostale aktivnosti, koje se ne moraju nužno propisivati, odnose se na realizaciju projekata vezanih za unapređenje održavanja i upravljanja SZEV, podršku skupštinama zgrada u efikasnijoj naplati po donetim odlukama, na propagandu i edukaciju etažnih vlasnika.

Nadležnosti lokalne samouprave

U Zakonu o lokalnoj samoupravi[8], pored postupka iseljenja bespravno useljenih lica, jedina od izvornih delatnosti opština u sferi stanovanja jeste održavanje stambenih zgrada.[9] Zakonom o lokalnoj samoupravi ili u okviru specijalizovanih zakona potrebno bi bilo jasno definisati ulogu i detaljne aktivnosti lokalnih samouprava na uspostavljanju i vršenju nadzora nad održavanjem efikasnog sistema upravljanja stambenim zgradama.

Lokalna stambena politika

Na lokalnom nivou se nacionalne politike i strategije pretvaraju u konkretne akcije. Sa druge strane, na lokalnom nivou se prepoznaju stvarni problemi u stambenoj oblasti i zahtevi za njihovo rešavanje upućuju ka republičkom nivou.

Nekada vrlo kompleksan sistem stambenih organizacija na lokalnom nivou u Srbiji je demontiran sa početkom tranzicije, njegov veliki deo je privatizovan (stambeni fond i stambena izgradnja), a manji deo ostavljen kao prelazno rešenje do nove stambene politike. Nažalost, više od jedne i po decenije nije načinjen nikakav značajan pomak.

U tom smislu, kao prvu meru koju bi trebalo primeniti na opštinskom nivou Smernice *UNECE*-a predlažu da se ustanovi skupštinska komisija za stanovanje, čije bi nadležnosti, u okviru bavljenja stambenom politikom opštine i odgovarajućim strategijama, obuhvatale i problematiku održavanja i unapređivanja stambenog fonda.

Princip da se u zakonodavnu vlast institucionalizovano uvode stručno-politička pitanja, o kome je već bilo reči, sigurno bi u realizaciji podrazumevao i adekvatnu obuku odbornika. Obuka i stalno obrazovanje se pokazuju kao nužni elementi unapređenja sistema i oni se odnose na sve učesnike u procesu.

Smernice dalje preporučuju da ovaj odbor ima i posebnu ulogu u odnosu na zajednice etažnih vlasnika i tako što će pružati podršku njihovom efikasnom radu, a takođe i tako što će reprezentovati interese zajednica, jer su mnogi članovi odbora i sami etažni vlasnici.

Stambene strategije

Praksa izrade lokalnih (opštinskih i gradskih) stambenih strategija je uvedena u Srbiji tridesetak godina nakon što su svi veliki gradovi donosili svoju stambenu politiku. Strategije su izrađene i usvojene u desetak gradova u Srbiji[10]. Većina ovih strategija, i njihovih akcionih planova, među svojim prioritetima imaju i problematiku upravljanja postojećim stambenim zgradama u etažnom vlasništvu i njihovog renoviranja.

Zakon o socijalnom stanovanju predviđa usvajanje lokalne stambene strategije u slučaju da lokalna samouprava želi da pristupi državnim fondovima za finansiranje stambenih projekata, pa tako izrada strategije nije eksplicitna zakonska obaveza. Preporuka je da lokalne samouprave imaju ovaj dokument. Metodologija izrade, smernice i pomoć lokalnim samoupravama pri izradi lokalnih stambenih strategija trebalo bi da budu zajednički zadatak ministarstva, RAS i SKGO.

Na realizaciji strategija u delu koji bi se odnosio na unapređenje održavanja stambenih zgrada (što je već sadržano u aktuelnim stambenim strategijama Niša, Užica, Kragujevca, Pančeva, Kraljeva i drugih gradova) lokalna samouprava bi, po uverenju svih sagovornika iz nadležnih gradskih službi, trebalo da ima vodeću ulogu, kao što je to bilo i do sada u akcijama subvencionisanog renoviranja zgrada, realizovanih u mnogim gradovima.

8. Zakon o lokalnoj samoupravi, „Službeni glasnik RS", br. 129/2007.
9. Članom 20. Zakona o lokalnoj samoupravi određuje se izvorni delokrug i pod tačkom 6) kaže se da se jedinica lokalne samouprave stara o održavanju stambenih zgrada i bezbednosti njihovog korišćenja i utvrđuje visinu naknade za održavanje stambenih zgrada.
10. Niš, Kragujevac, Pančevo, Zrenjanin, Čačak, Kraljevo...
11. Prema podacima iz JP Gradsko stambeno iz Beograda iz 2008. godine, oko 12.000 zgrada ima ugovore sa GS, što je bilo oko 60% od ukupnog broja SZEV, po izvedenim podacima o stambenim zgradama iz Popisa 2002. godine (RZS, 2007).

Lokalni propisi

Deo podzakonskih akata koja se tiču održavanja, uključujući i opšta pravila kućnog reda, reguliše se na lokalnom nivou. S obzirom na to da se problemi i zahtevi za održavanje razlikuju od grada do grada, lokalni propisi bi trebalo da odslikavaju lokalne specifičnosti. U tom smislu se može uvesti i minimalno obavezujući nivo održavanja zgrada u funkciji bezbednosti i održanja vrednosti nekretnine odnosu na zonu grada, koja bi pratila logiku vrednosti nepokretnosti u odnosu na lokaciju. To bi, na primer, značilo da bi zgrade u centru grada trebalo da budu bolje održavane od objekta na periferiji, što povlači i veće ulaganje.

Institucije

Pošto je evidentno da opštinska odeljenja nadležna za pitanja upravljanja i održavanja (stambeno-komunalni i inspekcijski poslovi) nisu u stanju da izvrše svoje zakonom propisane nadležnosti, bilo bi potrebno da opštine obezbede adekvatne kapacitete, unapređenjem postojećih ili formiranjem posebnih odeljenja sa specijalizovanim i obučenim kadrom. Uloga opština bi trebalo da bude u podršci etažnim vlasnicima da formiraju etažne zajednice i da efikasno upravljaju zgradama. Druga ključna nadležnost opština je nadzor nad sprovođenjem zakona i dosledna primena sankcija. To uključuje i odgovarajuće fondove za sprovođenje rešenja o izvršenju, ali i promenu aktuelne politike abolicije za nelegalno delovanje.

Opštinske/gradske stambene agencije, tamo gde postoje, mogu dobiti ključnu ulogu u realizaciji promotivnih aktivnosti i pilot projekata. Njihova svrha, prema Zakonu o socijalnom stanovanju iz 2009. godine, jeste da realizuju deo stambene politike opštine, upravo onaj deo kojim se eksplicitno štiti javni interes.

Javna stambena preduzeća su institucije tranzicionog karaktera, preostale iz socijalističkog stambenog sistema. Tamo gde postoje, ona se bave održavanjem stambenih zgrada i održavaju kvazimonopolsku poziciju[11], delujući na principima koji ne mogu biti prihvatljivi u tržišnoj ekonomiji (odlučivanje i izvršenje na istom mestu, „garantna pretplata" bez ekvivalenta u realno pruženim uslugama, netransparentnost, raspolaganje privatnim sredstvima u procesu javne nabavke itd.). Efekti rada ovih preduzeća ne mogu se oceniti kao zadovoljavajući, delom i zbog preniske cene „garantne pretplate", a mnoga iz prihoda ne mogu da pokriju ni svoje fiksne troškove.

Podrška osnivanju udruženja etažnih vlasnika

Ovo pitanje posebno je izdvojeno jer veliki deo SZEV nema formirane skupštine i nije registrovan kao etažna zajednica[12], a Smernice pridaju veliki značaj pomoći građanima u organizovanju etažnih zajednica. U intervjuima obavljenim u različitim studijama slučaja i drugim istraživanjima vlasnici stanova su posebno isticali neophodnost postojanja organizovane pomoći od strane lokalne samouprave u obuci i savetovanju oko formiranja skupština zgrada i upravljanja.

Prema preporukama iz Smernica i sugestijama vlasnika stanova koji su obuhvaćeni pomenutim intervjuima, što se podudara sa stavovima konsultovanih opštinskih službi[13], budući zadatak opština odnosio bi se na:

a) pripremu i distribuciju afirmativnih informacija o prednostima i odgovornostima formiranja zajednica etažnih vlasnika;
b) u zavisnosti od koncepta za koji se opredelilo, promovisanje profesionalizacije uprave, posebno ukoliko ona nije obavezujuća, a ukoliko bi bila propisana zakonom, nadzor nad primenom zakona i nominaciju upravnika po službenoj dužnosti, tamo gde ga nije angažovala ZEV;
v) obezbeđenje finansijskih sredstva za obuku koja bi se koncipirala ili akreditovala na nacionalnom nivou;
g) distribuciju priručnika i obrazaca potrebnih za poslovanje ZEV, kao i materijala za obuku svim zainteresovanima, s tim da je ove materijale najcelishodnije pripremati na nacionalnom nivou;
d) obezbeđenje finansijskih sredstava za podsticanje renoviranja objekata, koja se mogu usmeravati za subvencionisanje domaćinstava – etažnih vlasnika sa nižim primanjima, sufinansiranje ili kreditiranje renoviranja i sl.[14]

Nivo stambene zgrade – zajednice etažnih vlasnika

Način funkcionisanja zajednica etažnih vlasnika (prema aktuelnom Zakonu o održavanju iz 1993. godine, to su stambene zgrade) određuje se državnim zakonima i internim statutima zgrada. Prema Smernicama *UNECE*-a, ukupan delokrug funkcija etažnih zajednica kreće se u navedenim dokumentima i države različito zakonski tretiraju aktivnosti udruženja etažnih vlasnika. Da bi sistem postao efikasan, trebalo bi da ga građanstvo prihvati, bilo da se on >>>

12. Svojinski zakoni u pojedinim državama (Kanada, Francuska, Hrvatska) formiranje etažne ili kondominijumske zajednice tretiraju kao obavezu.
13. U procesu izrade Platforme konsultovane su nadležne stručne službe gradskih opština i sekretarijata grada Beograda.
14. Ova najteža obaveza je zapravo već u praksi u mnogim većim opštinama. Beogradska opština Vračar izdvojila je 25 miliona dinara (oko 320.000 evra) za program „Da lepše izgleda" realizovan 2007. godine.

nameće kao obaveza ili doživljava kao nužna potreba. Verovatno da bi rešenja trebalo tražiti u balansu opšte prihvaćenih normi i specifičnosti lokalnog konteksta.

Propisima bi trebalo definisati:

a) statutarna i ostala dokumenta etažne zajednice, kao što su:
   - Sporazum o osnivanju ili statut zajednice etažnih vlasnika[15]
   - Deklaracija o podeli vlasništva, koju potpisuju svi etažni vlasnici
   - Ugovor o upravljanju, poverenom trećem licu ili nekom od vlasnika (za objekat sa manje stanova)
   - Kućni red

b) organe etažne zajednice, uključujući i posebno nominovanog upravnika zgrade.

Upravljanje stambenom zgradom

Osnovne odgovornosti etažne zajednice odnose se na obezbeđenje zadovoljavajućeg nivoa održavanja zajedničkih delova zgrade i najbolje iskorišćenje fondova zajednice. Osnovne aktivnosti tiču se upravljanja finansijama i operativnih delatnosti na organizovanju održavanja i popravki zajedničkih delova zgrade. S obzirom na kompleksnost ovih poslova, uobičajeno je da ih za veće zgrade (preko 10 stanova) vode profesionalni upravnici.

Profesionalni upravnik može biti preduzeće ili samostalni preduzetnik. Taj kon- >>>

15. Ovakvi dokumenti, pored značajnih tehničkih detalja, kao što su odnosi raspodele troškova u odnosu na veličinu i spratnu poziciju, definišu i pitanja vezana za odlučivanje, što se uglavnom predodređuje zakonom. Znatne razlike među nacionalnim zakonodavstvima su vezane upravo za proces odlučivanja. To su prvenstveno situacije kada se odlučuje o velikim vanrednim investicijama u reparacije ili o otuđenju ili davanju na korišćenje zajedničkih delova zgrade trećim licima.

U procesu pripreme Platforme za reformu sistema održavanja stambenih zgrada, Radna grupa SKGO je razmatrala i primere međunarodne prakse u ovoj oblasti. Zahvaljujući gospodinu Francu Propsu, generalnom direktoru preduzeća za upravljanje i održavanje stambenog fonda SPL d.d. iz Ljubljane, stekli smo uvid u osnove sistema upravljanja i održavanja zgrada u etažnom vlasništvu, kao i u istoriju stambene reforme u Sloveniji. Tekst koji sledi preuzet je, uz prilagođavanje, iz autorskog teksta Franca Propsa „Sistem upravljanja i održavanja zgrada u etažnom vlasništvu – aspekt izvođača usluga upravljanja", pripremljenog za potrebe SKGO avgusta 2012. godine.

Stambene reforme u Sloveniji otpočele su devedesetih godina prošlog veka i praćene su donošenjem niza sistemskih propisa. Stambeni zakon iz 1991. godine odredio je pravni osnov za ukidanje društvenog vlasništva u stambenoj oblasti i prelazak sa pravnog uređenja stambenog prava na odnose iznajmljivanja, i omogućio proces sticanja vlasništva i privatizacije stanova i stambenih kuća u društvenom vlasništvu. Može se reći da je osnovna svrha zakona bila privatizacija stanova, ali i uređenje upravljanja stanovima ukidanjem monopola, liberalizacijom tržišta i prenosom odlučivanja na vlasnike.

Stvarnopravni zakonik (iz 2002. godine), osnovni propis iz oblasti suvlasništva i etažnog vlasništva, postavio je osnovne okvire upravljanja zgradama sa više stambenih jedinica u etažnom vlasništvu. Za upravljanje poslovnim zgradama on još uvek predstavlja jedinu regulativu u oblasti održavanja.

Sledeća ključna izmena propisa desila se 2003. godine, kada je donet stambeni zakon, koji je, uz određene izmene, i danas na snazi. Ovaj zakon je oslonjen na rešenja iz Stvarnopravnog zakonika, kao i na Smernice za upravljanje etažnim vlasništvom u zemljama u tranziciji koje je donela Ekonomska komisija za Evropu pri UN.

Stambenim zakonom iz 2003. godine uređena su pitanja kao što su:
- Vrste stambenih zgrada
- Uslovi za održavanje stambenih zgrada
- Imovinskopravni odnosi u zgradama sa više stambenih jedinica i upravljanje
- Stambeni odnosi u vezi sa iznajmljivanjem
- Određivanje visine neprofitne najamnine i subvencionisanje najamnina
- Nadležnosti opština i države u stambenoj oblasti
- Stambene komore, državno stambeno veće, veća za zaštitu prava zakupaca
- Katastar i registar zgrada
- Inspekcijski nadzor (stambena inspekcija).

Uređenje imovinskopravnih odnosa je, u skladu sa ovim propisom, prepušteno vlasnicima, preko zaključivanja ugovora o međusobnim odnosima, uz saglasnost svih vlasnika (100%). Namera zakonodavca je bila da se ovim ugovorom regulišu zajednički delovi zgrade, posebni i odvojeni zajednički delovi zgrada, kao i, posledično, njihov upis u zemljišnu knjigu. Međutim, praksa je pokazala da je skoro nemoguće postići punu saglasnost vlasnika o ovim pitanjima, te je izmenom zakona iz 2008. godine uvedeno da je ugovor sklopljen ukoliko postoji saglasnost ¾ vlasnika.

Stvarnopravni zakonik odredio je rezervni fond kao instrument za obezbeđivanje održavanja zgrada sa više vlasnika. U stambenom zakonu su detaljnije određene i dodate razne zaštite koje obezbeđuju sigurnost sredstava prikupljenih u rezervnom fondu. Podzakonski akt (predvideo ga je Stvarnopravni zakonik) odredio je visinu sredstava. Rezervni fond predstavlja zajedničku imovinu etažnih vlasnika određene zgrade. Visina doprinosa vezana je za m^2 površine nekretnine i zavisi od starosti zgrade, a kreće se od 0,20 € do 0,30 € po m^2 površine nekretnine (zgrade starosti do 10 godina nemaju rezervni fond).

Sve zgrade koje imaju više od 8 stanova sa više od dva vlasnika u obavezi su da imenuju upravnika.

Izmenom Stambenog zakona iz 2008. godine stvoreni su uslovi za donošenje Pravilnika kojim su detaljnije uređeni poslovi upravljanja i ovlašćenja upravnika zgrade, kao i ključ za raspodelu tekućih troškova održavanja.

O poslovima koji prevazilaze okvir redovnog upravljanja zgradom vlasnici stanova odlučuju uz saglasnost više od ¾ etažnih vlasnika s obzirom na njihove suvlasničke udele. Stopostotna saglasnost je potrebna za izmene sporazuma o određivanju suvlasničkih udela, za sve građevinske radove i adaptacije za koje treba obezbediti građevinsku dozvolu, kao i za promenu namene stana.

Upravnik zgrade sa više stambenih jedinica je ovlašćeno lice, tj. lice koje su ovlastili etažni vlasnici, koje zastupa etažne vlasnike u poslovima koji se odnose na upravljanje zgradom sa više stambenih jedinica i vodi računa da se izvršavaju prava i obaveze iz zaključenih poslova. Upravnik može biti pravno ili fizičko lice koje je registrovano za upravljanje nekretninama, odnosno jedan je od etažnih vlasnika u zgradi sa više stambenih jedinica na koju se odredba odnosi.

Ukoliko upravnik nije određen, svaki etažni vlasnik može da predloži da ga odredi sud u vanparničnom postupku. Odnos između vlasnika i upravnika reguliše ugovor o obavljanju upravljačkih usluga koji može, osim ovlašćenja koja su nabrojana u nastavku, sadržati i druga prava i obaveze.

Ugovor o obavljanju upravljačkih usluga sadrži naročito ovlašćenja i obaveze upravnika, mesečnu naknadu koja pripada upravniku za obavljanje usluga i rok njenog dospeća, vreme na koje se ugovor zaključuje, i dan početka važenja ugovora.

Upravnik zastupa etažne vlasnike pred upravnim organima u predmetima izdavanja dozvola i saglasnosti, u geodetskim postupcima u vezi sa zgradom sa više stambenih jedinica i zemljištem; priprema plan održavanja zgrade, terminski plan izvođenja tog plana i brine o sprovođenju plana; priprema obračun troškova upravljanja zgradom i vrši raspodelu tih troškova na etažne vlasnike; izveštava etažne vlasnike o svom radu i dostavlja im mesečne i godišnje obračune; prima uplate etažnih vlasnika na osnovu mesečnog obračuna i plaća obaveze iz ugovora zaključenih sa trećim licima; priprema godišnji izveštaj o upravljanju objektom; vrši numeraciju i obeležavanje stanova i drugih prostorija i prikuplja podatke potrebne za prijavu upisa registarskih podataka u katastar zgrada.

cept, uveden i u većini istočnoevropskih zemalja (Češka, Slovenija, Hrvatska, Bosna i Hercegovina i dr.) ima prednosti u znatno višoj stručnosti upravljanja zgradom, konkurenciji koja snižava cene i podiže kvalitet (na razvijenom tržištu), jasnim ugovornim odnosima sa etažnom zajednicom, ali i razvitku preduzetništva i formiranju novih radnih mesta.

Finansiranje troškova etažne zajednice

Jedan od fundamentalnih problema efikasnosti sistema je rešavanje pitanja finansiranja. U principu, izdvajanje sredstava od strane etažnih vlasnika može biti dobrovoljno ili obavezno. Kada je obavezno, zakonom se propisuje minimalno izdvajanje, najčešće po jedinici površine stana. Proračun jedinične cene obaveznog izdvajanja trebalo bi da bude u funkciji realnih troškova održavanja zgrade (uglavnom se kao referentna primenjuje stopa amortizacije u odnosu na vrednost zgrade).[16]

Što se tiče vanrednih troškova popravki, dosadašnja praksa u Srbiji je pokazala da njihovo finansiranje ne predstavlja veliki problem kada se radi o radovima koji moraju da se izvedu po hitnom postupku kako bi se obezbedile osnovne funkcije zgrade. Problem koji se javlja često jeste to što nisu svi etažni vlasnici podjednako zainteresovani (primer je popravka lifta ili krova). Stoga je veoma bitno da se podzakonskim aktima, ili međuvlasničkim ugovorom, definišu svi mogućno sporni slučajevi, u kojima se može prihvatiti neravnomerno finansiranje među etažnim vlasnicima.

Za vanredne troškove održavanja i unapređenja objekta, prema preporukama za zemlje u tranziciji, potrebno je u prvo vreme obezbediti određene podsticaje, bilo da je reč o subvencijama ili sufinansiranju (sa republičkog ili lokalnog nivoa). Efikasan način javne intervencije jeste subvencionisanje kamatnih stopa za namenske kredite, ili smanjenje poreskih opterećenja. Takođe, postoje kreditni fondovi, kojima se pospešuje rekonstrukcija objekata u svrhu podizanja energetske efikasnosti, što se smatra višestrukim javnim interesom.

Kojim pravcem reformisati dosadašnji koncept upravljanja stambenim zgradama i njihovog održavanja?

Pre svega, nužno je uspostaviti odgovarajući funkcionalni model svojine i na njemu zasnovati sva prava i obaveze, uključujući i dugoročno rešavanje načina održavanja zgrada u etažnoj svojini.

Po modelu, reforma može biti realizovana kao jedan zaokružen program celovite promene u stvarnom pravu i jednom segmentu stambene politike (upravljanje stambenim i drugim zgradama u etažnoj svojini i njihovo održavanje) uz primenu mera koje se realizuju u mnogim drugim relevantnim sektorima i na više nivoa intervencije. Program bi se mogao zasnivati na nacionalnim dokumentima, međunarodnim smernicama i lokalnim strategijama. Danas je na lokalnom nivou evidentno ovaj problem jako istaknut, a čak je uvršten i u strateške prioritete u pet od do sada devet postojećih gradskih stambenih strategija. Suštinski pomak je učinjen sa pripremom Nacrta zakonika o svojini i drugim stvarnim pravima[17], kojim se po prvi put definišu pravni osnovi etažne svojine. Ovaj predlog je prošao mišljenja nadležnih ministarstava u jesen 2011, ali je potom povučen.

Sumirajući željene efekte predloženiih mera, možemo konstatovati da su konkretne promene koje bi trebalo da se dogode sledeće:

- regularizacija svojinskih odnosa
- uvođenje obaveznog profesionalnog upravljanja zgradama
- promena svesti i kulture etažnih vlasnika
- uspostavljanje novih mehanizama finansiranja, održavanja, sprovođenja propisa i nadzora.

Promene bi trebalo uvoditi postepeno, uz permanentno ispitivanje i proveru efekata mera u odnosu na planirano i korigovanje daljih planiranih aktivnosti u skladu sa rezultatima evaluacije *ex tempore*. Čak i oni instrumenti koji se čine potpuno adekvatni treba da budu ocenjeni posredstvom pokušaja i grešaka i trebalo bi ih usaglašavati sa promenama ciljeva politike tokom vremena. ■

16. Ovo je, naravno, socijalno osetljivo pitanje jer to izvesno zavisi, barem u prvim fazama reforme i od realnih materijalnih mogućnosti stanara – vlasnika. U delu o pravima i obavezama etažne zajednice (Odeljak 12, član 284. nacrta Zakonika) kao minimalni mesečni nivo izdvajanja definiše se iznos od 5% prosečne mesečne zarade u Republici Srbiji, što iznosi približno 0,5% prosečne vrednosti stana godišnje. U Hrvatskoj cena iznosi 1,53 kune po m^2 (na godišnjem nivou to odgovara iznosu od 0,54% etalonske vrednosti izgradnje stana koju propisuje nadležno ministarstvo), kako propisuje Zakon o svojini i drugim pravnim stvarima.
17. *Ka novom stvarnom pravu Srbije. Nacrt Zakonika o svojini i drugim stvarnim pravima*, GTZ, Republika Srbija, Ministarstvo pravde, 2006.



Boris Žerjav
Dipl. inž. arh., master urbanog upravljanja i razvoja,
Nezavisni konsultant za urbani razvoj i saradnik,
Geoffrey Payne and Associates, London

UPOTREBA INSTRUMENATA ZA ZAHVATANJE DODATNE VREDNOSTI NEKRETNINA ZA FINANSIRANJE IZGRADNJE URBANE INFRASTRUKTURE U SRBIJI

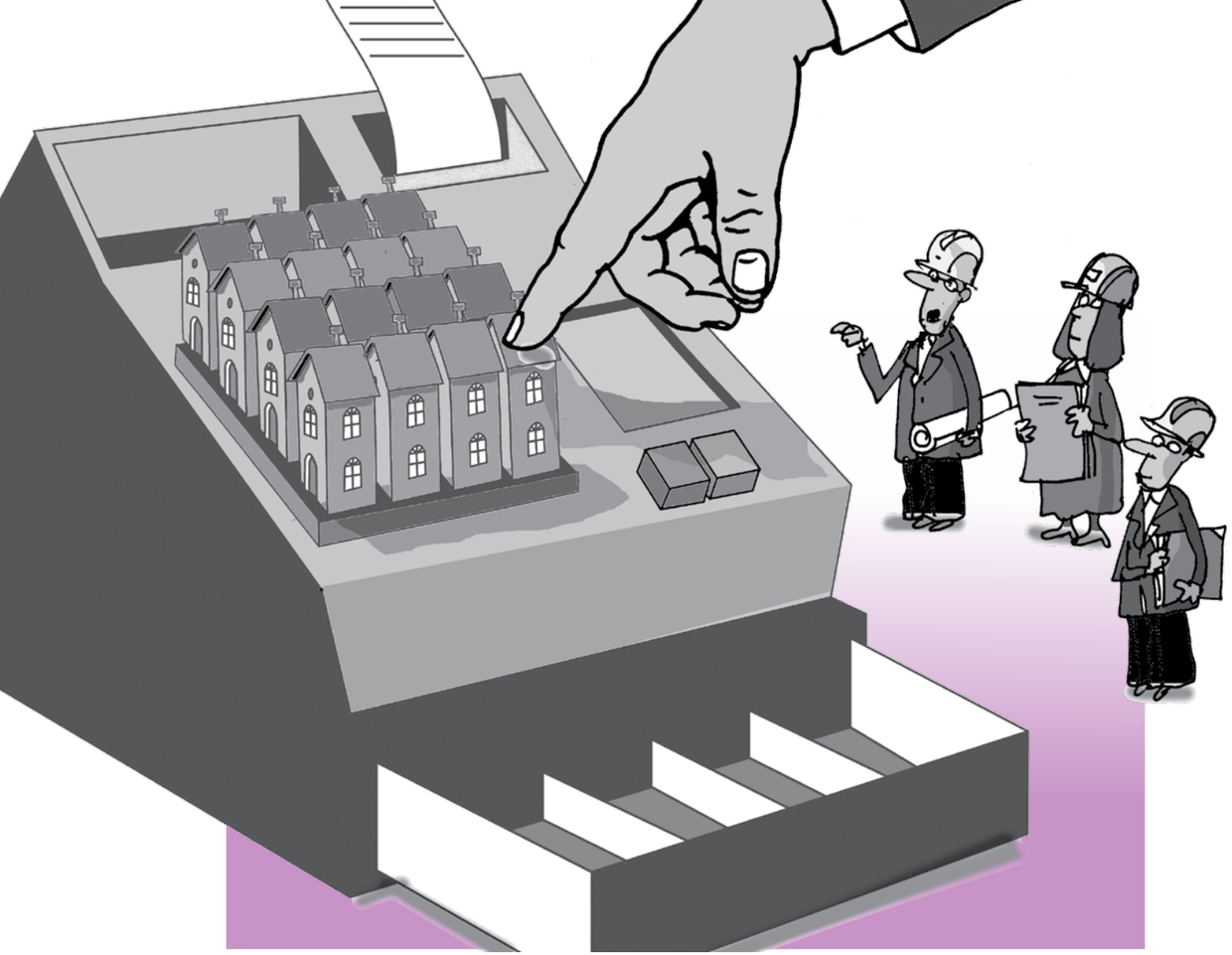
Primenom fiskalnih instrumenata za zahvatanje dodatne vrednosti nekretnina lokalne samouprave mogu nadoknaditi troškove opremanja gradskog građevinskog zemljišta i uspostaviti kontrolu nad rastom i razvojem svojih opština na jednostavniji način nego naplatom naknade za opremanje gradskog građevinskog zemljišta.

Međunarodna iskustva poslednjih decenija su pokazala da su neadekvatne politike urbanog razvoja i upravljanja gradovima glavni uzročnici neformalne gradnje. Ispostavilo se da različite akcije legalizacije i regularizacije samo podstiču dalji rast neformalne gradnje, ukoliko nisu praćene otklanjanjem suštinskih razloga za njeno nastajanje, tj. izmenama politika urbanog razvoja[1].

Bez adekvatnih i efikasnih politika upravljanja zemljištem, stambenih politika, ravnomernog razvijanja infrastrukture i gradskih usluga podsticanja multicentričnog razvoja gradova, uz kontrolu cena i sprečavanja špekulacija, broj neformalno izgrađenih objekata će nastaviti da raste bez obzira na uslove legalizacije.

Međutim, usled globalnih trendova decentralizacije, lokalne samouprave više ne mogu da se oslanjaju na velike transfere novca sa nacionalnog nivoa. Pošto je decentralizacija najčešće praćena privatizacijom (posebno javnog stambenog fonda i gradskog građevinskog zemljišta[2]) i deregulacijom, opštine i gradovi gube značajne izvore prihoda, kao i instrumente kontrole urbanog razvoja. >>>

1. Roy, A., "Urban Informality: Toward an Epistemology of Planning", *Journal of the American Planning Association*, 2005, str. 147–158; Smolka, M. O. & Biderman, C., *Housing Informality: an Economist's Perspective on Urban Planning*, Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, MA., 2011; Payne, G., *Institutional, Regulatory and Legislative Framework for Urban Planning: Lessons from International Experience*, International Conference on Inclusive Urban Planning, Delhi, 2012.
2. Posle privatizacije gotovo celokupnog javnog stambenog fonda tokom 90-ih godina 20. veka, Zakon o planiranju i izgradnji iz 2009. predviđa i privatizaciju gradskog građevinskog zemljišta, čime će sadašnji korisnici postati vlasnici zemljišta bez naknade. Ovo važi i za vlasnike neformalno izgrađenih objekata.



Zbog toga su lokalne samouprave u Evropi i Severnoj i Južnoj Americi razvile čitavu lepezu instrumenata za zahvatanje dodatne vrednosti nekretnina.

Zahvatanje dodatne vrednosti nekretnina (*value capture*) podrazumeva proces u kome javni sektor, delom ili u celosti, preuzima porast tržišne vrednosti nekretnine nastao usled „društvenog delovanja", a ne zbog aktivnosti vlasnika nepokretnosti. Ovo se postiže indirektno, konverzijom razlike u ceni nekretnine u javni prihod putem taksi, poreza i drugih fiskalnih mera, ili direktno, preko unapređenja na samoj lokaciji koja imaju za cilj dobrobit zajednice, a na koja različite planske regulative uslovljavaju vlasnike[3].

Uvećanje tržišne vrednosti zemljišta je najčešće posledica aktivnosti javnog sektora, i to direktnog ulaganja u razvoj infrastrukturne i transportne mreže, ili donošenja i izmene planova. Vrednost zemljišta se uvećava i zbog delovanja tržišta, na primer, kao rezultat povećanja broja stanovnika u gradovima. U većini slučajeva, vlasnici zemljišta nisu uradili ništa da se tržišna vrednost njihove imovine uveća, pa je legitimno i društveno poželjno da javni sektor zahvati makar deo ove promene vrednosti.

Čak i sama najava legalizacije višestruko podiže cenu neformalnih objekata i zemljišta, zbog sigurnosti koju pruža vlasnicima.[4] Izrada urbanističkih planova, opremanje infrastrukturom i obezbeđivanje gradskih usluga podiže tržišne cene legalizovanih nekretnina na nivo onih građenih u redovnoj proceduri. Kako je gradnja neformalnih objekata znatno jeftinija, neformalni graditelji dobijaju mogućnost da ostvare izuzetno visoke zarade ukoliko prodaju svoje kuće i stanove.[5] Zahvatanjem dodatne vrednosti pri legalizaciji, lokalne samouprave barem delimično nadoknađuju troškove legalizacije i regularizacije, sprečavaju špekulacije na tržištu nekretnina i obeshrabruju dalji porast neformalne gradnje.

Prihodi nastali zahvatanjem dodatne vrednosti obično se koriste u tri svrhe: za povećanje prihoda opštine, za finansiranje gradske infrastrukture i usluga, kao i za bolju kontrolu korišćenja zemljišta.

U Srbiji je potrebno uporedo raditi na legalizaciji i regularizaciji postojeće neformalne gradnje i na otklanjanju suštinskih uzroka za njeno nastajanje. Zato je poželjna upotreba instrumenata za zahvatanje dodatne vrednosti nekretnina i u samim neformalnim naseljima, ali i u već izgrađenim delovima grada i novim naseljima koja se grade na periferiji. Ovim instrumentima bi se od novca prikupljenog u neformalnim naseljima finansiralo njihovo opremanje i legalizacija, a zahvatanje dodatne vrednosti u drugim delovima grada bi ograničilo špekulacije na tržištu nekretnina i doprinelo sprečavanju neformalne gradnje.

Zahvatanje dodatne vrednosti pri gradnji novih stambenih naselja

Opremanje zemljišta za nova stambena naselja i druge namene zahteva izgradnju adekvatne infrastrukture. S obzirom na to da ove investicije, makar delimično, proizvode dodatnu vrednost zemljišta, planeri u Evropi i Americi koriste brojne instrumente kojima se infrastrukturno opremanje finansira zahvatanjem dodatne vrednosti zemljišta i nekretnina u novim naseljima. Logika ovog pristupa je da građani koji već žive u gradu ne bi trebalo da finansiraju opremanje novih delova grada infrastrukturom, što je slučaj kada se prihodi od poreza na imovinu ili drugi redovni prihodi opštine koriste u te svrhe. Opština puni budžet oporezujući one koji već žive u gradu, a veći deo tih sredstava koristi da finansira usluge za one koji će se tek doseliti u grad. Ovaj princip je posebno zastupljen u SAD, gde se u nova naselja na periferiji većinom naseljavaju bogati, pa se smatra nepravednim da opremanje ovih naselja plaćaju stanovnici postojećih delova grada, mahom siromašniji od stanovnika predgrađa.[6]

Može se reći da je naknada za uređivanje gradskog građevinskog zemljišta jedan od mehanizama za zahvatanje dodatne vrednosti nekretnina. Međutim, administriranje ove naknade je prilično komplikovano, o čemu između ostalog svedoči i veliki broj neformalnih objekata u Srbiji.

Zakon o planiranju i izgradnji (2009) propisuje da se visina naknade za uređenje građevinskog zemljišta utvrđuje na osnovu četiri kriterijuma: stepena komunalne opremljenosti, godišnjih programa za uređivanje građevinskog zemljišta, urbanističke zone, i namene i površine objekta (čl. 92. i 93.). Ova naknada je veoma značajan izvor prihoda budžeta skoro svih većih gradova i opština u Srbiji, a posebno onih u kojima se intenzivno gradi.[7]

Međutim, naknada ne određuje dovoljno precizno tržišnu vrednost zemljišta pošto urbanističke zone obuhvataju delove opština i gradova sa velikim razlikama u ceni zemljišta i stanova.

Primenom fiskalnih instrumenata za zahvatanje dodatne vrednosti nekretnina može se preciznije odrediti njihova tržišna vrednost, a naplata je jednostavnija za administriranje nego naplata naknade. Troškovi administriranja naplate bi bili relativno niski, pošto u lokalnim samoupravama već postoje institucije koje se bave obračunom i naplatom poreza na imovinu.

Zahvatanje dodatne vrednosti nekretnina u neformalnim naseljima

U zemljama koje, poput Srbije, imaju veliki broj neformalno izgrađenih objekata, infrastruktura se mora obezbediti i na zemljištu koje je već izgrađeno, a nije opremljeno. >>>

3. Smolka, M. O. & Ambroski, D., *Value capture for urban development: an inter-American comparison*, Lincoln Institute of Land Policy Working Papers, Camridge, MA., 2000.
4. Smolka i Ambroski (*nav. delo*) navode nekoliko primera iz gradova u Kolumbiji u čijim delovima je zabeležen rast cena zemljišta i do 10.000% (odnosno 100 puta) u kratkom roku, a samo usled administrativnih poteza gradskih vlasti, bez konkretnih ulaganja u infrastrukturu!
5. Na osnovu istraživanja sprovedenih u deset velikih gradova Južne Amerike napravljene su konzervativne procene profita od investicija u gradnju u neformalnom i u zvaničnom (formalnom) sektoru – neformlana gradnja donosi zemljoposednicima i investitorima profit od 200% preko uloženog kapitala, a u formalnom sistemu gradnje profit je 141% (Smolka, M. O.,"Informality, Urban Poverty and Land Market Prices", *Land Lines*, 15(1), 2003).
6. Smolka & Ambroski, *nav. delo*.
7. U opštini Čajetina reč je o 38,6% budžeta opštine, a veoma je značajan izvor prihoda i u velikim gradovima i opštinama koje se intenzivnije razvijaju poslednjih godina: Inđija (22,8%), Novi Sad (18,5%), Šabac (13,7%), Beograd (11,7%), Kragujevac (11,5%) i Niš (10,6%). Videti: Bisić, M., *Sistem naknada za korišćenje bogatstava i raspodela prihoda između centralnog i lokalnih nivoa vlasti*, SKGO, Beograd, 2011. str. 79.

Zakon o planiranju i izgradnji predviđa značajne olakšice pri legalizaciji neformalnih objekata, među kojima je najznačajnija umanjenje visine naknade za opremanje gradskog građevinskog zemljišta, u nekim slučajevima i za 99 posto. Ovakva legalizacija se može smatrati delom socijalne politike. Uz pretpostavku da većinu neformalnih graditelja čine siromašne porodice i izbegla i raseljena lica kojima država nije obezbedila adekvatnu alternativu, logičan potez države je da ovim ljudima dozvoli legalizaciju pod povoljnim uslovima i na taj način im pomogne da konačno postanu punopravni članovi društva. Olakšice koje Zakon pruža mogu se tretirati kao grantovi ovim porodicama. Međutim, nije precizirano da li će i kako vlasnici nadoknaditi troškove uređivanja zemljišta ukoliko posle legalizacije prodaju svoje objekte, čime mogu zaraditi znatne sume novca, uz to prebacujući sve direktne i indirektne troškove, koji su posledica neformalne gradnje, na širu zajednicu.

Naknada za uređivanje građevinskog zemljišta jedan je od glavnih prihoda većih gradova i opština u Srbiji, u kojima je i lociran najveći broj neformalnih objekata. Oslobađanje velikog broja vlasnika od plaćanja naknade umanjiće prihode opština, a povećati im troškove, pošto će one biti dužne da legalizovana naselja opremaju infrastrukturom.

Zato je racionalno dozvoliti opštinama da uvedu različite mehanizme za zahvatanje dodatne vrednosti nekretnina, koji bi se primenjivali retroaktivno, prilikom prodaje kuća ili otplatom malih tranši tokom dužeg vremenskog perioda. Ovakvi mehanizmi će grantove koje država daje neformalnim graditeljima preko legalizacije pretvoriti u povoljne kredite koje će otplaćivati samo oni koji svoje nekretnine u nekom trenutku odluče da prodaju ili daju pod zakup, a oni koji ostanu da žive u svojim kućama će biti oslobođeni plaćanja.

Sa zahvatanjem dodatne vrednosti je moguće početi odmah po donošenju odluke o legalizaciji, čime bi se zahvatala dodatna vrednost zemljišta koja nastaje zbog očekivanja legalizacije. Kako se naselja opremaju infrastrukturom, povećavaće se vrednost koja se zahvata.

Zahvatanje dodatne vrednosti nekretnina u izgrađenim delovima grada

Lokalne samouprave u Južnoj Americi finansiraju izgradnju infrastrukture u neformalnim naseljima instrumentima za zahvatanje dodatne vrednosti ili direktno, naplaćujući troškove opremanja od vlasnika neformalnih objekata, ili indirektno, promovisanjem redistribucije posredstvom različitih vrsta „robinhudovskih" mehanizama. Ova druga grupa instrumenata se koristi za zahvatanje dodatne vrednosti u bolje opremljenim delovima grada (koji su, pretpostavlja se, naseljeni bogatijim stanovništvom) da bi se time finansirala izgradnja infrastrukture u lošije opremljenim (siromašnijim) gradskim naseljima. Najčešće se obe vrste instrumenata koriste uporedo.[8]

Zahvatanje dodatne vrednosti u bolje opremljenim delovima grada da bi se finansiralo opremanje siromašnijih je, očigledno, aranžman koji bi lako dobio podršku šire populacije. Međutim, treba imati u vidu da koliko se god vrednosti zahvati u „bogatijim" delovima grada, to može biti dovoljno za opremanje ograničene količine zemljišta za nova naselja. Dobro opremljeni delovi grada će postati još ekskluzivniji, cene zemljišta i nekretnina u njima će nastaviti da rastu, čime će se dodatno povećati isključenost siromašnijih slojeva društva. Ovo je evidentno u Južnoj Americi, u kojoj bogatije stanovništvo živi u relativno malim centrima gradova, koji su dobro opremljeni uslugama i okruženi morem neformalnih/nelegalnih naselja bez osnovne infrastrukture.[9] Zato je važno da se instrumenti za zahvatanje dodatne vrednosti nekretnina u izgrađenim i opremljenim gradskim jezgrima implementiraju prvenstveno da bi se otklonili suštinski uzroci nastajanja neformalnih naselja, podsticanjem multicentričnog razvoja gradova i unapređenjem infrastrukture i usluga, pre nego za direktnu redistribuciju prihoda iz „bogatih" u „siromašne" delove grada.

Zahvatanje dodatne vrednosti je i način da se obeshrabri špekulantsko delovanje na tržištu nekretnina, čime se cene nekretnina zadržavaju na prihvatljivom nivou, dostupnom većem broju porodica, pa se umanjuje potreba za fizičkim širenjem grada. Zahvatanje dodatne vrednosti, uz porez na imovinu, podstiče maksimalnu iskorišćenost građevinskih parcela, čime se postiže kompaktnost i umanjuje potreba za gradnjom novih naselja na periferiji, a time i neformalne gradnje. Takođe se čuvaju poljoprivredno zemljište i životna sredina u okolini gradova. Kompaktan razvoj gradova umanjuje i cene transporta, izgradnje infrastrukture i ukupnog utroška energije, pošto se smanjuju razdaljine.

Visina zahvatanja dodatne vrednosti nekretnina

U međunarodnim iskustvima se mogu naći dve verzije zahvatanja dodatne vrednosti: „mekša" verzija, u kojoj je visina naplate ograničena na ukupnu visinu investicije (javni sektor samo nadoknađuje sredstva koja je uložio), i rigoroznija, u kojoj se naplaćuje više nego što je vrednost same investicije da bi se pokrili i drugi, indirektni troškovi.

Američki ekonomista iz 19. veka, Henri Džordž, koji se smatra najvećim promoterom zahvatanja dodatne vrednosti nekretnina, zalagao se za naplatu 100% rasta vrednosti.

U Južnoj Americi su politike zahvatanja dodatne vrednosti najčešće ograničene na visinu investicije. U Ekvadoru se prilikom prodaje objekata obuhvaćenih zahvatanjem dodatne vrednosti porez na kapitalnu dobit naplaćuje u visini od 42% razlike u tržišnoj vrednosti. U Argentini vlasnici svih nekretnina kojima je vrednost porasla usled proširenja metro sistema u Buenos Ajresu plaćali su za 5% veći porez na imovinu. Zakon o planiranju kanadske provincije Ontario predviđa da svi investitori koji grade nove stambene objekte moraju 5% zemljišta ustupiti gradu za javne parkove, a grad može zahtevati da se ova vrednost isplati u novcu. Sličan zakon u Brazilu predviđa da svaki investitor mora čak 35% zemljišta ustupiti gradu radi izgradnje infrastrukture, parkova, ulica i drugog. U Kolumbiji *Participation des Pusvalias* (Učestvovanje u dodatnim vrednostima) na nacionalnom nivou propisuje pravo lokalnih samouprava da zahvate između 30% i 50% vrednosti objekata nastale zahvaljujući aktivnostima javnog sektora.

Izbor instrumenata za zahvatanje dodatne vrednosti nekretnina u Srbiji

S obzirom na postojeći zakonski i institucionalni okvir, različiti fiskalni instrumenti za zahvatanje dodatne vrednosti nekretnina su najjednostavniji za primenu u gradovima i opštinama Srbije. Prvenstveno, institucionalni kapaciteti potrebni za naplatu poreza na imovinu na lokalnom nivou već postoje, pa bi uvođenje novih vidova naplate bilo lako sprovesti, bez potrebe za izgradnjom novih institucionalnih i administrativnih kapaciteta. Regulatorne instrumente je takođe poželjno koristiti, ali njihovo efikasno sprovođenje zahteva veće reforme u lokalnim administracijama i znatno je komplikovanije.

Postoji praktično neograničen broj fiskalnih i regulatornih instrumenata za zahvatanje dodatne vrednosti nekretnina. U daljem tekstu su opisani oni za koje autor smatra da odgovaraju trenutnim potrebama i mogućnostima lokalnih samouprava u Srbiji.

Porez na kapitalnu dobit

Ovim porezom javni sektor zahvata rast tržišne vrednosti zemljišta i objekata prilikom njihove prodaje. Na taj način troškove aktivnosti i investicija javnog sektora koje su dovele do rasta cena nekretnina plaćaju samo oni koji profitiraju prodajom nekretnina, dok su oni koji ostanu da žive u tim kućama i stanovima pošteđeni plaćanja.

Naplatom ovog poreza vlasnicima legalizovanih objekata bi se beneficije predviđene Zakonom o planiranju i izgradnji odnosile samo na one koji su gradili iz nužde i koji će ostati da žive u tim objektima duže vreme.

Isti porez se može primeniti na gradnju novih stambenih naselja, kao alternativa naknadi za uređivanje gradskog građevinskog zemljišta.

U već izgrađenim delovima gradova ovim porezom se zahvata rast vrednosti nekretnina nastao usled velikih investicija, kao što su rekonstrukcije javnih prostora, unapređenje javnog saobraćaja, gradnja stanica podzemne železnice i dr., koje znatno doprinose atraktivnosti određenih lokacija i povećanju njihove tržišne vrednosti.

Privremeno povećanje poreza na imovinu

Ovaj instrument bi omogućio opštinama da nadoknade uloženi novac u izradu planova i opremanje naselja, a vlasnicima objekata omogućio plaćanje troškova u ratama tokom dužeg vremena. Ovaj metod je efikasan i za zahvatanje dodatne vrednosti od onih vlasnika koji izdaju objekte i stanove, i može se primenjivati na neformalne objekte, kao i na legalne.

Porez na vrednost zemljišta

Ovaj porez se odnosi samo na vrednost zemljišta, a ne na objekte na njemu, i smatra se najpreciznijim i najefektnijim instrumentom za zahvatanje dodatne vrednosti. Oporezivanjem zemljišta se zaista zahvata samo onaj porast vrednosti nekretnina koji je nastao direktnim aktivnostima javnog sektora, pošto se vrednost objekata može uvećavati i ulaganjem vlasnika u njihovo održavanje i rekonstrukciju. Porez na imovinu, kojim se oporezuje i vrednost zemljišta i objekata na njemu, često demotiviše vlasnike objekata da ulažu u njihovo unapređivanje ili održavanje pošto im to donosi i veći porez.

Uvođenje ovog poreza umesto sadašnjeg poreza na imovinu problematično je iz dva razloga. Prvo, obračun tržišne vrednosti zemljišta, odvojeno od objekata na njemu, može biti komplikovan za lokalnu >>>

8. Smolka & Ambroski, *nav. delo*.

9. U Južnoj Americi su „robinhudivski" mehanizmi naplaćivanja taksi bogatima da bi se finansiralo uređenje siromašnih delova grada popularni, ali i veoma neefikasni (Smolka & Ambroski, *nav. delo*, str. 12).

administraciju, pošto se trenutno u Srbiji tržišne vrednosti nekretnina računaju i na osnovu zemljišta i na osnovu izgrađenih objekata. Drugo, vrednost samog zemljišta je manja od ukupne vrednosti imovine, mada čini njen najveći deo, pa bi bilo potrebno povećati poresku osnovicu da bi prihodi opština ostali na istom nivou.

I pored ovih praktičnih prepreka, ovakav obračun poreza na imovinu bi motivisao vlasnike da unapređuju svoje objekte i da zemljište izgrade do maksimalnih dozvoljenih gustina, a opštinama bi omogućio naplatu tačno onog porasta cene za koji su direktno odgovorne, čak i u neformalnim naseljima. Sličan efekat se može postići i porezom na imovinu sa dve različite poreske stope, jednom za zemljište i drugom za objekte, koji je u upotrebi u SAD.

Oporezivanje špekulacija na tržištu nekretnina

Ovaj instrument koriste gradovi i opštine u kojima cene nekretnina naglo rastu, a služi za dodatno oporezivanje vlasnika koji zemljište drži neizgrađeno ili ga preprodaje u kratkom vremenskom periodu usled konstantnog rasta cena. Takođe se naplaćuje i onima koji kupuju stanove, a već poseduju kuću ili stan u kojima žive, pa se time sprečavaju da stanove drže prazne u iščekivanju daljeg rasta cena i preprodaje. Ovim se podstiče gradnja stanova, kontroliše rast cena nekretnina i obeshrabruje špekulantska kupovina stanova i zemljišta.

Regulatorni instrumenti

Uporedo sa fiskalnim, moguća je i upotreba regulatornih instrumenata, u zavisnosti od specifičnih karakteristika pojedinih delova opština. Za neka neformalna naselja bi se moglo primeniti *inkluzivno zoniranje*, posebno za manja naselja koja zauzimaju atraktivne lokacije u gradu, interesantne za privatne investitore. U ovakvim slučajevima opština može ponuditi određene vrste povlastica privatnom investitoru, u zamenu za gradnju neprofitnih ili socijalnih stanova na delu lokacije, u koje bi se uselili stanovnici neformalnog naselja. Ovaj pristup bi bio isplativ samo u situacijama kada je naselje na atraktivnoj lokaciji za gradnju, a broj kuća i porodica u njemu je toliki da se rušenje i preseljenje isplate, što je često slučaj sa romskim slamovima.

Pored inkluzivnog zoniranja, opštine mogu i na druge načine pregovarati sa investitorima o ustupanju dela zemljišta za javne potrebe: *bonus zoniranjem* se investitoru dozvoljava veća gustina izgrađenosti u zamenu za finansiranje različitih funkcija od javnog značaja, u koje spada i neprofitno stanovanje, a preko *politika uvezivanja* (*linkage policies*) odobrava se povećanje gustine izgrađenosti u zamenu za finansiranje ili direktnu gradnju javnih objekata i infrastrukture na drugoj lokaciji u gradu.

Formiranje banke zemljišta je instrument koji omogućava opštinama eksproprijaciju velikih površina poljoprivrednog zemljišta, koje se čuva relativno dugo vremena i postepeno oprema i konvertuje u građevinsko shodno potrebama. Ovim instrumentom se može mnogo efikasnije kontrolisati rast grada i korišćenje zemljišta i sprečiti špekulantsko investiranje. Kasnijim izdavanjem ili prodajom zemljišta opština u potpunosti zahvata eventualni rast cene. Banke zemljišta dozvoljavaju opštinama i da, u slučaju velikih migracija stanovništva u kratkom vremenskom periodu usled prirodnih katastrofa i drugih nepredviđenih događaja, isparcelišu deo zemljišta i dozvole gradnju na njemu, uz naknadno opremanje zemljišta po modelu sličnom legalizaciji. Ovako je nastanak neformalnih naselja makar delimično kontrolisan od samog starta.[10]

Za nova naselja sa individualnim kućama kao veoma uspešan se pokazao model *udruživanja vlasnika pojedinačnih poljoprivrednih parcela i opštine*, čime se praktično pravi pul u kome svaki vlasnik ima procenat vlasništva u proporciji sa količinom zemljišta koje unosi u pul. U partnerstvu sa opštinom, vrši se preparcelacija, prave se detaljni urbanistički planovi i ostala planska dokumenta, određuje se zemljište za javne funkcije, sve parcele se opremaju infrastrukturom, i zatim prodaju na tržištu. Ovim vlasnici postižu veću zaradu nego neformalnom preparcelacijom zemljišta, a opština za uzvrat dobija procenat novca od prodaje zemljišta i lokacije za javne funkcije, izgradnju opštinskih stanova ili druge namene. Metod je naročito pogodan u situaciji kada je eksproprijaciju poljoprivrednog zemljišta zbog širenja grada teško sprovesti usled otpora vlasnika zemljišta, pa oni često pribegavaju neformalnom parcelisanju i prodaji zemlje. ■

10. Opremanje neformalnih naselja infrastrukturom je dva do tri puta skuplje od opremanja planski građenih naselja, zbog njihove neregularne strukture, velikih gustina izgrađenosti, uskih ulica i nedostatka prostora za javne sadržaje (Smolka & Biderman, *nav. delo*, str. 3).



Maja Lakićević
Dipl. pravnik, privremeni direktor Republičke agencije za stanovanje

INSTITUCIJE SOCIJALNOG STANOVANJA – NJIHOVA UMREŽENOST I KOORDINACIJA U SPROVOĐENJU POLITIKE SOCIJALNOG STANOVANJA U SRBIJI

Republička agencija za stanovanje je ključni akter u oblasti socijalnog stanovanja na republičkom nivou, koji za donatore i finansijere predstavlja jedinicu za upravljanje projektima i ujedno garant za njihovu uspešnu realizaciju

Razvoj socijalnog stanovanja u periodu tranzicije u Srbiji započeo je, nažalost, kao posledica ratnih sukoba na teritoriji bivše SFRJ – usled izraženih potreba pre svega izbeglog i interno raseljenog stanovništva u Srbiji, a u manjem broju i stanovništva osiromašenog u tranziciji. Tada se razvijaju pojedinačni programi izgradnje socijalnih stanova finansirani, pre svega, donatorskim sredstvima, od kojih je za razvoj prvih institucija socijalnog stanovanja od posebnog značaja SIRP-ov program izgradnje oko 750 stambenih jedinica, tj. stanova u 7 gradova Srbije (Kragujevac, Čačak, Kraljevo, Niš, Pančevo, Valjevo i Stara Pazova), koji je započet 2003. godine. Zbog potreba realizacije pomenutog programa, koji je sprovodio UNHABITAT donatorskim sredstvima vlade Republike Italije, stvorene su prve neformalne institucije socijalnog stanovanja – gradske stambene agencije, čiji su osnivači bile jedinice lokalne samouprave, a koje su postale pioniri, lokalni nosioci budućeg sistema socijalnog stanovanja, koji će biti definisan Zakonom o socijalnom stanovanju[1] i Nacionalnom strategijom socijalnog stanovanja[2]. Nakon toga, posle dužeg vremenskog perioda, usledilo je osnivanje Republičke agencije za stanovanje – RAS (jula 2011. godine), koja je, kao republička institucija, osmišljena kao centralni nosilac aktivnosti u ovoj oblasti.

Razvoj javnih institucija socijalnog stanovanja ne samo da je bio spor (čitavih osam godina je trebalo da bi se udarili njegovi temelji i stvorio pravni okvir za njihovo funkcionisanje) već je u javnosti, kao i u nadležnim političkim telima >>>

1. „Službeni glasnik Republike Srbije", broj 72/09.
2. „Službeni glasnik Republike Srbije", broj 13/12.

kao nosiocima vlasti u zemlji, bio praćen razvijenim predrasudama da su nove institucije uvećavanje ionako obimnog birokratskog aparata i potencijalno nova forma za finansijske i sve druge prateće zloupotrebe ideja solidarnosti i državne intervencije u rešavanju stambenih potreba ekonomski i socijalno ugroženog stanovništva. Ovakav stav proistekao je dobrim delom i iz dotadašnje, neretko kompromitovane, prakse funkcionisanja nekih fondova solidarne stambene izgradnje u zemlji. Sa finansijskog stanovišta isticani su argumenti da je država previše osiromašena ratnim događanjima i ekonomskom krizom i da nema finansijsku moć da ulaže budžetska sredstva ili se dodatno zadužuje za izgradnju stanova za najsiromašnije. Nedovoljna informisanost političke, a i šire javnosti o već razvijenim i funkcionalnim sistemima socijalnog stanovanja u evropskim zemljama i mogućnostima da se slični sistemi razviju i zažive u Srbiji, kao i da budu mehanizam za rešavanje stambenih pitanja najšireg dela stanovništva, doprinela je prilično usporenom tempu razvoja institucija socijalnog stanovanja u našoj zemlji.

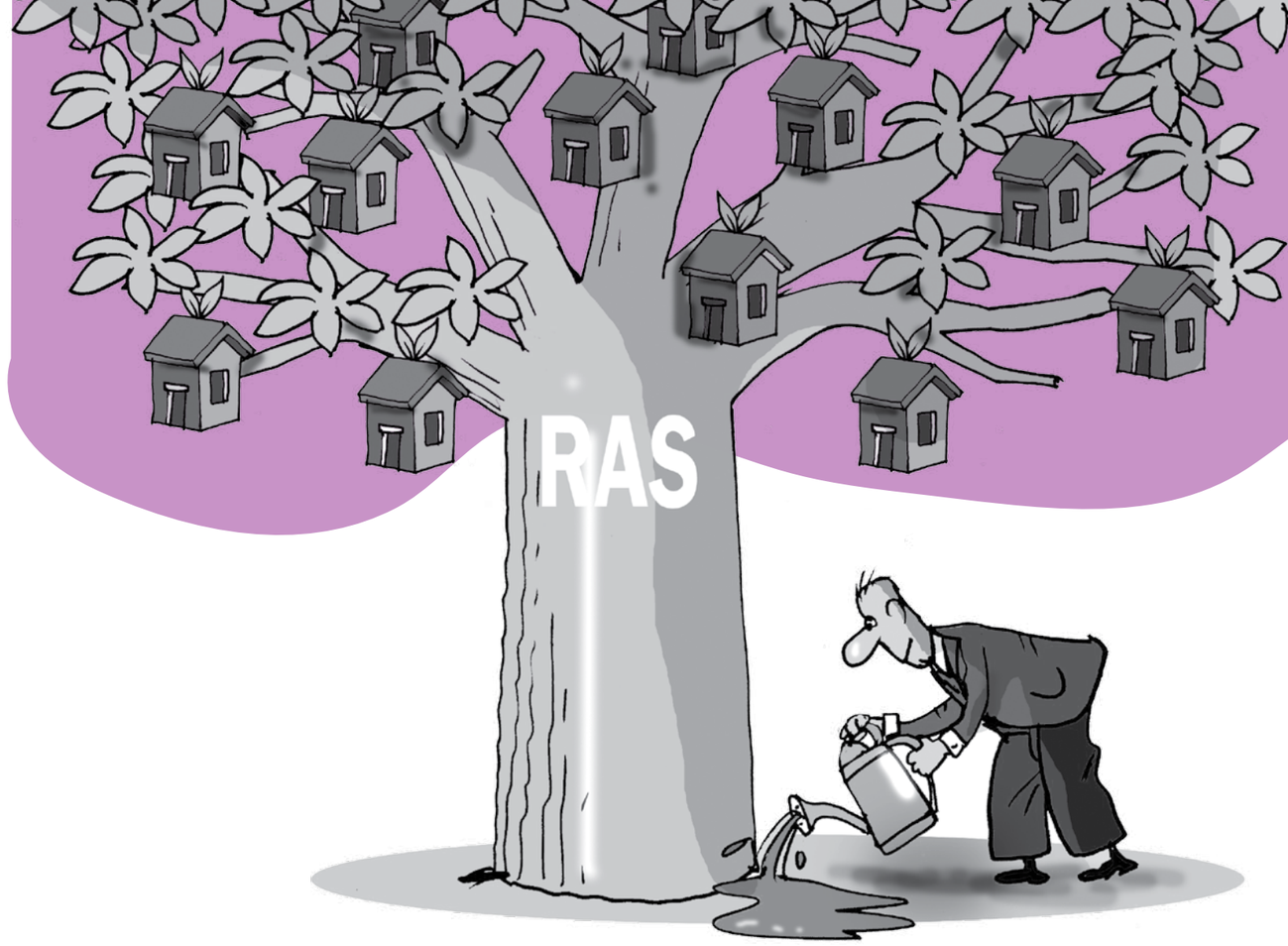
Kao podzakonski akt Zakona o socijalnom stanovanju, Pravilnik o uslovima za izdavanje i oduzimanje licence za rad neprofitne stambene organizacije i sadržini posebnog registra neprofitnih stambenih organizacija[3], u junu mesecu 2010. godine utvrdio je formalne uslove koje mora da ispuni stambena agencija, zadruga ili drugi organizacioni oblik da bi stekao licencu neprofitne stambene organizacije (NSO) i tako stekao pravo da se bavi pribavljanjem stanova za socijalno stanovanje. Već postojeće stambene agencije na lokalnom nivou na ovaj način su stekle formalnu mogućnost da pribavljanjem licence koju izdaje ministarstvo nadležno za poslove stanovanja (sadašnje Ministarstvo građevinarstva i urbanizma) formalizuju javno svoj rad kao lokalni nosioci razvoja socijalnog stanovanja.

Iz analize dosadašnjeg iskustva jasno je da su same realne prilike i stambene potrebe osiromašenog stanovništva, koje je u sve većem broju izlazilo i još uvek u velikom broju izlazi sa tržišta nekretnina, na kojem ne može da reši svoje stambeno pitanje, doprinele tome da se, uprkos svim otporima i predrasudama, sistem socijalnog stanovanja razvija na našim prostorima. Lokalne vlasti koje su suočene sa zahtevima građana da preuzmu na sebe obavezu da obezbede stambeni prostor za socijalno ugrožene na svojoj teritoriji, okreću se postojećim stambenim agencijama, čiji su oni osnivači, ili pribegavaju osnivanju novih, uočavajući da su one mogući nosioci aktivnosti izgradnje stanova, davanja u zakup izgrađenih stanova, i uopšte pružanja usluga korisnicima socijalnih stanova (održavanje, izgradnja stanova za prodaju po neprofitnim uslovima i dr.). Ovakvoj evolutivnoj promeni shvatanja značaja postojanja institucija socijalnog stanovanja izuzetno je doprineo rad nevladinih organizacija (Grupa 484, Program za urbani razvoj, PALGO centar, Hausing centar i dr.) koje su svojom aktivnošću skretale pažnju javnosti, a pre svega političkih aktera, na uočene stambene probleme socijalno ugrožene populacije i aktivno promovisale benefite i neophodnost da se u Srbiji institucionalizuje sistem socijalnog stanovanja.

Počev od donošenja Pravilnika, do sada je registrovano 13 NSO u Beogradu, Užicu, Novom Sadu, Kragujevcu, Čačku, Nišu, Zrenjaninu, Kikindi, Kraljevu, Valjevu, Smederevu, Pančevu, Smederevskoj Palanci, a, što je najbitnije, postupak osnivanja novih stambenih agencija i njihovog licenciranja se i dalje odvija, što pokazuje da je postignut zadovoljavajući stepen svesti na lokalnom nivou o društvenoj korisnosti ovakvih institucija.

Iako je, Zakonom i Pravilnikom, data mogućnost da se kao NSO registruju, pored stambenih agencija koje osnivaju jedinice lokalne samouprave, i „stambene zadruge, osnovane i organizovane u skladu sa zakonom i drugi organizacioni oblici", osim JLS koje su osnovale svoje stambene agencije, u praksi privatni investitori, nevladine organizacije i drugi mogući akteri socijalnog stanovanja još nisu pokazali interesovanje i prepoznali svoj interes da se bave ovom delatnošću. Iako je delatnost u ovoj oblasti neprofitna, realno je očekivati i njihovo uključivanje nakon što prvi realizovani programi socijalnog stanovanja pokažu svoje rezultate.

Postojeće NSO i RAS predstavljaju sada već organizovan i funkcionalni sistem na lokalnom i republičkom nivou, koji je osmišljen tako da polazni impulsi, odnosno zahtevi za izgradnju određenog broja stanova na lokalnom nivou za zadovoljenje potreba tačno određene grupacije stanovništva, budu upućeni od strane NSO ka RAS, koja će, u skladu sa finansijskim mogućnostima, predlagati posebne programe socijalnog stanovanja, koji se upućuju vladi u proceduru usvajanja. Realizacija programa odvija se preko RAS (koja usmerava finansijska sredstva, kontroliše njihovo namensko korišćenje kao i stepen izgrađenosti objekata koji se finansiraju, propisuje opšte uslove za izbor korisnika, pruža tehničku po-



moć NSO i dr.) i preko NSO, koje su nosioci svih aktivnosti na lokalnom nivou (učešće u stvaranju lokalnih strategija socijalnog stanovanja, upravljanje izgradnjom, postupak izbora korisnika, upravljanje davanjem u zakup i prodajom stanova po neprofitnim uslovima, održavanje socijalnih stanova i dr.).

Inicijativa za pokretanje novih programa socijalnog stanovanja može poteći i od RAS, naročito u slučajevima kada se na republičkom nivou ili od donatora obezbede posebna sredstva u ove svrhe, kada se upućuje poziv NSO i lokalnim samoupravama da iskažu svoje potrebe da bi im, u skladu sa njima, bila opredeljena sredstva.

Iako se radi o relativno mladim institucijama koje su do sada započele zajedničku realizaciju dva programa socijalnog stanovanja (Program izgradnje oko 1.700 stanova za socijalno stanovanje u 12 gradova, a na osnovu Zakona o potvrđivanju Okvirnog ugovora o zajmu između Razvojne banke Saveta Evrope i Republike Srbije F/P 1720[4] i Program socijalnog stanovanja[5], na osnovu kojeg će se izgraditi oko 150 stambenih jedinica u 7 gradova), stvoren je koherentan i funkcionalan sistem institucija za socijalno stanovanje u Srbiji. >>>

3. „Službeni glasnik Republike Srbije", broj 44/10.

4. „Službeni glasnik Republike Srbije-Međunarodni ugovori", br. 8/11.

5. Zaključak Vlade o usvajanju Programa socijalnog stanovanja 05 Br. 360-9100/2012.

Iako se delatnošću ovog sistema institucija socijalnog stanovanja grade stanovi namenjeni davanju u zakup ili prodaji po neprofitnim uslovima, rešavanjem stambenih pitanja socijalno ugroženog stanovništva bave se i lokalne samouprave koje samostalno, ili opet preko postojećih NSO, realizuju programe izgradnje stanova za tzv. socijalno stanovanje u zaštićenim uslovima. S obzirom na to da korisnici ovih usluga predstavljaju socijalno najugroženiji deo populacije, čije stambeno pitanje zahteva hitno rešavanje, lokalne samouprave nisu mogle da „čekaju" uspostavljanje i početak funkcionisanja posebnog sistema institucija koji deluje jedinstveno na republičkom i lokalnom nivou.

Ono što je zadatak RAS kao republičke institucije jeste da i ovaj vid akcije „umreži" sa svojom i aktivnošću svih NSO, ukoliko one nisu uključene, iz razloga što je i ovakav vid stanovanja po svojoj prirodi oblik socijalnog stanovanja koji zahteva angažovanost mnogobrojnih društvenih institucija da bi lica koja koriste ovaj vid pomoći države mogla ekonomski da ojačaju i popnu se stepen više na lestvici u korišćenju usluga socijalnog stanovanja, odnosno da preuzmu u zakup stan za socijalno stanovanje.

Treba imati u vidu da uloga svih institucionalnih aktera socijalnog stanovanja (državnih institucija, NSO, nevladinog sektora) upravo jeste da stvori organizovan i umrežen sistem koji omogućava da korisnici socijalnih usluga svoje stambene potrebe zadovolje shodno svojim socijalnim potrebama i mogućnostima. U tom sistemu prva „stepenica" je predviđena za one najsiromašnije koji su upućeni na korišćenje socijalnih stanova namenjenih za stanovanje u zaštićenim uslovima, gde, pored usluge stanovanja, oni koriste i ostale usluge koje su u funkciji šire društvene integracije, što podrazumeva i njihovo ekonomsko jačanje. Na tom stupnju nosioci osnovnih aktivnosti su jedinice lokalne samouprave, NSO, centri za socijalni rad, Komesarijat za izbeglice, nadležna ministarstva, nevladine organizacije, a po potrebi i druge institucije. Uspešnost ovakvog sistema bi imala za rezultat prelazak korisnika u drugi vid ili na drugu „stepenicu", a to je korišćenje socijalnog stana po osnovu zakupa. Treća „stepenica" bi bila kupovina stana po neprofitnim uslovima ili, kao krajnji, vrhunski rezultat, dovoljna ekonomska snaga korisnika da može svoje stambeno pitanje da reši samostalno – zakupom ili kupovinom stana na tržištu.

Aktivnosti RAS u svim fazama pokazuju se kao neophodne ne samo u ulozi finansiranja i kontrole finansijskih sredstava, već prevashodno u insistiranju i aktivnosti na doslednoj primeni Zakona o socijalnom stanovanju i svih ostalih bitnih propisa za ostvarenje prava na socijalno stanovanje i uopšte prava korisnika na društvenu integraciju i uspešno funkcionisanje sistema socijalnog stanovanja u Srbiji.

Sa stanovišta evropskih integracija i saradnje sa međunarodnim institucijama, kao i korišćenja raspoloživih međunarodnih fondova, uloga RAS je bitna jer je RAS reprezent i ključni akter u oblasti socijalnog stanovanja na republičkom nivou, koji za donatore i finansijere predstavlja jedinicu za upravljanje projektima u ovoj oblasti i ujedno garant za njihovu uspešnu realizaciju, a ujedno i promoviše rad NSO.

Rezime ove analize bio bi da je u Srbiji stvoren institucionalni okvir za funkcionisanje sistema socijalnog stanovanja koji može da odgovori na stvarne potrebe stanovništva, kao i da same postojeće institucije svojim angažmanom treba da doprinesu većoj koheziji i sinhronizovanosti zajedničkih akcija, kao i da u najvećoj mogućoj meri doprinesu obaveštenosti političkih struktura i šire javnosti o neophodnosti postojanja i funkcionisanja ovakvog sistema u modernoj i evropski orijentisanoj Srbiji. Za jačanje već uspostavljenog sistema institucija od velikog značaja bilo bi uključivanje i predstavnika privatnog sektora i nevladinih organizacija koje bi registrovale svoje NSO.

Potvrdu opravdanosti postojanja već uspostavljenog sistema institucija – nosilaca socijalnog stanovanja u Srbiji, daće sami korisnici stanova za socijalno stanovanje u meri u kojoj budu koristili ovaj sistem i ostvarili benefite od ovog sistema. ■



Igor Jakšić
Dipl. ekonomista, pomoćnik direktora – Rukovodilac službe za realizaciju projekata i međunarodnu saradnju u Republičkoj agenciji za stanovanje

PROGRAMSKI MODELI SOCIJALNOG STANOVANJA I KONCEPT NJIHOVE ODRŽIVOSTI

Među programima i projektima Republičke agencije za stanovanje, Nacionalna strategija socijalnog stanovanja se ostvaruje u vidu pribavljanja stanova za stanovanje pod zakup u javnoj svojini, zatim u vidu izgradnje stanova za kupovinu pod neprofitnim uslovima i preko poreskih olakšica za stanovanje

Poslednjih nekoliko godina određene institucije i istaknuti pojedinci ulažu napore da bi se uspostavilo sistemsko funkcionisanje socijalnog stanovanja u našoj zemlji. Međutim, potpuni uslovi za dalje sprovođenje kontinuiranog, uspešnog i efikasnog procesa razvoja socijalnog stanovanja u Republici Srbiji obezbeđeni su tek uspostavljanjem svih neophodnih zakonskih i institucionalnih okvira.

Naime, pojedine državne institucije i gradske/opštinske stambene agencije, potpomognute različitim nevladinim organizacijama i inostranim donatorima, bile su jedini realizator programa koji su imali za cilj razvoj socijalnog stanovanja u prvoj deceniji ovoga veka. Njihovim delovanjem, uz neizostavnu i značajnu podršku Odseka za stanovanje (tada) u okviru Ministarstva životne sredine i prostornog planiranja, stvoreni su uslovi za izradu predloga zakona koji bi sistemski uredio oblast socijalnog stanovanja.

Avgusta meseca 2009. godine usvojen je Zakon o socijalnom stanovanju[1], u kojem se, pre svega, preciziraju programska dokumenta potrebna za sprovođenje utvrđene nacionalne stambene politike: Nacionalna strategija socijalnog stanovanja i akcioni plan za njeno sprovođenje. Zakon o socijalnom stanovanju definiše i obaveze jedinica lokalne samouprave u cilju razvoja socijalnog stanovanja i moguće izvore finansijskih i nefinansijskih sredstava za istu svrhu. Utvrđeni su i kriterijumi za odabir lica koja stiču pravo na rešavanje stambenih potreba u skladu sa Zakonom. Vlada Republike Srbije se obavezuje da, u cilju obezbeđivanja održivog razvoja socijalnog stanovanja, osnuje Republičku agenciju za stanovanje. Zakon definiše i delokrug aktivnosti nadležnog ministarstva i neprofitnih stambenih organizacija. >>>

1. „Službeni glasnik Republike Srbije", br. 72/2009.



U skladu sa odredbama Zakona o socijalnom stanovanju, Vlada Republike Srbije sprovodi konkretne mere i u julu mesecu 2011. godine donosi Odluku o osnivanju Republičke agencije za stanovanje[2], koja počinje sa intenzivnim radom početkom drugog kvartala 2012. godine. Kako bi se omogućila primena Zakona u što većoj meri, Vlada Republike Srbije je usvojila i najznačajniji sistemski dokument – Nacionalnu strategiju socijalnog stanovanja, februara meseca 2012. godine[3]. Na taj način stvoreno je okruženje, sa svim važnim akterima, za dalji razvoj socijalnog stanovanja u Republici Srbiji.

Modeli javne podrške u rešavanju stambenih potreba

Definicija socijalnog stanovanja se razlikuje od države do države, ali i u stručnim radovima relevantnih autora. Našu polaznu osnovu će predstavljati definicija pojma socijalnog stanovanja iz člana 2. Zakona o socijalnom stanovanju: „Socijalno stanovanje u smislu ovog zakona jeste stanovanje odgovarajućeg standarda koje se obezbeđuje uz podršku države, u skladu sa strategijom socijalnog stanovanja i programima za realizaciju strategije, domaćinstvima koja iz socijalnih, ekonomskih i drugih razloga ne mogu da obezbede stan po tržišnim uslovima."

Ovom definicijom naglašen je značaj Nacionalne strategije socijalnog stanovanja kao glavne poluge nastupajućeg intenzivnog razvoja socijalnog stanovanja u Republici Srbiji.

U vremenskom okviru koji je određen Nacionalnom strategijom socijalnog stanovanja primenjivaće se nekoliko programskih modela. Ovi modeli su, pre svega, prihvaćeni na osnovu ostvarenog iskustva sa tipovima programa i mera, koji su se ili već realizovali ili je njihova primena još uvek u toku.

Važnu ulogu u determinisanju programskih modela imala su i i objektivna ograničenja, koja se ogledaju kako u niskom nivou bruto domaćeg proizvoda po stanovniku u našoj zemlji, tako i u relativno skromnom apsolutnom iznosu budžeta. Zbog navedenih razloga, neophodno je usmeriti posebnu pažnju i učiniti dodatni napor u cilju postizanja što višeg nivoa efikasnosti prilikom sprovođenja svakog pojedinačnog programa ili projekta.

U nastavku će ukratko biti predstavljeni programski modeli obuhvaćeni i definisani Nacionalnom strategijom socijalnog stanovanja.

2. „Službeni glasnik Republike Srbije", br. 56/2011.
3. „Službeni glasnik Republike Srbije", br. 13/2012.

Pribavljanje stanova za stanovanje u programima socijalne zaštite

„Korisnici ovih programa su pojedinci i domaćinstva koji su u stanju socijalne potrebe u smislu potrebe za pružanjem usluga socijalne zaštite, kao i lica bez stana ili nekretnine koja bi im mogla omogućiti rešavanje osnovnih stambenih potreba, koja su socijalno i ekonomski ugrožena i potrebna im je dodatna podrška za uključivanje u zajednicu.

Na primer, korisnici ovih programa kojima je posebno potrebna stambena podrška mogu da budu: beskućnici, deca bez roditeljskog staranja, ljudi koji trpe porodično nasilje, izbeglice i interno raseljena lica, povratnici po osnovu ugovora o readmisiji, domaćinstva koja žive u neformalnim naseljima koje je neophodno raseliti i slično."[4]

Potrebno je da se prilikom sprovođenja Nacionalne strategije socijalnog stanovanja prevashodno identifikuju i sistematično prate gore navedene potrebe, a potom da se za zadovoljenje tih potreba formulišu odgovarajući stambeni programi.

Određivanje načina na koji će se pribaviti stan(ovi) za ove namene ostaje u nadležnosti jedinica lokalne samouprave. Pridržavajući se svih obavezujućih principa prilikom sprovođenja Nacionalne strategije socijalnog stanovanja, a naročito principa socijalne i finansijske održivosti, jedinice lokalne samouprave se mogu opredeliti za gradnju ili/i kupovinu ili/i adaptaciju stanova.

U praksi, ovaj model je primenjivan obezbeđivanjem domskog smeštaja za kategorije stanovništva koje nisu u mogućnosti da zadovolje ne samo stambene već i druge osnove životne potrebe (korisnici socijalne zaštite), zatim pomoću različitih programa stanovanja u zaštićenim uslovima (sa ciljem zatvaranja kolektivnih centara izbeglih i interno raseljenih lica) i, na kraju, pomoću programa obezbeđivanja „Sigurnih kuća".

Pribavljanje stanova za stanovanje pod zakup u javnoj svojini

„Korisnici ovog programa treba da budu domaćinstva koja su bez stana i imaju primanja koja ne prelaze 100% prosečne neto zarade za jednočlano domaćinstvo, a za određivanje maksimalnih prihoda celog domaćinstva, primenjuje se skala usklađivanja odnosa broja članova domaćinstva i prosečne neto zarade.

[…] Korisnici mogu takođe da budu i domaćinstva sa stanom, ali koji nije odgovarajući i ne postoji mogućnost da stambenu potrebu reše unapređenjem postojećeg stana, a uz isti gore navedeni uslov u pogledu primanja."[5]

Opšte uslove konkursa, kao i opšte kriterijume za odabir krajnjih korisnika stanova za ove potrebe utvrđuje Republička agencija za stanovanje. Jedinice lokalne samouprave, na bazi tih uslova i kriterijuma, ali i lokalnih specifičnosti u potrebama, kreiraju lokalne pravilnike sa precizno definisanim kriterijumima za utvrđivanje reda prvenstva (rangiranje) kandidata za krajnje korisnike.

Mogući načini za pribavljanje stana/stanova za ove namene su identični kao u prethodnom modelu. Naime, jedinice lokalne samouprave mogu se opredeliti za gradnju ili/i kupovinu ili/i adaptaciju stanova, uz poštovanje svih obavezujućih principa.

Stanovanje pod zakup po regulisanim uslovima u stanovima u privatnoj svojini

„Korisnici ovog programa treba da budu domaćinstva, koja su bez stana i imaju primanja koja ne prelaze 100% prosečne neto zarade za jednočlano domaćinstvo, a za određivanje maksimalnih prihoda celog domaćinstva, primenjuje se skala usklađivanja odnosa broja članova domaćinstva i prosečne neto zarade.

Korisnici mogu takođe da budu i domaćinstva sa stanom, ali koji nije odgovarajući i ne postoji mogućnost da stambenu potrebu reše unapređenjem postojećeg stana, a uz isti gore navedeni uslov u pogledu primanja."[6]

Opisani programski model će se tek razvijati u narednom periodu. Pre svega, neophodno je urediti sektor privatnog stambenog zakupa primenom odgovarajućih regulatornih mera.

Nakon toga, Republička agencija za stanovanje će biti nadležna za kreiranje godišnjeg programa za dodelu sredstava za plaćanje dela zakupnine za zakupce u stanovima u svojini fizičkih i pravnih lica. Zamišljeno je da njeni partneri u sprovođenju ovakvih modela budu lokalne stambene agencije ili druge neprofitne organizacije.

Ovi programi će se finansirati sredstvima iz godišnjih republičkih i lokalnih budžeta. Biće adekvatniji u manjim mestima i u gradskim predgrađima, gde je zbog niže zakupnine manje interesovanje potencijalnih zakupodavaca da raspoložive stambene kapacitete ponude na tržištu. >>>

4. „Nacionalna strategija socijalnog stanovanja".
5. „Nacionalna strategija socijalnog stanovanja"
6. „Nacionalna strategija socijalnog stanovanja".

Izgradnja stanova za kupovinu pod neprofitnim uslovima

„Korisnici ovog programa treba da budu domaćinstva koja su bez stana i imaju primanja koja ne prelaze 150% prosečne neto zarade u jedinici lokalne samouprave za jednočlano domaćinstvo, što se dalje uvećava po skali usklađivanja odnosa broja članova domaćinstva i prosečne neto zarade.

[…] Korisnici mogu takođe da budu i domaćinstva sa stanom, ali koji nije odgovarajući i ne postoji mogućnost da stambenu potrebu reše unapređenjem postojećeg stana, a uz isti gore navedeni uslov u pogledu primanja. S obzirom da je kod ovih programa neophodan uslov i kreditna sposobnost domaćinstva, to podrazumeva da je moguće već u uslovima definisati i donju granicu primanja."[7]

I u ovom slučaju opšte uslove konkursa i opšte kriterijume za odabir krajnjih korisnika stanova za ove potrebe utvrđuje Republička agencija za stanovanje. Na tim osnovama jedinice lokalne samouprave, uz uvažavanje lokalnih specifičnosti u potrebama, formulišu lokalne pravilnike sa precizno definisanim kriterijumima za utvrđivanje reda prvenstva (rangiranje) kandidata za krajnje korisnike.

Određivanje načina na koji će se pribaviti stan(ovi) za ove namene ostaje u nadležnosti jedinica lokalne samouprave. Za razliku od prethodnih modela, u okviru ovog programskog modela očekivani način pribavljanja stana/stanova pre svega treba da bude izgradnja.

Unapređenje uslova stanovanja u ličnoj svojini pomoću različitih programa finansijske podrške

„Korisnici ovog programa treba da budu domaćinstva koja stanuju u stanu koji nije odgovarajući, a koji se može unaprediti, a čija primanja ne prelaze 50% prosečnih primanja u jedinici lokalne samouprave za jednočlano domaćinstvo, što se uvećava dalje po skali usklađivanja broja članova domaćinstva sa ukupnim prihodima domaćinstva u odnosu na neto zaradu.

[…] Programi mogu da se odnose na proširenje stana za zadovoljenje potreba domaćinstva u smislu veće prostornosti, izgradnju neophodnih sanitarnih prostorija (nužnik, kupatilo, kuhinja), unapređenje hidro i termo izolacionih karakteristika stana, konstruktivne sigurnosti, unapređenja standarda fizičke pristupačnosti objektu i standarda samostalnog življenja u stanovima i slično."[8]

Rangiranje i odabir krajnjih korisnika ovog programskog modela takođe se vrši na osnovu lokalnog pravilnika, koji kreiraju jedinice lokalne samouprave. I u ovom slučaju, opšte uslove konkursa i opšte kriterijume za rangiranje određuje Republička agencija za stanovanje.

Prilikom definisanja kriterijuma za odabir krajnjih korisnika, naročitu pažnju treba posvetiti potrebama domaćinstava sa licima sa invaliditetom i staračkim domaćinstvima.

Subjektne subvencije – stambeni dodatak kod plaćanja zakupnine

Ovaj oblik rešavanja stambenih potreba mogu koristiti svi oni koji su korisnici ranije navedenih programskih modela kao neku vrstu dopunske (kombinovane) mere. Na ovaj način se omogućava naknada stvarnih troškova koje krajnji korisnik tih modela nije u mogućnosti sam da obezbedi iz sopstvenih primanja. Ujedno, postiže se cenovna dostupnost pomenutih programskih modela.

Ovim programom se mogu obezbediti nepovratna i/ili povratna sredstva. Karakter tih sredstava će se odrediti na osnovu realne materijalne situacije krajnjih korisnika.

Subjektne subvencije za kupovinu stanova

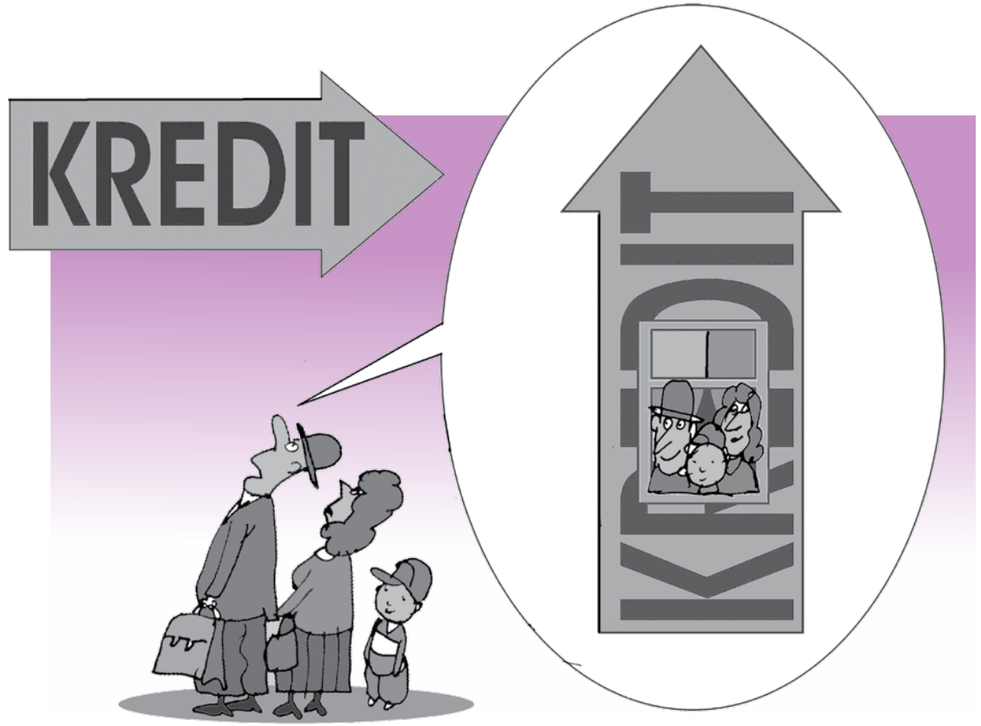
Ovi programski modeli su usmereni ka potencijalnim korisnicima stambenih kredita u komercijalnim bankama. Subvencionisanje se odnosi na obezbeđivanje neophodnih sredstava na ime učešća kod dobijanja kredita za kupovinu stana i predstavlja određeni procentualni iznos od kupoprodajne vrednosti stana.

Novčana primanja krajnjih korisnika ovog programa mogu biti znatno iznad prosečnih primanja kako na republičkom nivou tako i na lokalnom nivou.

Osiguranje stambenih kredita

„Korisnici ove mere su domaćinstva sa primanjima iznad prosečnih i nižom kreditnom sposobnošću. Pored postojećeg osiguranja stambenih kredita koje sprovodi Nacionalna korporacija za osiguranje stambenih kredita (NKOSK) prema svim zainteresovanim kupcima stanova koji uzimaju stambene kredite kod komercijalnih banaka, ovom merom se posebno subvencioniše premija osiguranja stambenog kredita u potpunom iznosu i prihvata osiguranje kredita u iznosu od 90% vrednosti za domaćinstva sa primanjima manjim od 200% prosečne zarade za jednočlano domaćinstvo i prema skali usklađivanja veličine domaćinstva i prihoda. Kreditna sposobnost podrazumeva i donju granicu prihoda, koja je sastavni deo uslova za korišćenje ovakvih programa. Ostali uslovi važe kao i na programima koje realizuje NKOSK za sve kupce stanova. Ova mera može se kombinovati i sa subjektnom subvencijom – povoljnim kreditom za učešće."[9]

7. „Nacionalna strategija socijalnog stanovanja".
8. „Nacionalna strategija socijalnog stanovanja".



Poreske olakšice za stanovanje

Poreske olakšice mogu da predstavljaju poseban instrument pri rešavanju potreba za stanovanjem, pre svega u vidu subvencionisanja putem posrednog novčanog davanja. Ove subvencije mogu biti namenjene krajnjim korisnicima socijalnog stanovanja, ali i onima koji obezbeđuju stanove pod neprofitnim uslovima u te svrhe (provajderima).

Ove mere će obezbediti pozitivne efekte ukoliko se adekvatno kombinuju sa prethodno pobrojanim i objašnjenim programskim modelima. Sa jedne strane, omogućiće smanjenje troškova, što ide u prilog cenovnoj dostupnosti za krajnje korisnike, dok će, sa druge strane, voditi ka povećanju osnovice za obračun poreza preko povećanja obima registrovanih (zvaničnih) transakcija, što ide u prilog uvećanju poreskog priliva.

Jedna od mera ovog programskog modela, koja već ima primenu, jeste i mogućnost povraćaja PDV prilikom kupovine prvog stana pod uslovima definisanim posebnim zakonom.

Koncept održivosti programskih modela koje trenutno sprovodi republička agencija za stanovanje

U okviru konkretnih programa i projekata koje u ovom periodu realizuje Republička agencija za stanovanje, Nacionalna strategija socijalnog stanovanja se ostvaruje u vidu pribavljanja stanova za stanovanje pod zakup u javnoj svojini, zatim u vidu izgradnje stanova za kupovinu pod neprofitnim uslovima i preko poreskih olakšica za stanovanje.

Da bi se proces razvoja socijalnog stanovanja, posebno posredstvom pomenutih programskih modela, odvijao na dugoročno održivim osnovama, važno je obezbediti povraćaj uloženih sredstava u svakom programu i projektu u najvećoj mogućoj meri. Ako se ima u vidu činjenica kojim društvenim grupama se zadovoljavaju stambene potrebe putem ovih programa i projekata, logično je da povraćaj uloženih sredstava neće biti u granicama koje su očekivane u okviru tržišnog sektora. Sa druge strane, ovi programi i projekti se ne mogu sprovoditi ni po principu nepovratnih davanja, jer bi na taj način moglo doći do finansijskog preopterećenja i uskraćivanja potencijala i mogućnosti za održivost sistema >>>

9. „Nacionalna strategija socijalnog stanovanja".

Tabela 1 **Finansijski proračun gradnje stanova za kupovinu pod neprofitnim uslovima**

1	Komponente cene gradnje stanova za kupovinu pod neprofitnim uslovima	Stambena površina u m^2	Troškovi izgradnje u RSD	Trošak po m^2 neto korisne površine u RSD	Troškovi izgradnje u EUR	Trošak po m^2 neto korisne površine u EUR	Učešće troškova u ukupnoj ceni gradnje
1.1.	*Neto korisna površina stanova*	5.000,00					
1.2.	Zemljište		**48.675.000,00**	9.735,00	412.500,00	82,50	15%
1.3.	Infrastruktura - primari		**32.450.000,00**	6.490,00	275.000,00	55,00	10%
1.4.	Infrastruktura - sekundari		**38.940.000.00**	7.788,00	330.000,00	66,00	12%
1.5.	Neto troškovi gradnje, deo bez PDV		**162.250.000,00**	32.450,00	1.375.000,00	275,00	50%
1.6.	Neto troškovi gradnje, deo sa PDV		**20.700.000,00**	4.140,00	175.423,73	35,08	6%
1.7.	Urbanističko-arhitetonski konkurs (1% od 1.2.-1.6.)		**3.030.150,00**	606,03	25.679,24	5,14	1%
1.8.	Nadzor (2% od 1.2. do 1.6.)		**6.060.300,00**	1.212,06	51.358,47	10,27	2%
1.9.	Upravljanje (4% od 1.2. do 1.8.)		**12.484.218,00**	2.496,84	105.798,46	21,16	4%
1.10.	**UKUPNO (Cena gradnje stanova)**	**5.000,00**	**324.589.668,00**	**64.917,93**	**2.750.759,90**	**550,15**	**100%**

socijalnog stanovanja, kao i njegovog daljeg razvoja.

Važnost povraćaja, makar i samo jednog dela, uloženih sredstava naglašava i struktura izvora finansiranja konkretnih programa i projekata. Naime, načini finansiranja mogu biti raznoliki: bespovratno ili subvencionisano kreditiranje jedinica lokalne samouprave od strane Republičke agencije za stanovanje, sopstvena finansijska i nefinansijska ulaganja jedinica lokalne samouprave, ali i kreditna i donatorska sredstva međunarodnih finansijskih institucija (naročito onih koje su specijalizovane za kreditiranje segmenta socijalnog stanovanja).

Projekat F/P 1720 je ilustracija realizacije izgradnje stanova sredstvima iz različitih izvora: u njemu učestvuju Banka za razvoj Saveta Evrope, Republika Srbija i 12 gradova/opština (koji su potpisali preliminarni sporazum). Ovim projektom je predviđena izgradnja 1.200 stanova na teritoriji Republike Srbije namenjenih kupovini pod neprofitnim uslovima i 500 stanova namenjenih izdavanju pod zakup u javnoj svojini. Poreske olakšice za stanovanje se ogledaju u oslobađanju od obaveze plaćanja poreza na dodatu vrednost za troškove gradnje koji se finansiraju sredstvima inostranih kreditora ili donatora.

Finansijska održivost sistema socijalnog stanovanja, kao i njegovih pojedinih programskih modela, najjednostavnije se može predstaviti primerom finansijskog proračuna za realizaciju upravo projekta F/P 1720 u jednom od dvanaest gradova u kojem je planirana gradnja ukupno 150 stanova, od kojih je 100 namenjeno prodaji pod neprofitnim uslovima, a 50 davanju pod zakup u javnoj svojini. Proračun je urađen u skladu sa Izveštajem o izvodljivosti[10], tako da je očekivana prosečna površina stanova 50 m^2. U trenutku izrade obračuna 1 evro je vrednovan sa 118 dinara. Važno je napomenuti da se u proračunu koriste planirane vrednosti za svaku komponentu i da je moguće odstupanje od tih očekivanih vrednosti kada se otpočne sa realizacijom na terenu.

U tabelama 1. i 2. predstavljene su sve troškovne komponente koje čine cenu gradnje stanova. Prodajna cena stanova namenjenih prodaji može dostići cenu gradnje stanova maksimalno uvećanu za 10%, kako je definisano svim važećim dokumentima i zakonskim i podzakonskim aktima za sprovođenje ovog projekta. Toliko uvećanje cene gradnje stanova praktično obezbeđuje samo troškove PDV-a i troškove finansiranja, pa izostaje ostvarivanje profita. Formirana prodajna cena obezbeđuje povrat sredstava uloženih za gradnju ovih stanova, ali i deo uloženih sredstava u gradnju stanova za stanovanje pod zakup.

Kada je reč o stanovima za stanovanje pod zakup u javnoj svojini, prihodi od zakupnine ne mogu obezbediti potpuni povrat uloženih finansijskih sredstava. Kako bi se održala cenovno pristupačna zakupnina, aktima koja prate sprovođenje projekta precizirana je neophodnost obezbeđivanja subvencionisanja neto troškova gradnje u visini od 20%. Najveći deo neto troškova gradnje u iznosu od 50% nadoknadiće se prikupljanjem sredstava prodajom stanova pod neprofitnim uslovima, konkretno, naplatom komponente vrednosti zemljišta. Prikupljanjem zakupnine

10. Vlada Republike Srbije, Ministarsvo životne sredine i prostornog planiranja, avgust 2010.

Tabela 2 **Finansijski proračun gradnje stanova za stanovanje pod zakup u javnoj svojini**

1	Komponente cene gradnje stanova za stanovanje pod zakup u javnoj svojini	Stambena površina u m^2	Troškovi izgradnje u RSD	Trošak po m^2 neto korisne površine u RSD	Troškovi izgradnje u EUR	Trošak po m^2 neto korisne površine u EUR	Učešće troškova u ukupnoj ceni gradnje
1.1.	*Neto korisna površina stanova*	2.500,00					
1.2.	Zemljište		**24.337.500,00**	9.735,00	206.250,00	82,50	15%
1.3.	Infrastruktura - primari		**16.225.000,00**	6.490,00	137.500,00	55,00	10%
1.4.	Infrastruktura - sekundari		**19.470.000,00**	7.788,00	165.000,00	66,00	12%
1.5.	Neto troškovi gradnje deo bez PDV		**90.482.500,00**	36.193,00	766.800,85	306,72	56%
1.7.	Urbanističko-arhitetonski konkurs (1% od 1.2.-1.6.)		**1.505.150,00**	602,06	12.755,51	5,10	1%
1.8.	Nadzor (2% od 1.2. do 1.6.)		**3.010.300,00**	1.204,12	25.511,02	10,20	2%
1.9.	Upravljanje (4% od 1.2. do 1.8.)		**6.201.218,00**	2.480,49	52.552,69	21,02	4%
1.10.	**UKUPNO (Cena gradnje stanova)**	**2.500,00**	**324.589.668,00**	**64.492,67**	**1.366.370,07**	**546,55**	**100%**

finansiraće se svega 30% iznosa neto troškova zakupnine.

Jednu od subvencija pri izgradnji svih 150 stanova predstavlja oslobađanje od obaveze plaćanja PDV-a za troškove gradnje koji su finansirani sredstvima inostranih kreditora. Ta subvencija omogućava nižu cenu gradnje za okvirno 10%.

Adekvatnom naplatom prikazanih komponenti cene gradnje stanova omogućiće se formiranje stambenog fonda u javnoj svojini u gradu učesniku projekta uz nesmetani povraćaj kreditnih sredstava (Banka za razvoj Saveta Evrope kreditira do 55% vrednosti investicije). Tako oformljen stambeni fond omogućiće rešavanje potreba za stanovanjem jednog dela najugroženijeg stanovništva, veću poslovnu aktivnost građevinske industrije, postavljanje viših standarda prilikom stambene izgradnje. Naravno, novoformirani stambeni fond predstavlja početnu osnovu koja će se s vremenom uvećavati preko novih programa i projekata. Dodatni razvoj stambenog fonda u 7 jedinica lokalne samouprave koje sprovode pomenuti Projekat F/P 1720 ostvariće se i realizacijom Programa izgradnje stanova za socijalno stanovanje kao sastavnog dela Zaključka Vlade Republike Srbije, 05 Broj 360-9100/2012 od 13. decembra 2012. godine.

U sprovođenju ovog programa jedinice lokalne samouprave učestvuju sa sopstvenim finansijskim sredstvima od približno 263 miliona dinara, ali i infrastrukturno opremljenim zemljištem kao oblikom nefinansijskog ulaganja. Planirano je da se tim sredstvima izgrade oko 82 stambene jedinice, ukupne neto stambene površine od približno 4.500 m^2. Namenu ovih stanova utvrdiće jedinice lokalne samouprave u skladu sa svojim lokalnim stambenim politikama. Republička agencija za stanovanje učestvuje kao kreditor bespovratnih sredstva u ukupnom iznosu od 200 miliona dinara. Sredstvima čiji je izvor Republička agencija za stanovanje biće izgrađene približno 63 stambene jedinice, ukupne neto stambene površine od oko 3.500 m^2, namenjene isključivo stanovanju pod zakup u javnoj svojini. Iako su sredstva koja je obezbedila Republička agencija za stanovanje nepovratna, to ne znači da se može izostaviti povrat makar jednog dela uloženih sredstava prikupljanjem zakupnina. Prikupljenim sredstvima će se obezbediti dalji razvoj socijalnog stanovanja na području sprovodilaca programa. Ugovorom i drugim aktima je utvrđena obaveza ulaganja u te svrhe, i to u iznosu od minimalno 30% naplaćenih zakupnina. Takođe, prikupljena sredstva će omogućiti i naknadu troškova za održavanje, osiguranje, upravljanje i amortizaciju izgrađenih stambenih jedinica namenjenih socijalnom stanovanju.

Iako postoji određena doza rizika da će ovi vidovi stanovanja inicijalno biti cenovno nedostupni pojedinim potencijalnim korisnicima, još jednom je važno napomenuti da je neophodno istrajati u doslednoj primeni ovih koncepata. Stoga, da bi se izbegle moguće poteškoće povezane sa cenovnom dostupnošću, potrebno je u narednom periodu, u skladu sa mogućnostima, razvijati i druge programske modele. Pre svih, subjektno subvencionisanje za kupovinu i zakup stanova i unapređenje uslova stanovanja u ličnoj svojini pomoću različitih programa finansijske podrške. ■



Branislava Žarković
Predsednica Hausing Centra
– Centra za unapređenje stanovanja
socijalno ugroženih grupa

SOCIJALNO STANOVANJE U ZAŠTIĆENIM USLOVIMA: PODRŠKA ZA DOSTOJANSTVEN ŽIVOT

Socijalno stanovanje u zaštićenim uslovima je inovativan i sveobuhvatan pristup socijalnom stanovanju koji doprinosi stvaranju inkluzivnog društva pomažući određenim ciljnim grupama da unaprede svoje životne prilike

Socijalno stanovanje u zaštićenim uslovima je **inovativni program stambenog i socijalnog zbrinjavanja** najugroženijih građana u Srbiji, čija realizacija je započela 2003. godine i traje i danas. Cilj programa je obezbeđivanje stambenih rešenja za višestruko socijalno ugrožene grupe i pružanje podrške njihovoj socijalnoj uključenosti. Ovaj tekst nastoji da pruži osnovne informacije o konceptu, glavnim akterima, postignutim rezultatima i naučenim lekcijama. Rezultati ovog projekta mogu ponuditi dragocena iskustva reformi stambenog sektora u Srbiji i doprineti izgradnji celovitog sistema.

Godine 2003. centri za socijalni rad u 44 opštine/grada u Srbiji hrabro su zakoračili u **pionirski poduhvat** uspostavljanja nove usluge u sistemu socijalne zaštite i od tada ga dalje osmišljavaju, istražuju i razvijaju. Socijalno stanovanje u zaštićenim uslovima je živa, dinamična usluga čiji rezultati velikim delom zavise od imaginacije i inicijative centara za socijalni rad koji njome upravljaju i korisnika kojima je namenjena.[1]

Program je nastao u institucionalnom vakuumu, u vremenu tranzicije između dva sistema socijalnog stanovanja (starog, upravo napuštenog i novog, još neizgrađenog), pod pritiskom potreba mnogobrojnih građana koji nisu bili u mogućnosti da sami, pod tržišnim uslovima i bez dodatne podrške reše pitanje svog stanovanja i obezbede uslove za dostojanstven život. Kao pravo u oblasti socijalne zaštite, projekat je pokušao da istovremeno zadovolji različite ciljeve – stambeno zbrinjavanje i socijalno uključivanje.

1. M. Timotijević, „Centri za socijalni rad i nova usluga socijalne zaštite – socijalno stanovanje u zaštićenim uslovima", *Aktuelnosti*, broj 1-2/2012, Beograd: Udruženje stručnih radnika socijalne zaštite RS, str 84–94.

Od 2003. godine do danas izgrađeno je **890 stambenih jedinica** za socijalno stanovanje u zaštićenim uslovima **u 44 opštine/grada** u Srbiji, u kojima, uz podršku lokalne zajednice, živi oko **2.600 ugroženih građana**. Ovaj broj će i dalje rasti. Koncept socijalnog stanovanja u zaštićenim uslovima je vremenom prepoznat kao adekvatno stambeno i socijalno rešenje za izbeglice i interno raseljena lica smeštena u kolektivnim centrima, ali i za ugroženo lokalno stanovništvo. Uz koordinaciju sa procesom zatvaranja preostalih kolektivnih centara u Srbiji, ovaj program se iz godine u godinu u sve većoj meri finansira iz pretpristupnih fondova Evropske unije.

Koncept socijalnog stanovanja u zaštićenim uslovima je jedan od finalista međunarodnog konkursa ***World Habitat Awards 2009***[2] za praktična i inovativna rešenja za probleme i potrebe u oblasti stanovanja. Aplikaciju je podnela NVO Hausing Centar, kao jedan od učesnika u kreiranju koncepta 2002. godine i u njegovoj kasnijoj realizaciji.

Početna situacija

Kao posledica ratnih sukoba u bivšoj Jugoslaviji, u Srbiji se u vreme početka realizacije projekta nalazilo oko 600.000 izbeglica i interno raseljenih lica. Čak 26.863 njih je bilo smešteno u 388 kolektivnih centara, koji su, odlukom Vlade Republike Srbije, bili na početku koordiniranog i planskog procesa zatvaranja. Zbog nemogućnosti povratka mnogih izbeglica u zemlju porekla, integracija u Srbiji se nametnula kao jedino rešenje. Zbog okolnosti koje su ih zadesile, ljudi smešteni u kolektivnim centrima su bili zavisni od tuđe pomoći, bez ikakve inicijative ili aktivnog učešća, nemoćni u pronalaženju rešenja za sebe.

Ljudi smešteni u kolektivnim centrima smatrani su za najugroženije među ugroženima. Svi koji su bili sposobni da samostalno napuste kolektivne centre to su već bili učinili. U centrima su ostali većinom stari, samohrani roditelji, osobe sa invaliditetom i višestruko ugroženi i siromašni. Oni su uglavnom nezaposleni i njihove mogućnosti za dobijanje posla su ograničene; oslanjaju se na programe socijalne pomoći i sezonska zapošljenja. Pored ljudi smeštenih u kolektivnim centrima, znatan broj ugroženih stanovao je u privatnom smeštaju u izuzetno lošim životnim uslovima (u nezavršenim i neadekvatnim objektima, bez osnovnih instalacija i izolacije, nelegalno i pod pretnjom da će biti izbačeni i sl.). Bio je izazov razviti pristup kojim se socijalna zavisnost može smanjiti, a ugroženim osobama i grupama pružiti osećaj socijalne pripadnosti.

Početna ideja je predstavljena u Nacionalnoj strategiji za rešavanje problema izbeglih i interno raseljenih lica u Srbiji. Strategija predviđa izgradnju manjih stambenih zajednica za stare – manje domove za stare u kojima je jedna „hraniteljska porodica", tj. porodica sa decom koja je „angažovana u sistemu socijalne zaštite i brine o 5–6 starijih porodica koje su u stanju da vode računa o sebi".[3]

Dok su dva pilot projekta 2003. godine bila isključivo namenjena starijim korisnicima, ciljna grupa korisnika se širila u projektima koji su usledili. Korisnici projekta danas su različite grupe – stara lica sposobna da žive samostalno, samohrani roditelji sa decom i „druge kategorije posebno ugroženih porodica – socijalno i ekonomski ugrožene porodice koje zbog zdravstvenih problema, invaliditeta ili hronične bolesti člana porodice ne mogu da obezbede uslove za život".[4]

Projekat su zajednički pokrenuli Ministarstvo rada i socijalne politike Republike Srbije, Komesarijat za izbeglice Republike Srbije i Humanitarno odeljenje Švajcarske agencije za razvoj i saradnju (SDC), koja je u periodu od 2002. do 2005. godine bila glavni donator projekta. Sredstvima SDC i švajcarske vlade izgrađena je 271 stambena jedinica u 17 opština. Po zatvaranju humanitarnog odeljenja SDC u Srbiji 2005. godine, finansiranje projekta su preuzeli Evropska unija, UNHCR, UNDP, USAID, vlade Republike Srbije i Nemačke i privatni donatori. S vremenom, rezultati projekta su široko prepoznati i on je postao najpodesnije stambeno rešenje za izbeglice i interno raseljena lica smeštena u kolektivnim centrima širom Srbije. Projekat je, takođe, potvrdio ogromnu potrebu za stambenim rešenjima ovog tipa za ugrožene izbeglice i raseljena lica u Srbiji, ali i za lokalno stanovništvo.

Situacija u stambenom sektoru u Srbiji

U Srbiji, **stambena politika je još uvek relativno zapostavljena oblast**. Srbija je tek nedavno, 2008 godine, usvojila Zakon o socijalnom stanovanju, na čije usvajanje se čekalo godinama. Postoji „ogroman raskorak između potreba i mogućnosti velikog broja domaćinstava u Republici Srbiji da samostalno reše svoje stambene potrebe na tržištu i skoro potpuno odsustvo sistemskih mera stambene podrške takvim domaćinstvima".[5] >>>

2. Videti: http://www.worldhabitatawards.org/winners-and-finalists/.
3. Nacionalna strategija za rešavanje problema izbeglih i interno raseljenih lica, Beograd 2003.
4. Ugovor o saradnji na realizaciji projekta, član 5, Grad Vranje, 2009, str 4.
5. Nacionalna strategija socijalnog stanovanja, Vlada Republike Srbije, 2012.

Najveći deo stanovništva Srbije je postepeno isključivan iz stambene potrošnje ili, preciznije rečeno, zvanične stambene potrošnje. Usled nedostatka sveobuhvatne stambene politike, uprkos znatno uvećanim stambenim potrebama, pogotovo najugroženijih domaćinstava, mere stambene politike su usmeravane na sve uži i privilegovaniji krug lica.[6]

Kao i ostala domaćinstva u Srbiji, i ona najugroženija su upućena da sama, pod tržišnim uslovima, reše problem svog stanovanja. U odsustvu funkcionalnog sistema socijalnog stanovanja, a pod velikim pritiskom potrebe za obezbeđenjem pristupačnog stanovanja, realizovani su mnogobrojni programi koji su imali za cilj da ponude rešenja stanovanja različitim grupama domaćinstava, onim domaćinstvima koja ih nisu mogla sama obezbediti. Sve te inicijative su međusobno nepovezane i nekoordinisane. Socijalno stanovanje u zaštićenim uslovima je jedna od njih.

Socijalno stanovanje u zaštićenim uslovima kao deo sistema socijalne zaštite u Srbiji

U nemogućnosti da se socijalno stanovanje u zaštićenim uslovima izgradi kao deo sistema socijalnog stanovanja u Srbiji, ono je oslonjeno na oblast socijalne zaštite.

Socijalno stanovanje u zaštićenim uslovima je **pravo i poseban oblik socijalne zaštite u Srbiji**. U prethodnom Zakonu o socijalnoj zaštiti i obezbeđivanju socijalne sigurnosti građana finansiranje i pružanje ove usluge bilo je definisano članom 9. kao mogućnost za lokalne samouprave da ovu uslugu finansiraju iz svog budžeta, ukoliko procene da je takva usluga potrebna njihovim građanima. U novom Zakonu o socijalnoj zaštiti ova usluga regulisana je članom 4, koji definiše svrhu i prirodu usluga socijalne zaštite, kao i članom 209, kojim se definišu usluge finansirane iz budžeta lokalne samouprave, a bliže su definisane odlukama lokalne samouprave.

Iako je osmišljena i prvi put oprobana znatno pre nego što je novi Zakon o socijalnoj zaštiti bio usvojen, ova usluga kreirana je u duhu vrednosti kojima se rukovodi aktuelna reforma sistema socijalne zaštite i u skladu sa njima, a to su vrednosti **decentralizacije i deinstitucionalizacije**, odnosno najmanje restriktivnog okruženja. Socijalno stanovanje u zaštićenim uslovima je oblik takozvane „otvorene zaštite", čiji je razvoj predviđen kao prioritet Strategijom razvoja socijalne zaštite u Srbiji, koja do danas nije menjana.[7]

Koncept socijalnog stanovanja u zaštićenim uslovima obezbedio je nov oblik brige o ugroženim kategorijama stanovništva, koji istovremeno razvija kapacitete u lokalnim zajednicama, kako infrastrukturne (izgradnjom objekata kojima raspolaže lokalna samouprava), tako i u pogledu usluga kojima se zadovoljavaju potrebe građana (usluga se može prilagoditi različitim kategorijama korisnika).

Korisnici

Prema istraživanju sprovedenom 2009 godine[8], korisnici do tada izgrađenih 440 stambenih jedinica bili su ljudi sa zdravstvenim problemima (22%), osobe sa invaliditetom (8%), stari (18%), samohrani roditelji (11%). Preostalih 41% su deca samohranih roditelja i deca i ostali članovi porodica osoba sa invaliditetom i hronično obolelih lica. Prosečan korisnik programa je veoma niskog obrazovnog nivoa (8% starijih od 18 godina je nepismeno, a 49% ima završenu samo osnovnu školu), a 65% su ljudi bez radne sposobnosti. Prosečna veličina porodice je 2,4 člana. Procenat zastupljenosti Roma u projektu je 17%, i on je proporcionalan učešću Roma u ukupnom broju interno raseljenih lica u Srbiji.

Socijalno stanovanje u zaštićenim uslovima je **integralni model podrške** i njegov cilj je da, pored rešavanja stambenog pitanja, poboljša socijalni položaj korisnika i pospeši njihovu socijalnu uključenost. Ovo je posebno važno zbog toga što su korisnici ovog programa izbegla i raseljena lica smeštena u kolektivnim centrima, koja najčešće „imaju psihološku barijeru da napuste mesto na kome je njihov prirodni osećaj za preživljavanje skoro potpuno zamro. Postepeno smanjenje ambicija i potreba da se bore dovodi ih u stanje ekstremne ugroženosti".[9]

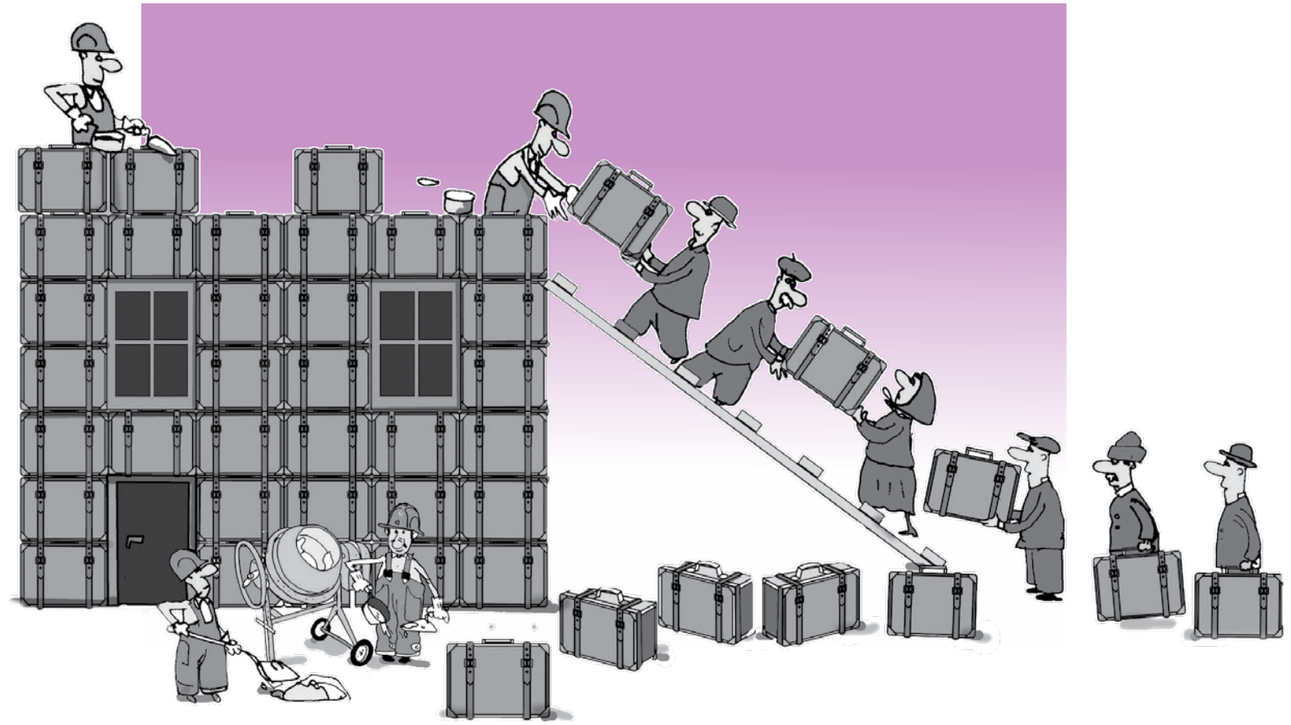
Glavni akteri

Koncept socijalnog stanovanja u zaštićenim uslovima oslanja se na uloge tri ključna aktera:

Lokalna zajednica

Lokalna zajednica je garant održivosti projekta, i njene uloge su brojne:

- ona ustupa infrastrukturno opremljeno građevinsko zemljište za izgradnju objekta i postaje vlasnik izgrađenih objekata i stanova;
- obezbeđuje urbanističko-plansku dokumentaciju za izradu građevinskog projekta, izdaje sve potrebne dozvole i saglasnosti potrebne za izgradnju i vrši dnevni nadzor tokom izvođenja radova na izgradnji;
- organizuje transparentan javni izbor korisnika i



- donosi odluku o proširenim pravima građana iz oblasti socijalne zaštite kojom definiše stanovanje u zaštićenim uslovima kao **prošireno pravo** na lokalnom nivou, definišući uslove za njegovo sprovođenje i sredstva i način finansiranja; skupština usvaja odluku o proširenim pravima i njome se osigurava dugoročna finansijska održivost projekta.

Budući da je vlasnik stanova i objekata, opština obezbeđuje finansiranje za redovno investiciono održavanje objekta. Održavanje objekta poverava se organizacijama koje su za to stručne. U skladu sa potrebama građana i svojim finansijskim mogućnostima, lokalna samouprava donosi odluku i o dodatnim subvencijama koje se mogu dodeliti korisnicima, i veliki broj opština je to učinio.

Centar za socijalni rad

Centar za socijalni rad je ključna jedinica sistema socijalne zaštite u Srbiji i postoji u svakoj opštini. Centar pruža profesionalne usluge u oblasti socijalne zaštite, upravlja projektom socijalnog stanovanja u zaštićenim uslovima i sklapa Ugovor o korišćenju sa odabranim korisnicima. On prati rad domaćinske porodice i odgovoran je za njenu obuku. Centar vrši procenu potreba korisnika, planira usluge, sarađuje sa drugim službama, inicira aktivnosti i stimuliše stvaranje uslova za samostalan život u zajednici.

Ministarstvo rada i socijalne politike i nevladine organizacije organizovali su seriju radionica za učesnike projekta, uključujući i domaćinske porodice i korisnike. Njima su centri za socijalni rad osnaženi da preuzmu svoje uloge u projektu – da postanu nezavisni u donošenju odluka i dalje razvijaju osnovni koncept projekta. Proces edukacije domaćinskih porodica je započet, uz učešće korisnika. Jedan od značajnih rezultata radionica jeste vodič o socijalnom stanovanju u zaštićenim uslovima, >>>

6. *Isto.*
7. Strategiju je usvojila Vlada Republike Srbije u decembru 2005.
8. M. Vujošević, B. Žarković, *Istraživanje o ostvarenim rezultatima projekta*, Hausing Centar 2009, str. 21–26.
9. Đ. Mojović, *Evaluacija projekta IPA 2007 koji je realizovao UNHCR u saradnji sa Hausing Centrom*, Beograd 2010, str. 40.

u koji su uneta sva sakupljena iskustva i primeri dobre prakse.

Centri za socijalni rad iz opština koje razvijaju ovaj projekat formirali su 2005. godine Mrežu i Inicijativni odbor Mreže, čija je svrha razmena iskustava i unapređivanje koncepta projekta.

Domaćinska porodica

Domaćinska porodica je korisnik jednog od stanova u objektu, radno je sposobna, funkcionalna, dobro prihvaćena u svom okruženju. I ona je socijalno ugrožena te je i njoj socijalno stanovanje u zaštićenim uslovima vid podrške. Za posao koji obavlja plaća je lokalna zajednica. U obavljanju svog posla ona usko sarađuje sa Centrom za socijalni rad i konsultuje se sa njim.

Uloge aktera su komplementarne i precizno su definisane u Vodiču, koji je 2010. godine izradilo Ministarstvo rada i socijalne politike, u saradnji sa Hausing Centrom, Komesarijatom za izbeglice i UNHCR.[10]

Inovativni aspekt

Ključni inovativni aspekt ovog projekta je uloga domaćinske porodice. Može se reći da je institut domaćinske porodice, uveden ovim projektom, u stvari **pokušaj institucionalizovanja solidarnosti**. Glavni zadatak domaćinske porodice je da bude tu za druge, da podstakne komunikaciju i suživot i da promoviše vrednosti solidarnosti i zajedništva. Suprotno ustaljenim očekivanjima, uloga domaćinske porodice nije da nadgleda, čisti i popravlja, njena uloga je složena i sofisticirana. Deleći svakodnevni život sa ostalim korisnicima stanova u objektu, ona im pruža podršku dobrog suseda. Domaćinska porodica je komunikativna i ima generalno optimistički stav, ona je tolerantna, bez potrebe da ima moć i prema tim kriterijumima se i bira. Pri izboru domaćinske porodice procena stručnjaka iz centra za socijalni rad je ključna.

Socijalno stanovanje u zaštićenim uslovima je **inovativan i sveobuhvatan pristup** socijalnom stanovanju. Pored pomaganja socijalno ugroženima da reše svoje stambeno pitanje, on doprinosi izgradnji inkluzivnog društva stvaranjem okruženja koje pomaže određenim ciljnim grupama da unaprede svoje životne prilike.

„Otkad smo dobili smeštaj na Panteleju kao domaćinska porodica, glavne aktivnosti su mi usmerene na sređivanje stanja, pošto je zgrada tek zaživela... pa je potrebna moja pomoć u integraciji svih porodica u zgradi u lokalnu zajednicu. Neki ljudi su stvarno živeli u veoma teškim životnim uslovima i svašta su preživeli. Onda je njihova adaptacija na normalne uslove života jako teška. Mora se sa njima što više pričati, ništa vikom, galamom, nego treba prići na jedan ljudski, komšijski način....Mi smo tu jedni za druge – najbliži smo jedni drugima – i tu smo i za dobro i za loše." (Miroslav Ristić, domaćinska porodica, Pantelej, Niš).[11]

Komponente

Projekat ima dve komponente:

Izgradnja stambenih objekata („hardware")

Stambeni objekti se grade na građevinskom zemljištu koje za tu namenu ustupi opština, bez nadoknade. Stambene jedinice su različite veličine. Naročita pažnja se poklanja zajedničkom prostoru u objektima – zajedničkom prostoru za okupljanje stanara, prostorima za pranje veša, i spoljašnjem prostoru (baštama, zelenim površinama itd.). Ovo su centralna mesta za komunikaciju i kontakt i mesta susreta stanara i suseda.

Standard stanova odgovara prosečnom kvalitetu stanovanja u zemlji kako bi se izbegla stigmatizacija i socijalna segregacija. Objekti su integrisani u urbano tkivo, izgrađeni u blizini javnih sadržaja i saobraćajnica. Poštuju se pravila pristupačnosti i univerzalnog dizajna, kao i preporuke *Lifetime Building Standards* (*Domovi za ceo život*), koji obezbeđuju prilagodljivost objekata potrebama starije populacije. Stanovi u prizemlju su bez barijera i pristupačni za osobe sa invaliditetom.

Stvaranje okruženja podrške, tzv. zaštićenih uslova stanovanja („software")

Stvaranje tzv socijalno zaštićenog okruženja je neprekidan proces, koji se sastoji od svih aktivnosti i usluga koje pružaju domaćinska porodica, centar za socijalni rad i lokalna zajednica.

Postignuća

Iz godine u godinu rezultati projekta su pažljivo praćeni i naučene lekcije su ugrađivane u svaki naredni projekat. Brojne evaluacije su potvrdile socijalnu održivost projekta. Korisnici izjavljuju da je došlo do znatnog poboljšanja njihovih životnih uslova i kvaliteta života. Koncept je „potvrdio svoje vrednosti i opravdanost izvornih ciljeva tokom vremena".[12]

Godine 2009. Ministarstvo rada i socijalne politike i Hausing centar sproveli su obimno istraživanje o uticaju projekta „Socijalno stanovanje u zaštićenim uslovima" na unapređenje uslova života i na ostvarivanje socijalne uključenosti korisnika. Istraživanje je sprovedeno u 22 opštine u kojima je do kraja 2009. godine bio realizovan projekat, sa 1.100 smeštenih korisnika. Prema istraživanju, očekivanja korisnika su uglavnom ispunjena – osećaju se prihvaćenima, imaju mogućnost da žive samostalno i oslone se na sebe i svoje potencijale, manje zavise od institucija i imaju bolji kvalitet života:

- 81% smeštenih izbeglica uzelo je državljanstvo Republike Srbije;
- 46% korisnika ostvarilo je prava na socijalnu pomoć:
- 47% korisnika je ostvarilo prava na subvencije u plaćanju troškova;
- 32% radno sposobnih korisnika dobilo je zaposlenje po preseljenju u objekte, a za 50% novozaposlenih je centar za socijalni rad posredovao prilikom zapošljavanja;
- 100% dece uzrasta 7–19 godina pohađa osnovnu ili srednju školu, što se odnosi i na romsku decu; 39 od 169 dece uzrasta 19–25 godina (23%) je na redovnim studijama;
- 6% korisnika su Romi i nisu registrovani nikakvi problemi u ostvarivanju suživota i zajedništva koji bi mogli biti izazvani njihovom drugačijom etničkom pripadnošću;
- svi korisnici imali su isti pristup ostvarivanju svojih prava kao i svi ostali građani Srbije.

Koncept Socijalnog stanovanja u zaštićenim uslovima pomogao je Ministarstvu rada i socijalne politike da izgradi nov, deinstitucionalizovan, decentralizovan i ekonomičan pristup brizi o starima i osobama sa invaliditetom – ili generalno ugroženima, s obzirom na to da pristup ima mnogobrojne svrhe. Pristup Socijalnog stanovanja u zaštićenim uslovima ima visok stepen odziva korisnika i široko je prihvaćen od strane opština... Koncept projekta socijalnog stanovanja u zaštićenim uslovima je predstavljao inovativan i veoma podesan odgovor na demografske i socio-ekonomske karakteristike osoba smeštenih u kolektivnim centrima, koji je pokazivao rastuću tendenciju prema posebno ugroženim grupama.[13]

Nakon uspešnog sprovođenja projekata u Srbiji (2002–2005), Švajcarska agencija za razvoj i saradnju odlučila je da ponovi ovaj pristup socijalnom stanovanju i da započne slične projekte u Jermeniji (2005) i Gruziji (2006).

Veliki broj opština i gradova u Srbiji je zainteresovan za dalji razvoj ovog vida zaštite jer se pokazalo da je u pitanju pogodan, efikasan i ekonomičan način zbrinjavanja najugroženijih. „Ovaj vid zbrinjavanja stambeno ugroženih pojedinaca i porodica daje takve mogućnosti da s pravom možemo da kažemo da su to uslovi za život dostojni čoveka.... Smatramo i ujedno predlažemo da na ovaj način treba regulisati i obezbeđivati stambeno ugrožene građane i to da procenat učešća lokalnog socijalno ugroženog stanovništva bude bar 50%..." (Centar za socijalni rad Zaječar, citat iz upitnika).[14]

Koncept socijalnog stanovanja u zaštićenim uslovima i beskućništvo (*Housing First*)

Poslednjih godina u zemljama Evropske unije se sve veća pažnja posvećuje problemu beskućništva, budući da ono predstavlja ekstremni vid socijalne isključenosti i siromaštva, i razvijaju se strategije za prevenciju beskućništva, odnosno izlazak iz situacije beskućništva za one ljude koji se u njoj nađu. Beskućništvo se posmatra kao privremen proces i smatra se da je podrška za izlaz iz situacije beskućništva ključna. Kao jedno od rešenja koje ima sve više pristalica i čiji rezultati su ekonomski opravdani, navodi se tzv. model *Housing first*. Ovaj model pokušava da onima koji se nađu u situaciji beskućništva prvo obezbedi smeštaj, odnosno stan u kome će moći da žive, a da se potom u tom smeštaju pružaju raznovrsne i krojene usluge podrške. Ustanovljeno je da ovaj model daje brze i konkretne rezultate, da je proces izlaska iz situacije beskućništva uspešan, da se ljudi vraćaju natrag u zajednicu i da je cena ove usluge (koja je na prvi pogled visoka) srazmerno mala u odnosu na postignute rezultate i dugoročnu socijalnu dobit. Baš kao i kod programa socijalnog stanovanja u zaštićenim uslovima.

Budući da su izbeglice i interno raseljena lica koja žive u privremenom smeštaju u kolektivnim centrima ili u neadekvatnom privatnom smeštaju *de facto* beskućnici (prema definiciji ETHOS), možemo sa zadovoljstvom konstatovati da je model *Housing first* prvo realizovan upravo u Srbiji, kao i da su njegovi rezultati, prema istraživanju obavljenom 2009. godine, zamašni.

Dosadašnjim razvojem koncepta socijalnog stanovanja u zaštićenim uslovima postavljen je osnov za njegova dalja sistematska unapređenja. Kao i do sada, projekat će zahtevati trud za dalje modelovanje. Zahvaljujemo se centrima za socijalni rad i lokalnim samoupravama koje su se hrabro i sa puno entuzijazma upustile u izgradnju nove usluge u sistemu socijalne zaštite u Srbiji i kreativno doprinele izgradnji inkluzivnog društva, za koje se koncept socijalnog stanovanja u zaštićenim uslovima zalaže. ■

10. M. Vujošević, B. Žarković, *Živeti kao ostali svet – Socijalno stanovanje u zaštićenim uslovima, Vodič*, Hausing Centar, 2010, str 23–45.
11. *Isto*, str 37.
12. Đ. Mojović, *Evaluacija projekta IPA 2007 koji je realizovao UNHCR u saradnji sa Housing centrom*, Beograd 2010, str 57.
13. H. Herrmann, E. Rüegg, *Eksterna evaluacija programa SDC DuSo Balkans, SDC Humanitarian Aid Europe + CIS Division*, februar 2005.
14. M. Vujošević, B. Žarković, *Istraživanje o ostvarenim rezultatima projekta*, Hausing Centar 2009, str 48.



Anđelka Mirkov
Istraživač-saradnik na Filozofskom fakultetu
Univerziteta u Beogradu

PRIKAZ KNJIGE *SOCIAL HOUSING IN TRANSITION COUNTRIES*

(*SOCIJALNO STANOVANJE U ZEMLJAMA U TRANZICIJI*)
ROUTLEDGE, NEW-YORK – LONDON, 2013.

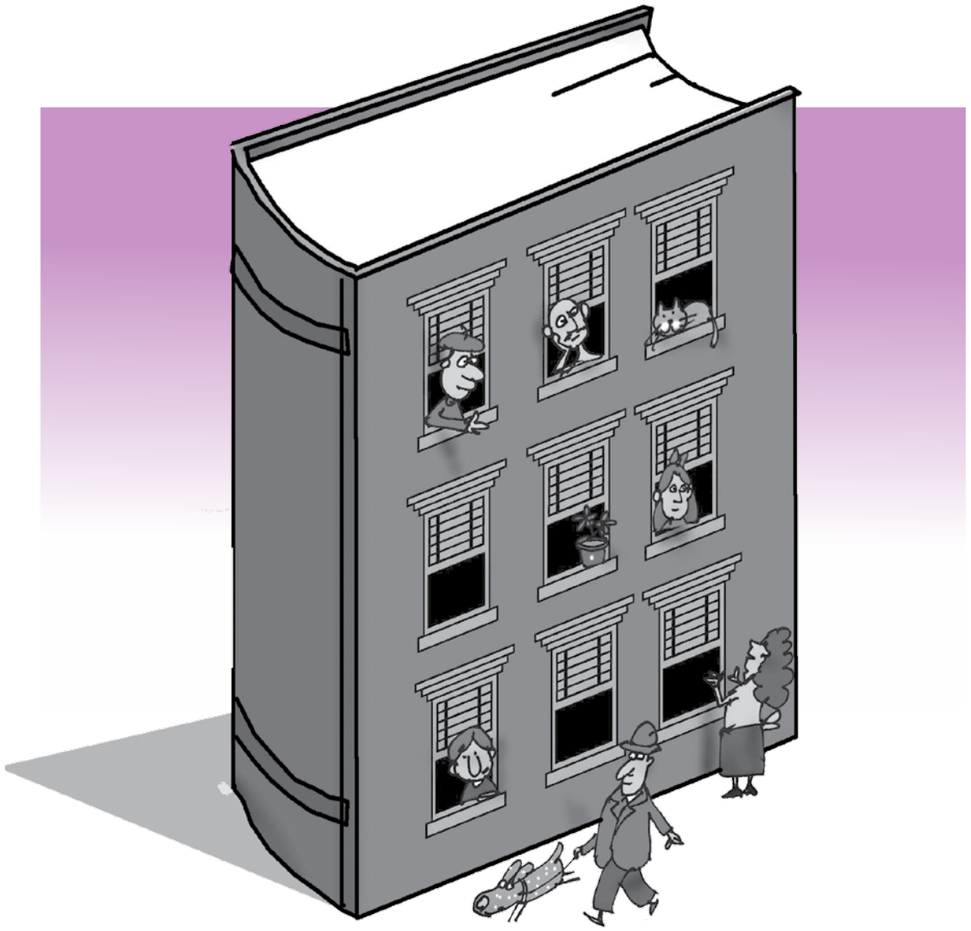
„Izazov za stambenu politiku u zemljama u tranziciji jeste obezbeđivanje institucionalne podrške društvenim grupama koje su se našle u nezavidnoj situaciji zbog strukturnih promena u ekonomiji (privatizacije i komodifikacije javnih usluga).“[1]

Na samom početku 2013. godine izdavačka kuća *Routledge* objavila je zbornik tekstova *Social Housing in Transition Countries*, koji su priredili Jožef Hegediš (József Hegedüs), Martin Luks (Martin Lux) i Nora Teler (Nóra Teller). Zbornik je posvećen politici socijalnog stanovanja u državama Centralne i Istočne Evrope, uključujući države na prostoru bivše SFRJ, u periodu postsocijalističke transformacije.

Knjiga se sastoji iz četiri dela. U prvom delu je ukratko objašnjen opšti konceptualni okvir za razumevanje procesa postsocijalističke transformacije sektora socijalnog stanovanja, sa posebnim naglaskom na pitanjima konvergencije i divergencije u zemljama posmatranog regiona. Drugi deo je u teorijskom smislu najznačajniji, jer je narednih pet tekstova posvećeno razmatranju ključnih problema stambene politike u postsocijalističkom periodu, kao što su privatizacija stanova, finansiranje socijalnog stanovanja, regulisanje rentalnog sektora, uvođenje stambenog dodatka, upravljanje socijalnim stanovanjem i problem stambene isključenosti. U trećem delu su opisane studije slučaja koje prate navedene aspekte stambene politike i socijalnog stanovanja u 12 postsocijalističkih država (Bosna i Hercegovina, Hrvatska, Češka Republika, Estonija, Mađarska, Poljska, Rumunija, Rusija, Srbija, Slovačka, Slovenija i Ukrajina). Četvrti deo sumira nove strategije socijalnog stanovanja u državama postsocijalističke transformacije.

Autori polaze od definicije socijalnog stanovanja kao onog tipa stanovanja kojim

1. József Hegedüs, “The Transformation of the Social Housing Sector in Eastern Europe: A Conceptual Framework”, in: *Social Housing in Transition Countries*, Routledge, New York – London, 2013, p. 26



upravlja država ili neko neprofitno stambeno udruženje. Sektor socijalnog stanovanja u državama članicama Evropske unije obično se sagledava iz ugla teorije konvergencije, koja pretpostavlja da se razvijene kapitalističke zemlje suočavaju sa istim pretpostavkama neoliberalne ekonomske politike i da pružaju slične odgovore na izazove u sferi stanovanja. S druge strane, razgradnja tzv. istočnoevropskog modela stanovanja može podrazumevati različite ishode postsocijalističke transformacije. Hegediš smatra da je u zemljama Centralne i Istočne Evrope reč o jednom modelu stanovanja koji obuhvata više podtipova.[2]

Opšti trend u postsocijalističkoj transformaciji stanovanja bila je masovna privatizacija društvenih stanova, koja je dovela do koncentracije ranjivih društvenih grupa unutar rezidualnog rentalnog sektora u državnom vlasništvu. Iako je prepoznata potreba da se uspostavi sistem socijalnog stanovanja, koji kao zaseban >>>

2 József Hegedüs, “The Transformation of the Social Housing Sector in Eastern Europe: A Conceptual Framework”, in: *Social Housing in Transition Countries*, Routledge, New York – London, 2013, p. 3

sektor stanovanja nije postojao za vreme socijalizma, rešavanje stambenog pitanja ranjivih društvenih grupa nije sistematski uređeno i za sobom povlači teškoće finansijske i socijalne prirode.

Razmatranje posledica privatizacije stanova u postsocijalističkim državama oslanja se na četiri teorijska objašnjenja. Prvo se zasniva na teoriji racionalnog izbora i postulira da je država prodajom društvenih stanova nastojala da obezbedi dodatni izvor prihoda, kako bi delimično prevazišla fiskalne probleme. Drugo objašnjenje polazi od teorije pređenog puta, te naglašava da su privilegovane društvene grupe iz starog sistema na ovaj način želele da osiguraju svoj položaj u izmenjenim okolnostima. Prema trećem objašnjenju, privatizacija se posmatra kao „amortizer šoka", pri čemu se naglašava da je jedan od ciljeva privatizacije stanova bio da se ublaže društvene posledice krize i da ljudi lakše prihvate realnost koju su obeležili pad životnog standarda i povećanje troškova života. Četvrto objašnjenje ističe da je privatizacija bila samo sredstvo pomoću kojeg je pokrenuta kompleksna ekonomska i socijalna transformacija dotadašnjeg sistema. Valjano razumevanje privatizacije u konkretnim državama trebalo bi da se zasniva na kombinovanju sva četiri objašnjenja, a posebno je važno prepoznati ulogu različitih aktera i interesnih grupa.

Analiza privatizacije stanova u postsocijalističkom periodu značajna je za uočavanje kontinuiteta ili diskontinuiteta u odnosu na prethodni sistem. U tom smislu ističu se činjenice da je cena stana često iznosila manje od 15% tržišne cene, s tim da su povlašćeni uslovi kupovine važili do određenog roka, da se privatizacija odvijala različitim tempom i primenom raznih finansijskih olakšica. Srbija spada u red zemalja koje su za vrlo kratko vreme svele državni sektor stanovanja na manje od 5% ukupnog stambenog fonda.

Jedna od posledica privatizacije stanova bilo je povećanje nejednakosti u sferi stanovanja, jer su pojedine kategorije stanovništva bile isključene iz ovog procesa, kako zbog finansijskih teškoća tako i zbog formalno-pravnih prepreka (kao u slučaju imovine predviđene za restituciju), dok je stanovnicima ruske nacionalnosti u Letoniji pravo na otkup stanova uskraćeno iz političkih razloga.

Posledica privatizacije stanova kojoj se posvećuje posebna pažnja odnosi se na efikasnost održavanja stambenih jedinica i zgrada u celini, jer je sa prenosom vlasništva na stanare zgrade preneta i obaveza održavanja nekretnine. Pretpostavljeno je da će stanari udruženo delovati u cilju podizanja kvaliteta stanovanja i da će solidarno prikupljati novac neophodan za pokriće troškova. Međutim, u praksi se pokazalo da pitanje održavanja u pojedinim slučajevima dovodi do konflikta, ne samo zbog nedostatka novca, nego i zbog neodgovornosti stanara.

Svakako najozbiljnija posledica privatizacije stanova jeste smanjenje udela sektora socijalnog stanovanja do nivoa koji otežava efektivnu primenu mera socijalne politike. Zbog fiskalnih ograničenja, postsocijalističke države nemaju kapacitet da prošire sektor socijalnog stanovanja, tako da marginalizovano stanovništvo uglavnom ostaje izvan sistema socijalne zaštite u sferi stanovanja, dok istovremeno postoje pojedinci sa niskim prihodima koji jesu vlasnici, ali im je finansijska pomoć neophodna za održavanje nekretnina.

Finansiranje socijalnog stanovanja u periodu postsocijalističke transformacije jedno je od nezaobilaznih pitanja. Javne investicije u održavanje i izgradnju novih stanova, posebno za potrebe socijalnog stanovanja, drastično su opale. U uslovima reforme bankarskog sistema i usporenog razvoja hipotekarnog tržišta, država i građani se nisu mogli osloniti na pomoć banaka u rešavanju stambenog pitanja sve do dvehiljaditih godina, kada se bankarski sistem stabilizovao. Do tada su se mnoge postsocijalističke zemlje oslanjale na ostatke ranijih mehanizama socijalne zaštite u sferi stanovanja, poput provizije pristupačnog stanovanja iz fondova solidarnosti u pojedinim državama na teritoriji bivše SFRJ, među kojima je i Srbija.

Postsocijalističke države se suočavaju sa paradoksom alokacije subvencionisanih socijalnih stanova, jer lokalna vlast preuzima obavezu da obezbedi stanove prema određenim standardima, dok korisnici socijalnih stanova nemaju dovoljno novca ni za plaćanje računa, što na duži rok čini sistem socijalnog stanovanja neodrživim. Javni sektor kao vlasnik socijalnih stanova ima nezahvalnu ulogu da pomiri dve konfliktne funkcije, a to su ekonomska racionalnost i socijalna misija.

Država je po principu decentralizacije prenela održavanje preostalog fonda javnog stanovanja na lokalne vlasti (u znatno manjoj meri na neprofitne organizacije). Lokalne vlasti su zatim svoje ingerencije prenele na privatne kompanije, koje se rukovode ekonomskim interesima i ne odustaju od kaznenih mera prema stanarima, uključujući i iseljavanje. Upravo to i jeste razlog prenosa ovlašćenja, jer lokalne vlasti izbegavaju da same spovode politički nepopularne poteze.

Stanovanje nije bilo ekonomski prioritet u periodu postsocijalističke transformacije, te je stambeni fond dodatno degradiran. Nezadovoljstvo javnim rentalnim stanovanjem, ali i javnim uslugama u sferi stanovanja uopšte, konstantno se uvećavalo. U nekim zemljama su državne kompanije koje se bave održavanjem zgrada i stanova ubrzano privatizovane (Slovenija) ili su izgubile monopol na tržištu, mada postoje primeri da vlasnici stanova nisu imali pravo da promene firmu koju je država odredila (Rusija).

Potencijal javno-privatnog partnerstva nije dovoljno iskorišćen u zemljama postsocijalističke transformacije, za razliku od zemalja Zapadne i Severne Evrope, kao i Azije, u kojima troškovno pristupačno rentalno stanovanje obezbeđuju neprofitna i ograničeno profitna stambena udruženja. Uz donacije Evropske unije ovakav sistem je zaživeo u Poljskoj, ali u ostalim državama Centralne i Istočne Evrope on nije uveden.

Takođe, u Nemačkoj funkcioniše model regulisanog i subvencionisanog stanovanja u privatnom rentalnom sektoru, koji je namenjen socijalno ugroženim kategorijama stanovništva (tradicija duga 50 godina, koja se uspešno proširila i na teritoriji nekadašnje Nemačke Demokratske Republike). U zemljama Centralne i Istočne Evrope primena ovakvog modela socijalnog stanovanja otežana je činjenicom da je privatni rentalni sektor pravno neregulisan i u velikoj meri neformalan. Karakterišu ga „neprofesionalni" vlasnici, kratkoročno izdavanje stanova, nedovoljna zakonska zaštita vlasnika i zakupaca, usmeni dogovor umesto ugovora, izbegavanje plaćanja poreza. Pored toga, stanovanje u rentalnom sektoru je stigmatizovano i smatra se rezidualnim (u njemu su nastanjeni oni koji nemaju izbora) ili privremenim (koriste ga studenti i samci mlađeg uzrasta).

Rentalni sektor u zemljama Centralne i Istočne Evrope podeljen je na „privilegovani" i „neprivilegovani" deo. U državnom rentalnom sektoru važe povoljniji uslovi nego u privatnom rentalnom sektoru, koji se smatra skupim i nesigurnim oblikom zakupa. Autori se bave analizom mehanizama koji državi stoje na raspolaganju kako bi uspostavila kontrolu nad privatnim rentalnim sektorom i integrisala ga u sistem socijalnog stanovanja. Ovde spada regulisanje rente koju naplaćuju javni i/ili privatni vlasnici, a to je moguće određivanjem rentne tarife, maksimiziranjem rente i ograničavanjem rasta rente.

U odsustvu restriktivnih mera regulisanja rente, država može da pomogne porodicama sa niskim prihodima tako što će obezbediti stambeni dodatak. Visina ove naknade određuje se na osnovu prihoda domaćinstva, troškova stanovanja i veličine domaćinstva, a sredstva mogu biti obezbeđena iz državnog budžeta ili iz regionalnih i opštinskih fondova. Stambeni dodatak predstavlja značajnu dopunu sistema socijalne zaštite i socijalnog stanovanja u Rusiji i Mađarskoj, dok u Srbiji i Bosni i Hercegovini ovakva primanja ne postoje.

Kada je reč o stambenoj isključenosti, posebna pažnja je posvećena položaju Roma (u Mađarskoj, Rumuniji i Srbiji). Konstatuje se da romska populacija nije imala koristi od privatizacije stanova, jer su iz ovog procesa bili isključeni svi oni koji nisu imali pravni osnov za prenos vlasništva (posebno u slučaju bespravnog korišćenja, skvotiranja ili velikih dugovanja prema državi). Povlačenje države iz sfere javnog stanovanja i održavanja dovelo je do povećanja troškova stanovanja, tako da su Romi, zbog isključenosti sa tržišta rada i nedostatka novca, bili isključeni i sa stambenog tržišta. Ovim problemima se bave pojedine nevladine organizacije, ali je njihov domašaj ograničen s obzirom na institucionalnu nezainteresovanost i odsustvo političke volje, zbog čega je izostala i finansijska podrška države.

Sumiranjem analiziranih studija slučaja, definisano je nekoliko mogućih pristupa podeli strategija socijalnog stanovanja u postsocijalističkim državama. Prema ideologiji koja je usmeravala obim i raspodelu novoizgrađenih socijalnih stanova, autori razlikuju konzervativnu strategiju (Ukrajina, Rusija), strategiju hitnosti (Hrvatska, Srbija, Bosna i Hercegovina), tržišnu komplementarnu strategiju (Poljska, Češka Republika, Slovenija, Slovačka) i tržišnu rezidualnu strategiju (Estonija, Mađarska, Rumunija). Prema drugoj podeli, koja kombinuje karakteristike socijalnog stanovanja sa opštim ekonomskim učinkom zemlje, oni navode nazadnu (Ukrajina), racionalnu (Poljska, Rusija), decentralizovanu (Estonija, Mađarska, Hrvatska), centralnu podrazvijenu (Bosna i Hercegovina, Rumunija, Srbija) i centralnu naprednu strategiju (Češka Republika, Slovačka, Slovenija). Procena novih strategija socijalnog stanovanja u zemljama Centralne i Istočne Evrope pokazuje da postoje ozbiljni nedostaci kako prema kriterijumu efikasnosti, koji je preuzet iz neoklasične ekonomije, tako i prema kriterijumu efektivnosti, koji je povezan sa idejom socijalne pravde i države blagostanja. U kom pravcu će se sistem socijalnog stanovanja u postsocijalističkim državama dalje razvijati ostaje tek da se vidi.

Knjiga *Social Housing in Transition Countries* predstavlja značajnu dopunu postojeće naučne literature o socijalnom stanovanju u postsocijalističkom periodu. Ubedljivom teorijskom argumentacijom koja je potkrepljena kritičkom analizom brojnih empirijskih primera ova studija zavređuje pažnju naše akademske i stručne javnosti, posebno ako se ima u vidu da je strateško promišljanje socijalnog stanovanja u Srbiji tek u začetku. ■



Prof. dr Mina Petrović
Odeljenje za sociologiju,
Filozofski fakultet Univerziteta
u Beogradu



Dušan Damjanović
Dipl. inž. arh., izvršni direktor
Centra za javnu i lokalnu upravu –
PALGO centra

PRIKAZ STUDIJE *ODRŽIVO STANOVANJE ZA ROME U SRBIJI*

PALGO CENTAR, BEOGRAD 2012.

Studija je usaglašena sa principima Strategije za unapređenje položaja Roma u Republici Srbiji i sa preporukama Saveta Evrope o legalizaciji romskih naselja

Krajem 2012. godine, uz podršku Fondacije za otvoreno društvo, objavljena je publikacija *Održivo stanovanje za Rome u Srbiji*[1], koju je tokom 2012. godine pripremio tim stručnjaka okupljenih oko PALGO centra[2], uz česte i intenzivne konsultacije sa brojnim akterima čija su iskustva i znanje doprineli izradi predloga za održivo stanovanje u romskim naseljima.

Motivi za izradu publikacije se svakako nalaze u urgentnosti i neophodnosti poboljšanja uslova života romske populacije u Srbiji, te ne čudi ambicija autora da ovom studijom pokušaju da predstave koncept održivog pristupa, odnosno da ponude održive modele stanovanja i zagovaraju usvajanje mera neophodnih za njihovo uspostavljanje. Publikacija sadrži elemente predloga praktične politike i nudi niz preporuka ključnim akterima javnog (centralne i lokalne vlasti) i civilnog sektora u cilju olakšanog uspostavljanja održivih stambenih rešenja za Rome. Otuda je studija *Održivo stanovanje za Rome u Srbiji* prevashodno namenjena predstavnicima romskih organizacija civilnog društva, relevantnim donosiocima odluka na centralnom i lokalnom nivou, predstavnicima međunarodnih organizacija i donatorskih programa koji se bave pitanjima vezanim za Rome, kao i stručnoj javnosti i medijima.

Fokus studije je na naseljima koja nisu predviđena za raseljavanje, koja je moguće uključiti u formalni sistem, razvijanjem modela jeftine stambene izgradnje (adaptacije) i programa potpomognute samogradnje.

Socijalna i stambena isključenost Roma

U uvodu publikacije autori navode kao osnovni polazni koncept, pre svega, aktivno učešće Roma u poboljšavanju infrastrukture naselja ulaganjem upravo sopstvenog rada. Posebnom pažnjom koja je posvećena unutrašnjim potencijalima romskih zajednica, studija ističe značaj koji različiti oblici udruživanja građana mogu da imaju u rešavanju socijalnih i stambenih problema Roma.

Stambena isključenost Roma deo je višedimenzionalnog fenomena njihove socijalne isključenosti. Stoga održivo podizanje kvaliteta stanovanja Roma mora da obuhvati podizanje njihovih kapaciteta u više oblasti: „u oblasti potrebnih veština za samogradnju i održavanje stanova; u oblasti rada i privređivanja (pribavljanja resursa kako bi se podignuti standard stanovanja održao, odnosno i dalje unapređivao), u oblasti obrazovanja, odnosno kulture življenja i stanovanja, te u oblasti upravljanja i odlučivanja o bitnim resursima, kako unutar romske zajednice tako i u komunikaciji sa institucijama i akterima većinske zajednice."

Kako bi studija mogla da pruži niz preporuka u domenu praktične politike, bilo je neophodno na početku postaviti nekoliko preliminarnih pitanja:

1. Kako pomiriti potrebu da se programi održivog stanovanja zasnivaju na unutrašnjim kapacitetima korisnika sa činjenicom da romska populacija poseduje izrazito malo ekonomskog, ali i drugih tipova kapitala?
2. Da li legislativni okvir u Srbiji uopšte otvara mogućnost za prepoznavanje i uvažavanje principa održivog stanovanja za Rome?
3. Da li postoje i u kojoj meri bi mogli biti korisni primeri dobre prakse?

Studija *Održivo stanovanje za Rome u Srbiji* je usaglašena ne samo sa principima Strategije za unapređenje položaja Roma u Republici Srbiji, koja unapređenje stanovanja i potrebne infrastrukture romskih naselja posmatra iz perspektive socijalnog uključivanja, već i sa preporukama Saveta Evrope o legalizaciji romskih naselja, u kojima se naglašava značaj participacije romskih zajednica, njihove informisanosti o socijalnim pravima, kao i zastupanje marginalizovanih romskih susedstava od strane organizacija civilnog društva aktivnih u oblasti romskih prava. Ova studija ima svoj značaj i zbog činjenice da su u okviru Dekade Roma, koja se uskoro završava, najdeficitarniji bili upravo projekti iz oblasti stanovanja. Dodatni eksterni faktor koji je presudno uticao na smer studije koju predstavljamo jeste postupak usaglašavanja koncepta socijalne politike Srbije sa evropskim socijalnim modelom, koji donosi novine u domenu decentralizacije nadležnosti javnog sektora i pluralizacije aktera, odnosno pružalaca socijalnih usluga.

Urgentnost iznalaženja inovativnih rešenja

Jedno od prvih poglavlja studije je posvećeno relevantnim pojmovima (od socijalne isključenosti i marginalizovanih susedstva, preko koncepta enklave i principa nove socijalne politike, do socijalnog preduzetništva) preko kojih se čitalac upoznaje sa ključnim konceptima studije, novim terminološkim odrednicama, odnosno novim značenjem već usvojenih pojmova.

Analiza uslova stanovanja Roma potvrđuje da se stambena isključenost Roma može razumeti kao „jedan od najsloženijih vidova socijalne isključenosti, te da održivi projekti stambene inkluzije treba da obuhvate dekonstrukciju kako fizičkih (prostornih) tako i mentalnih (socijalnih/političkih) barijera sa kojima se suočavaju Romi, ali i institucije, odnosno većinsko društvo". Prepoznata je potreba za inovativnim rešenjima zasnovanim na postepenom podizanju kapaciteta romskih zajednica (individualnih i kolektivnih), te različitim oblicima udruživanja Roma (međusobno i sa drugim akterima).

Nakon upoznavanja sa stanjem u oblasti stanovanja i kulture stanovanja Roma, čitaocima su predstavljene zakonske i druge pretpostavke za ostvarenje programa održivog stanovanja romske zajednice u Srbiji, uz minuciozno tumačenje novih i diverzifikovanih načina rešavanja socijalnih problema. Studija ističe da je zakonski okvir u oblasti socijalnog stanovanja i drugih srodnih oblasti više nego naklonjen ideji da ugroženi građani, uključujući i Rome, aktivno doprinesu unapređenju stambenih objekata i naselja u kojima žive. Aktiviranjem potencijala romske zajednice, između ostalog, jača se i samopouzdanje aktera i osnažuju napori za izlazak iz „matrice niskih očekivanja", koja je samonametnuta ili im ju je nametnula zajednica, zatim se postavljaju i temelji za dalji razvoj socijalnog kapitala i solidarnosti unutar zajednice. Bilo da je u pitanju zadruga, neprofitna organizacija, udruženje građana, mesna zajednica ili socijalno preduzeće – sâm pravni oblik udruživanja ni na koji način nije presudan za uspešno ostvarivanje unutrašnjeg akcionog potencijala zajednice.

U okviru reforme zakonodavstva u oblasti socijalne politike, stanovanja, tržišta rada i civilnog sektora primetno je kretanje u pravcu pluralizacije aktera u ovim

>>>

1. Publikacija *Održivo stanovanje za Rome u Srbiji* se može preuzeti sa adrese: http://www.palgo.org/files/e_odrzivo_stanovanje_za_rome.pdf.

2. Autori studije su: Mina Petrović, Branislava Žarković, Gordan Velev, Osman Balić, Katarina Arambašić-Pivić i Dušan Damjanović.

oblastima. Trend koji se uočava jeste da se sve više novih organizacija (udruženja, socijalnih preduzeća, zadruga, neprofitnih stambenih agencija itd.) uključuje u sektor pružanja javnih usluga i da se ovaj trend, indirektno, prenosi i na oblast stanovanja Roma. Ovo govori i o mogućnosti za diverzifikaciju sredstava (javnih, privatnih i donatorskih) koja se investiraju u stambene projekte za Rome.

Primeri dobre prakse

Studija analizira retke, ali upravo zato i vrlo značajne i ilustrativne primere dobre prakse, koji se temelje na sveobuhvatnosti, participativnosti, pluralizmu aktera i aktiviranju unutrašnjih kapaciteta romske zajednice – obnovu Orlovskog naselja[3] na obodu Mirijeva u Beogradu i obnovu Sunčanog naselja[4] (poznatijeg po nazivu Bangladeš) na periferiji Novog Sada.

Ono što karakteriše obnovu Orlovskog naselja, pored osujećenosti njegovih pretenzija u sferi ekonomskog osnaživanja usled krize 90-ih godina 20. veka, jeste pozitivan uticaj trajne planske regulative naselja i komunalne uređenosti na kulturu stanovanja njegovih stanovnika. Pored izrade i usvajanja planske dokumentacije kao osnove za legalizaciju Orlovskog naselja, potom i osnivanja mesne samouprave, znatan skup aktivnosti se odnosio na program obnavljanja kuća, koji se u najvećoj meri oslanjao na unutrašnje kapacitete lokalne zajednice, drugim rečima na snagu pojedinačnog domaćinstva, uz eventualnu pomoć u oblasti sanitarnog opremanja kuće, izolacije i sl.

Krajem 2010. godine, uprava Grada Beograda je, uz finansijsku podršku Vlade Kraljevine Norveške, odabrala upravo Orlovsko naselje kao pogodnu lokaciju za smeštaj prvog centra za reciklažu otpada, sa 200 m^2 prostora i odgovarajućom infrastrukturom. Organizacija reciklažnog centra, člana Opštinske preduzetničke asocijacije, uređena je po principu zadruge Roma.

Obnovu romskog naselja Bangladeš u okolini Novog Sada karakterišu izuzetan angažman nevladine organizacije u aktiviranju unutrašnjeg potencijala romske zajednice, između ostalog i formiranjem Odbora za razvoj naselja (12 izabranih predstavnika naselja), zatim uspeh u izradi planske dokumentacije (ucrtavanje postojećih objekata u zemljišne knjige), rad sa svakim domaćinstvom na planiranju popravki individualnih kuća itd. Konačno, Prostorni plan Grada Novog Sada, usvojen u martu 2012. godine, predvideo je zadržavanje naselja na istom lokalitetu, čime su se stvorili preduslovi i za legalizaciju svih izvedenih sadržaja.

Brojne pouke i smernice za rešavanje stambenih problema i smanjenje isključenosti u stanovanju Roma mogu se izvući i iz realizacije programa namenjenih integraciji i stambenom zbrinjavanju izbeglica i interno raseljenih – oko 15.000 različitih stambenih rešenja[5] za različite grupe krajnjih korisnika, od 1997. do 2012, budući da su izbeglice i raseljeni, slično kao i Romi, bili izloženi drastičnoj stambenoj depriviranosti.

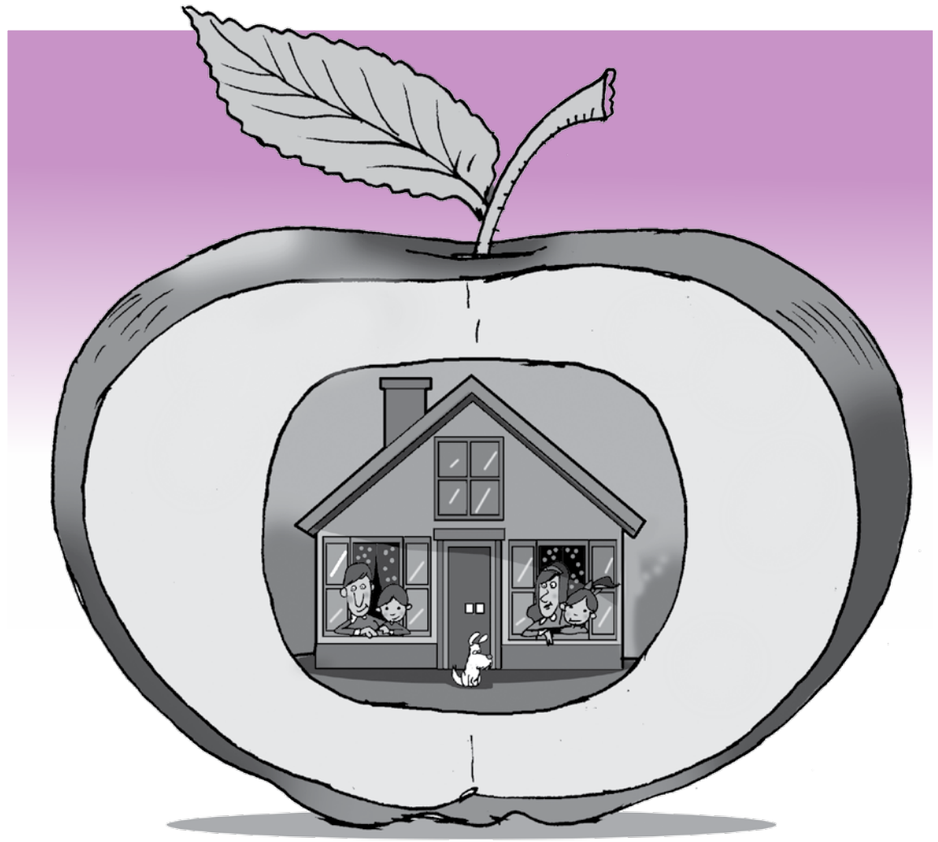
Participacija korisnika i vlasništvo nad objektima

Tokom realizacije programa (za unapređenje životnih uslova i obezbeđivanje stambenih rešenja za izbeglice i IRL) *prepoznata je važnost participacije krajnjih korisnika u procesu identifikacije i realizacije stambenog rešenja kao ključa za kasniju održivost rešenja. Tokom vremena je sve veći naglasak stavljan na one programe koji podstiču učešće korisnika i oni su sve više finansirani, a programi koji su zanemarivali učešće korisnika, na primer, programi pune gradnje, postepeno su nestajali. Danas, mnogo godina od završetka realizacije pojedinih projekata, vidljivi su uspešnost tih projekata i zadovoljstvo korisnika. Stepen inicijalnog učešća korisnika (uložen rad) determinisao je i stepen vlasništva nad izgrađenim objektima te je vlasništvo nad objektima, posledično, u srazmeri sa ostvarenim nivoom participacije korisnika.*

Kada participacija nije spontano postojala ili nije bila vidljiva, korišćeni su metodi da se ona stimuliše i osnaži. Korisnici su na različite načine podsticani da uzmu učešće u realizaciji projekata, pa i u samoj izgradnji objekata, a njihova uložena radna snaga tretirana je kao finansijsko učešće i davala osnov za buduće vlasništvo nad objektima. Korisnici su stimulisani da formiraju timove za pomoć i samopomoć i za to su bili razrađeni posebni mehanizmi, koji su se u praksi pokazali kao uspešni.

3. Vidi: Macura, V. et al. (1997), *Romska enklava Orlovsko naselje*, Beograd: Društvo za unapređenje romskih naselja.

4. Videti prilog Bojane Kulačin pod nazivom „Od Bangladeša ka Sunčanom naselju" u ovom broju *Polisa*.



Primeri dobre prakse potvrđuju da postepeno podizanje kapaciteta korisnika posredstvom programa održivog stanovanja doprinosi njihovom konstituisanju kao pouzdanih i odgovornih aktera (pojedinaca i grupa). To je jedna od ključnih pretpostavki da se programi zasnovani na novim konceptima stambene i socijalne politike uspešno primenjuju i kada je reč o Romima, iz kojih se oni neretko isključuju; na primer, iz programa socijalnog stanovanja, upravo zbog kulture siromaštva (manjka odgovornosti i samopuzdanja).

Podrška integraciji romske zajednice

U završnom poglavlju studije fokus je na toleranciji kao nezaobilaznom elementu u procesu obezbeđivanja istinske podrške javnosti za projekte kojima se postiže stambena i druga inkluzija Roma. Do uvažavanja različitosti se stiže jedino dugotrajnim, sistemskim i sistematičnim radom na podizanju nivoa svesti građana i jačanju tolerancije većinske populacije, i to uz punu podršku države, lokalne zajednice i neprofitnog sektora.

Pod kampanjom podizanja nivoa građanske svesti podrazumeva se organizovan, sistemski i sistematičan rad na promeni stavova i/ili ponašanja većinske popula- >>>

5. Programi pune gradnje, samogradnje, delimične samogradnje, dodele paketa građevinskog materijala, otkup seoskih domaćinstava, isporuka montažnih stambenih objekata, socijalno stanovanje u zaštićenim uslovima, programi socijalnog stanovanja, infrastrukturno opremanje lokacija, smeštaj u institucije socijalne zaštite i sl.

cije. Dobro isplanirana i valjano vođena kampanja jeste jedan od najefikasnijih i najefektivnijih načina da se prenese određena informacija, da se formira ili koriguje konkretan stav ili inicira određeni tip ponašanja. Fokus svake kampanje ovog tipa treba da bude, ne samo na benefitima za romsku populaciju, već i na koristima koje šira zajednica dobija uvođenjem uređenih, higijenskih uslova stanovanja za Rome.

Preporuke za vitalnu enklavu

Na osnovu analize razvijene u prikazanim delovima studije autori su sumirali ključne principe održivog stanovanja u romskim naseljima. Pored principa sveobuhvatnosti i participativnosti, istaknuta je i neophodnost da pristup bude *kontekstualan* – prilagođen konkretnim uslovima u svakom naselju; *inovativan* u oblasti regulisanja vlasničkih odnosa i izmirivanja finansijskih obaveza: traganje za rešenjima koja doprinose trajnoj vezanosti korisnika za uvedene promene (u stanovanju, upravljanju naseljem, radnim aktivnostima); *diferenciran* u osnaživanju aktera (muškarci – žene – deca; mladi – stari), budući da raspodela moći nije ravnomerna unutar romske zajednice; *balansiran* u osnaživanju pojedinaca i kohezivnosti zajednice zbog značaja koji jačanje poverenja i saradnja (udruživanje) Roma imaju kako spolja tako i unutar romske zajednice; *javno senzibilan*, odnosno takav da doprinese pozitivnoj senzibilizaciji uže (neposredna susedstva) i šire javnosti (nivo naselja) radi smanjenja socijalne distance prema Romima itd.

U skladu sa navedenim principima i ukupnim nalazima Studije formulisane su i preporuke usmerene ka ključnim akterima u javnom i civilnom sektoru. Preporuke usmerene ka nosiocima javnih funkcija (prevashodno lokalne samouprave) fokusirane su na pretpostavke realizacije nekoliko ključnih aktivnosti LS: *izradu planskih dokumenta* (sa naglaskom na jačanju kapaciteta LS za participativni pristup u upravljanju i planiranju, na primer, formiranjem stalnih saveta za učešće romske populacije u projektima koji su od značaja za njih i sl.); *kreiranje institucionalnog okvira radi trajne participacije romske zajednice u razvoju lokalne samouprave* (na primer, formiranjem romskog naselja kao mesne zajednice gde god je moguće ili uključivanje naselja u postojeću MZ); *podršku programima podizanja unutrašnjih kapaciteta romske zajednice na planu opremanja i dogradnje naselja* (uz neophodno jačanje kapaciteta LS za inovativna rešenja u domenu infrastrukturnih, institucionalnih i zakonodavnih nadležnosti, uključujući i preporuke za stvaranje preduslova za takva rešenja na višim nivoima vlasti) *i na planu pružanja socijalnih usluga* (podrška samozapošljavanju, osnivanju socijalnih preduzeća). Posebno je istaknut značaj spremnosti lokalne vlasti na saradnju kako sa romskom zajednicom tako i sa organizacijama civilnog društva, odnosno drugim akterima uključenim u projekte obnove. Tako se znatan broj preporuka bavi potrebom da LS izvrši transfer zaduženja sa lokalnih stambenih agencija čiji je osnivač na OCD i druge neprofitne organizacije aktivne u ovim oblastima; kao i da se romske organizacije uvaže kao partner u pružanju usluga/servisa. Sve preporuke usmerene ka LS imaju u vidu i neophodnost jačanja njenih kapaciteta za privlačenje IPA fondova.

Preporuke (romskim) civilnim organizacijama u radu na generisanju i/ili osnaživanju unutarnjih kapaciteta romskih zajednica bave se potrebom njihovog angažmana u nekoliko ključnih aktivnosti: planiranje obnove naselja i upravljanje naseljem; motivisanje Roma da prihvate radni angažman u obnovi naselja; pomoć Romima u profilisanju svog individualnog radnog i organizacionog kapaciteta; jačanje unutargrupne saradnje; podrška pojedincima i romskoj zajednici u komunikaciji sa spoljnim akterima (zastupnička uloga). U skladu sa time preporuke obuhvataju niz aktivnosti OCD, od rada na formiranju organizacionog tela unutar romske zajednice (analogno principima funkcionisanja stambenih zgrada: kućni savet, odnosno savet naselja), kao i na primeni inovativnih formi ugovornih obaveza koje doprinose tzv. „psihološkom" vlasništvu, iako se vlasnički status ne može odmah razrešiti, preko organizovanja niza promotivnih aktivnosti usmerenih na uključivanje privrednog sektora, te obuke za sprovođenje samogradnje i sl. Posebno je naglašena posrednička ili zastupnička uloga OCD, pa se niz preporuka odnosi na povezivanje Roma sa koordinatorima za romska pitanja i sličnim institucijama, kao i na iniciranje kontakata sa stanovnicima okolnih naselja, te na aktivno učešće u kampanjama za podizanje građanske svesti i jačanje opšte podrške javnosti programima revitalizacije romskih naselja.

Iako su preporuke usmerene samo ka akterima javnog i civilnog sektora, ukupan prikazani materijal ima jasnu poruku da se jedino posvećenim i sinergijskim delovanjem države, lokalnih samouprava, neprofitnog i poslovnog sektora mogu stvoriti pretpostavke za postizanje održivih uslova stanovanja za Rome, zasnovane na inovativnim rešenjima kojima se postepeno podižu pojedinačni i kolektivni kapaciteti romskih zajednica, kao i na različitim oblicima udruživanja Roma, međusobno i sa drugim akterima. ■



Bojana Kulačin
Sociolog, JP „Urbanizam" Zavod za urbanizam Novi Sad

OD BANGLADEŠA KA SUNČANOM NASELJU

Prostorni plan Grada Novog Sada (mart 2012) predviđa zadržavanje Sunčanog naselja na postojećem lokalitetu, čime su se stekli i pravni uslovi za legalno utvrđivanje izvedenih sadržaja

*Svako ima pravo na životni standard koji obezbeđuje zdravlje i blagostanje, njegovo i njegove porodice, uključujući hranu, odeću, stan i lekarsku negu i potrebne socijalne službe, kao i pravo na osiguranje u slučaju nezaposlenosti, bolesti, invalidnosti, udovištva, starosti ili drugih slučajeva gubljenja sredstava za izdržavanje usled okolnosti nezavisnih od njegove volje.*1

Poznato je da su Romi veoma depriviran društvena grupa. Nalaze se u stanju permanentne bede, koja se generacijski generiše, ekonomske, socijalne i političke isključenosti. Za napredak im je neophodna pomoć institucija i šire društvene zajednice jer oni sami nemaju dovoljno snage i kapaciteta da se pomere sa društvene margine. Njihovi životi počinju siromaštvom i završavaju se njime. Romi su siromašni jer su nezaposleni ili obavljaju slabo plaćene poslove. Nezaposleni su jer su nekvalifikovani i bez obrazovanja. Nekvalifikovani i bez obrazovanja su jer su siromašni. Izlaz iz ovog začaranog kruga je u njihovom ekonomskom osnaživanju i unapređenju uslova stanovanja.

Stigma

Bangladeš je tipično romsko naselje, smešteno u ataru, na oko kilometar od puta koji spaja Novi Sad i Rumenku. Nastalo je 1972. godine, kada je u požaru do temelja izgorela jedna novosadska romska kolonija. Tadašnji Centar za socijalni rad je ponudio privremeni smeštaj u objektima zemljoradničke zadruge, a gradski čelnici su obećali da će uložiti napore da za ovih stotinak porodica obezbede adekvatan smeštaj. Uprkos tome, >>>

1. Opšta deklaracija o pravima čoveka, usvojena i proglašena rezolucijom Generalne skupštine Ujedinjenih nacija 217A (III) od 10. decembra 1948. godine.

Bangladeš je prošle godine završio četiri decenije postojanja.

Od osnivanja, kvalitet života u ovom naselju bio je veoma loš. Bez osnovnih infrastrukturnih kapaciteta, daleko od zdravstvenih, privrednih i obrazovnih ustanova, Bangladeš je decenijama živeo život dislocirane, izolovane, romske enklave, kao ostrvo bede i siromaštva.

Doseljeni Romi su ubrzo nakon izmeštanja iz grada prihvatili činjenicu da će boravak u prinudnom smeštaju potrajati, te su počeli graditi sopstvene domove. S vremenom, naselje se širilo, a onda se neko dosetio da mu nadene ime, jer ime naselja svedoči o njegovom kontinuitetu, postojanosti, označava ga i obeležava. *Nomen est omen*. Učinilo se da ovo naselje ima sličnosti sa dalekom, prenaseljenom, siromašnom azijskom državom, iz koje svakodnevno stižu vesti o epidemijama, nesrećama i elementarnim nepogodama.

Značajnijih akcija za unapređenje kvaliteta života stanovnika Bangladeša nije bilo. Stiče se utisak da su iseljeni iz grada izbrisani iz društva kojem pripadaju, istog onog društva koje je sebe tada izgrađivalo na temeljima socijalne jednakosti i pravde.

Istovremeno, grad Novi Sad se ubrzano razvijao. Probijani su prostrani bulevari, gradili su se moderna stambena naselja, škole, vrtići, ustanove kulture. To je bilo vreme intenzivne urbanizacije i industrijalizacije. Gradovi su primali veliki broj novih stanovnika koji su dolazili iz ruralnog zaleđa. Novi Sad je svakodnevno prihvatao nove žitelje, a žitelja Bangladeša se odrekao.

Održiva obnova Bangladeša

Početak 21. veka je doneo nagoveštaj rešenja problema stanovnika Bangladeša. Ekumenska humanitarna organizacija (EHO), na osnovu iskustva u radu sa marginalizovanim i ranjivim društvenim grupama, kreirala je program „Romski resursni centar", čiji je cilj inkluzija romske zajednice putem poboljšanja stanovanja, obrazovanja, radnog osposobljavanja, društvenog angažovanja i dr. U saradnji sa inostranim partnerima osmislili su model „Održiva romska naselja", a u okviru njega projekat „Socijalna inkluzija i poboljšanje uslova stanovanja u dva romska naselja u AP Vojvodini"[2].

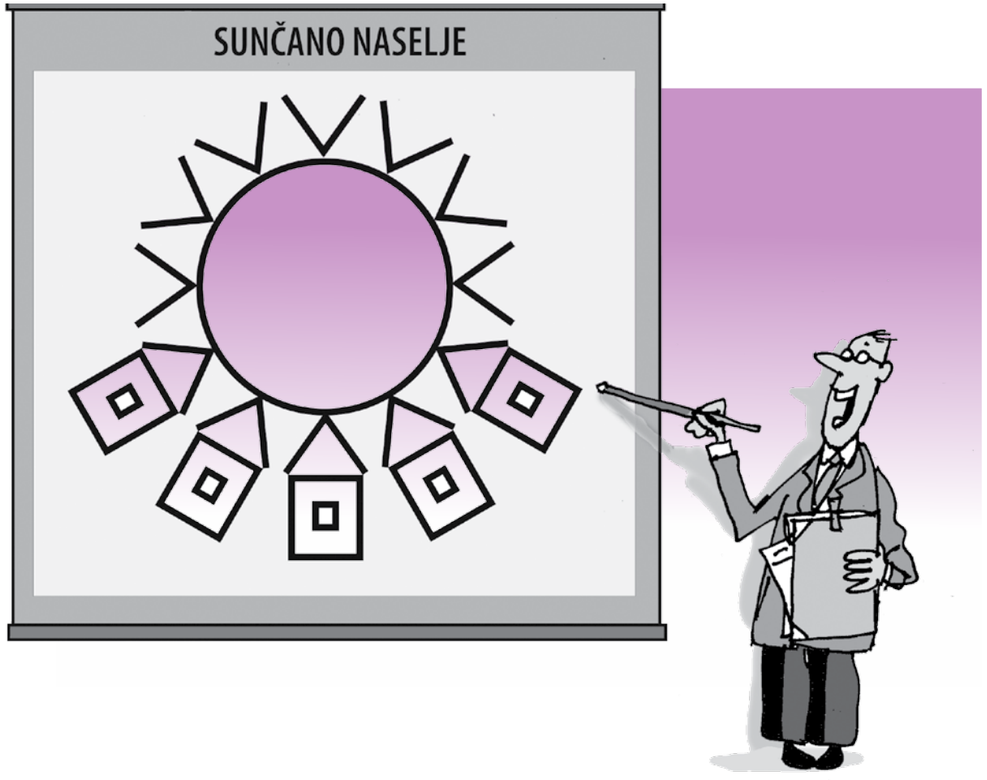
Primena ovog modela i realizacija projekta tekle su po fazama, od kojih je svaka trebalo da dâ konkretne rezultate merljive prema broju obnovljenih stambenih objekata i svih drugih instalacionih i građevinskih radova koji unapređuju naselje, ali i prema jačanju potencijala za dalji razvoj naselja koji se gradi ulaganjem u ljude, njihova znanja, veštine i iskustva.

S obzirom na to da je EHO godinama pomagao stanovnicima Bangladeša i dobro poznavao probleme i specifičnosti naselja i njegovih stanovnika, nije slučajno da je baš ovo naselje izabrano za testiranje novog modela.[3] Posebno značajno za realizaciju projekta bilo je istraživanje „Quo vadis Bangladeš?", koje je EHO sproveo u decembru 2003. godine, a koje je dalo korisne podatke o stanovništvu (polna, starosna, obrazovna struktura), njegovom zdravstvenom stanju, zaposlenju, prethodnom radnom iskustvu, ali i o kvalitetu stambenog prostora u naselju i postojećim infrastrukturnim kapacitetima.

Prema istraživanju, u naselju Bangladeš živelo je 233 stanovnika, odnosno 55 porodica, većina ispod granice siromaštva. Žitelji Bangladeša su sredstva za život uglavnom obezbeđivali sakupljanjem sekundarnih sirovina. Samo dve osobe su bile u stalnom radnom odnosu, iako je znatan broj njih imao prethodno radno iskustvo, pretežno u zanatima i slabo plaćenim poslovima. Od 157 dece, manje od trećine je išlo u školu, jer se najbliža škola nalazi na skoro 6 km od naselja, a do prve autobuske stanice je vodio zemljani put, koji je tokom većeg dela školske godine bio neprohodan i blatnjav. Kuće su bile izgrađene od čvrstog materijala, ali su bile male površine i, samim tim, nefunkcionalne za mnogočlane porodice. Samo jedna kuća je imala toalet, dok su ostali koristili zajedničke poljske toalete. Krovovi su prokišnjavali. Većina prozora je bila razbijena. Naselje nije bilo priključeno na električnu mrežu. Iako je gradska voda uvedena u naselje, četiri domaćinstva su i dalje koristila bunare. Na osnovu ovih podataka mogla se izraditi lista prioriteta i zadataka koje je neophodno ispuniti da bi se uslovi stanovanja u Bangladešu doveli do civilizacijskog minimuma (priključenje naselja na električnu mrežu, renoviranje kuća, izgradnja kupatila, rešavanje problema nezaposlenosti).

Potom je EHO pokrenuo formiranje Odbora za razvoj naselja, čiji je zadatak bio da zastupa interese zajednice u budućim pregovorima sa nadležnim gradskim institucijama i projektnim partnerima. Prilikom osnivanja Odbora posebno se

2. Projekat je, pored naselja Bangladeš, dve godine kasnije realizovan i u naselju Ciganski kraj u Đurđevu (opština Žabalj). Do danas je ovaj model primenjen i u romskim naseljima u Čurugu, Bačkom Gradištu, Bečeju, u naseljima Margita (opština Plandište), Donji Petrovci (opština Ruma), Deronje (opština Odžaci), Adice (Novi Sad), tako da su poboljšani uslovi stanovanja za čak 540 porodica (2970 osoba).
3. Još 1999. godine EHO je sproveo istraživanje u naselju Bangladeš da bi utvrdio potrebe njegovog stanovništva i definisao prioritetne oblasti rada. Godine 2001. obezbeđeno je snabdevanje vodom, a potom su realizovane akcije opismenjavanja odraslog stanovništva, pravno i porodično savetovalište, medicinska pomoć, podela higijenskih paketa, paketa sa hranom itd.



vodilo računa o jednakoj zastupljenosti polova, te ga je činilo šest Roma i šest Romkinja koje su delegirali njihovi susedi. Pored toga što su se stanovnici naselja upoznali sa mehanizmom demokratskih izbora, principom volje većine (koja se kao takva mora poštovati) i sistemom delegiranja, formiranjem odbora im je ukazano na to da polni identitet nema uticaj na tok pregovaranja; da samo jednakost oba pola u svim sferama javnog i privatnog života može da doprinese harmoničnim odnosima i iskorišćavanju svih raspoloživih kapaciteta zajednice.

„Romkinje često trpe teret dvostruke diskriminacije. Kao članice stigmatizovane romske zajednice, skoro svakodnevno ih diskriminišu pripadnici drugih etničkih grupa. Sa druge strane, u većinom patrijarhalnim romskim zajednicama one su u znatno nepovoljnijem položaju zato što su žene. Naročito je njihov pristup obrazovanju ograničen kako rasnim tako i rodnim predrasudama."[4] Stoga je bilo bitno uključiti žene u ceo proces, postaviti ih kao ravnopravne aktere u odlučivanju i pregovaranju i predstaviti ih kao lica koja mogu da preuzmu i obavljaju svaku ulogu, a ne isključivo uloge majke i domaćice.

Zatim je organizovan forum „Perspektive razvoja naselja", osmišljen kao serija diskusija o problemima naselja i potencijalnim rešenjima. Poziv za učešće su dobili sve javne službe i preduzeća, predstavnici policijske uprave, obrazovne ustanove, zdravstveni radnici, nevladin sektor, predstavnici medija. Koncept foruma je promovisao slobodu govora i razmenu mišljenja, kulturu dijaloga, a učesnici su tretirani kao ravnopravni pregovara- >>>

4. Tatjana Perić, „Prazna obećanja – Romkinje u Dekadi inkluzije Roma", OSI International Policy Fellow, projekat „Rodni pogled na inkluziju Roma", http://www.policy.hu/peric/pages/Issue_paper_TRA.pdf.

či i spontano su postali tim koji radi na istom zadatku. Neke od najvažnijih tema su bile legalizacija naselja i prijavljivanje prebivališta stanovnika, asfaltiranje prilaznog puta, uvođenje električne energije, izgradnja kanalizacionog sistema. Već na jednom od prvih sastanaka predloženo je da se naziv naselja promeni, da bi novo ime doprinelo oslobađanju od stigme bede, siromaštva i potpune izolovanosti. Predlog je prihvaćen, pa se na sledećem susretu već razgovaralo o perspektivama i budućnosti Sunčanog naselja, koja se činila boljom od budućnosti Bangladeša. Naselje je dobilo novo ime i novu budućnost.

Kamen spoticanja je bila i važeća planska dokumentacija, pre svega zbog dužine procedure koja je neophodna za izmenu planova koji su se odnosili na lokalitet Sunčanog naselja.

Prostor naselja pripada katastarskoj opštini Futog i tadašnjim Prostornim planom Grada Novog Sada i Opštine Sremski Karlovci[5] tretiran je kao poljoprivredno zemljište, koje nije predviđeno za stanovanje. Sa time je usklađivana planska dokumentacija detaljnije razrade, pa je planirano iseljenje ovog kompleksa. Specifičan položaj ove celine, koja se nalazi van građevinskih područja Novog Sada, Futoga i Rumenke, takođe je otežavao implementaciju postojećeg stanja u plansku dokumentaciju.

Da bi se ovaj problem prevazišao, a shodno Odluci o korišćenju prostora do privođenja planiranoj nameni[6], omogućeno je da se pristupi izgradnji privremenih objekata i infrastrukture, kao i rekonstrukciji uknjiženih objekata u naselju bez menjanja višeg planskog dokumenta, s tim da se izmenjeno stanje naknadno unese u buduću plansku dokumentaciju. Nakon što su postojeći objekti ucrtani u zemljišne knjige i kao takvi evidentirani u katastru, postali su legalni. Ostalo je još da se privedu nameni, jer nisu zadovoljavali standarde koje propisuje zakon.

U prvoj fazi projekta obnove Sunčanog naselja njegovi stanovnici su obučavani za građevinske i instalaterske radove, te su stekli znanja i veštine koji će primeniti u svojim i susedskim domovima, ali i koji će doprineti njihovoj konkurentnosti na tržištu rada, što je prvi korak ka postizanju ekonomske samostalnosti.

Nakon završene obuke, svako domaćinstvo je dobilo zadatak da napravi plan za unapređenje sopstvenog doma i samostalno odredi tempo isporuke građevinskog materijala u skladu sa dinamikom planiranih radova.

Stanovnicima Sunčanog naselja je ponuđeno da sami izaberu na koji način će organizovati radove na rekonstrukciji objekata, odnosno proširenju i popravci stambenog prostora. Mogli su da samostalno obavljaju radove, ali i da angažuju majstore. Jedini zahtev je bio da sva finansijska sredstva koja su dodeljena za unapređenje kvaliteta stanovanja budu korišćena isključivo u tu svrhu. Neretko su stanovnici Sunčanog naselja pomagali jedni drugima, a oni koji su imali prethodno iskustvo u građevinskim i zanatskim delatnostima su bili posebno angažovani kao supervizori celog procesa. Pokazalo se da ovakav participativni model daje očigledne i željene rezultate. Moba ima svoju, veoma kompleksnu, socijalnu ulogu. Jača socijalnu koheziju, osećaj solidarnosti, osnažuje osećaj vlasništva nad objektom te brigu za njegovo dalje očuvanje i unapređenje.

Postignuti rezultati

Projekat obnove Sunčanog naselja je završen u decembru 2008. godine. Za godinu i po dana obnovljeno je 60-ak kuća u naselju. Sve su dobile nove krovove, dodatnu sobu, kupatilo i električnu energiju. Asfaltiran je put do naselja, a pokrenuta je i inicijativa da se centralni deo naselja uredi i na njemu postavi dečje igralište.

Činjenica da je zemljište na kom se naselje nalazi u javnoj svojini umnogome će uticati na jednostavniju proceduru pribavljanja potrebne urbanističke dokumentacije, kao i na mogućnost uređenja i rekonstrukcije naselja. Tokom 2008. i 2009. godine Centar za socijalni rad je potpisao Ugovore o zakupu sa svim porodicama u naselju.

Prostorni plan Grada Novog Sada[7], usvojen u martu 2012. godine, predviđa zadržavanje naselja na postojećem lokalitetu, a time su se stekli i pravni uslovi za legalno utvrđivanje izvedenih sadržaja. Novi plan generalne regulacije naselja Futog, čija je izrada u toku, utvrdiće uslove uređenja i rekonstrukcije kompleksa.

No, ono što je mnogo važnije i što predstavlja trajni kapital jesu znanja i veštine koje su stanovnici Sunčanog naselja stekli aktivnim učešćem u svim fazama planiranja i realizacije projekta. Neka od tih znanja su im prezentovana, neka su stekli tokom rada, a neka su potpuno spontano usvojili. Akteri ove priče tokom trajanja projekta nisu samo izgradili kuće i infrastrukturne kapacitete, nego su, uporedo sa tim, nadograđivali sebe, svoje odnose prema drugima i sebi samima, a ceo proces ni u jednom momentu nije bio bolan niti je od njih zahtevao odricanja. Postavljeni su u odnose u kojima su konačno bili potpuno ravnopravni sa svojim partnerima, slobodni da donose odluke i stekli svest o tome da će snositi posledice tih odluka, što je suština slobode.

Da li će Sunčano naselje nastaviti trasom kojom je krenulo, veliko je pitanje. Poboljšanje uslova stanovanja je samo jedan od faktora daljeg napretka. Obuka za rad je samo preduslov za ekonomsko osnaživanje i potpunu ekonomsku nezavisnost. Pred stanovnicima ovog naselja se nalazi još mnogo izazova i prepreka koje treba da savladaju. Društvo koje smo nasledili je siromašno, sa slabim institucijama i još uvek neizgrađenim mehanizmima za prevazilaženje tih problema, društvo koje je u proces tranzicije ušlo nespremno i stihijski, a posledice toga se čitaju u stopi nezaposlenosti, slaboj konkurentnosti na evropskom tržištu, tradicionalizmu koji koči proces modernizacije... Poslednjih nekoliko godina, stopa siromaštva u našoj zemlji svakodnevno raste. Podaci ankete o potrošnji domaćinstva za 2010. godinu ukazali su na činjenicu da čak 9,2% građana Srbije živi ispod apsolutne linije siromaštva.[8] Romi su jedna od najugroženijih grupa. Stopa nezaposlenosti svakodnevno raste, a imajući u vidu da je obrazovna struktura ove etničke grupe veoma slaba, Romi nisu konkurentni na tržištu rada. Njihova znanja i veštine ne mogu da obezbede kontinuirano i sigurno zaposlenje, te ekonomsku sigurnost za višečlane romske porodice.

Međunarodna pomoć je uvek dobrodošla, ali se ne smemo isključivo na nju oslanjati. Pojedinačni projekti nevladinog sektora su korisni i često daju dobre rezultate, ali nisu dovoljni. Problem isključenosti Roma traje isuviše dugo da bi mogao da bude rešen preko noći, a toliko je kompleksan da mu je neophodno pristupiti sa različitih društvenih aspekata. Uzroci te isključenosti su sadržani u jednom veoma zamršenom determinističkom spletu ekonomskih, političkih, sociooloških, istorijskih i kulturoloških faktora. Ovakvi i slični projekti daju nadu da su problemi romskih naselja rešivi, da postoji način da se stvari pokrenu sa „mrtve tačke" ali samo ukoliko za to postoji društveni konsenzus. ■

5. „Službeni list Opštine Novi Sad", broj 5/74, i „Službeni list Grada Novog Sada", broj 9/95.
6. „Službeni list Grada Novog Sada", broj 10/01.
7. „Službeni list grada Novog Sada", broj 11/12.
8. Anketu je sproveo Republički zavod za statistiku, a podaci su preuzeti sa internet sajta http://www.inkluzija.gov.rs/.



Razlozi za uvođenje stambene politike kao izvorne nadležnosti lokalne samouprave

Dr Đorđe Mojović i mr Boris Žerjav

Ova analiza predstavlja doprinos stručnoj raspravi o redefinisanju uloge lokalne samouprave u vođenju stambene politike. U tekstu je dat opis stambene situacije u Srbiji sa prikazom pravnog okvira koji uređuje oblast stanovanja, kao i komparativni prikaz ovlašćenja jedinica lokalne smaouprave u vođenju stambene politike u nekoliko zemalja u regionu, i nekoliko članica EU. U završnim razmatranjima data je argumentacija za uvođenje lokalne nadležnosti za lokalnu stambenu politiku kao izvorne nadležnosti za lokalne samouprave u Srbiji, sa posebnim osvrtom na moguće prepreke u realizaciji ove nadležnosti.

Analiza je dostupna na internet stranici SKGO:
http://www.skgo.org/upload/files/Analiza_razlozi_za_uvodjenje_stambene_politike_kao_nadleznosti_web.pdf.



Studija o mogućnostima finansiranja urbane infrastrukture kroz zahvatanje dodatne vrednosti nekretnina (*value capture*) u Srbiji

Mr Boris Žerjav

Ova studija predstavlja doprinos SKGO stručnoj debati o svrsishodnosti postojanja naknade za uređivanje građevinskog zemljišta kao izvora finansiranja izgradnje komunalne infrastrukture u lokalnoj samoupravi. U tekstu studije na sistematski i kritičan način pristupa se pitanju legitimnosti lokalnih vlasti da zahvate deo vrednosti nekretnina za čije stvaranje su odgovorne i njenog daljeg investiranja u projekte od opšteg značaja. U narednom periodu ova studija biće predstavljena u javnosti kao doprinos SKGO odbrani argumenata za zadržavanje postojećih ili uvođenje novih, savremenijih, zakonskih rešenja vezanih za plaćanje naknade za uređenje građevinskog zemljišta.

Analiza je dostupna na internet stranici SKGO:
http://www.skgo.org/upload/files/Studija_finansiranje_urbane_infrastrukture_value_capture.pdf.



Održivo stanovanje za Rome u Srbiji

Mina Petrović, Branislava Žarković, Gordan Velev, Osman Balić, Katarina Arambašić-Pivić, Dušan Damjanović

Okosnicu publikacije „Održivo stanovanje za Rome u Srbiji" čini studija koju je tokom 2012. godine priredio tim stručnjaka, uz konsultaciju sa brojnim akterima koji su na temelju svojih prethodnih iskustava i znanja doprineli izradi predloga za održivo stanovanje u romskim naseljima. Osnovni cilj sa kojim se pristupilo izradi ove publikacije jeste poboljšanje uslova života romske populacije u Srbiji, i to uvođenjem koncepta, odnosno izradom održivih modela stanovanja i zagovaranjem usvajanja mera neophodnih za njihovo uspostavljanje. Publikacija je intonirana kao predlog praktične politike koji nudi niz preporuka centralnim i lokalnim vlastima u cilju olakšanog uspostavljanja održivih stambenih rešenja za Rome.

Publikacija je dostupna na internet stranici PALGO centra:
http://www.palgo.org/files/e_odrzivo_stanovanje_za_rome.pdf.

POLIS

Stalna konferencija gradova i opština – Savez gradova i opština Srbije (SKGO) i Centar za javnu i lokalnu upravu – PALGO centar pokrenuli su zajednički izdavanje publikacije *Polis – časopis za javnu politiku,* kojim žele da daju svoj doprinos *definisanju najboljih javnih politika i unapređenju* kvaliteta javne uprave i upravljanja javnim poslovima u Srbiji. Ovim časopisom SKGO i PALGO centar nastavljaju, sada zajednički, posao koji su započeli izdavanjem časopisa Pravni bilten – propisi i praksa (SKGO) i Agenda (PALGO centar). Posebnu zahvalnost dugujemo Švajcarskoj agenciji za razvoj i saradnju (SDC) za finansiranje projekta „Institucionalna podrška SKGO", koji sprovodi SKGO i u okviru kojeg je podržana naša saradnja, odnosno omogućeno izdavanje ovog časopisa.

Osnovna ideja Polisa jeste da se posredstvom ovog časopisa čuju mišljenja različitih stručnjaka iz akademske zajednice, javne uprave i prakse i njihovi predlozi stručnoj i široj javnosti za unapređenje ili ustanovljenje odgovarajućih javnih politika i poboljšanje funkcionisanja javne uprave i upravljanja u važnim oblastima društvenog života. U skladu sa osnovnom misijom obeju organizacija, časopis Polis će se baviti oblastima koje su od neposrednog interesa za sve nivoe javne uprave i upravljanja u Srbiji i obrađivaće teme koje su važne za unapređenje njihovog funkcionisanja, posebno rada lokalne vlasti i administracije.

SKGO i PALGO centar se nadaju da će časopisom Polis uspeti da barem malo pomognu unapređenje dijaloga između stručne i političke javnosti o pravcima razvoja javnih politika i funkcionisanja javnog upravljanja, kako bi se ustanovile i sprovodile što efikasnije javne usluge, sa ciljem da se Srbija razvija u pravcu modernog, ekonomski efikasnog i socijalno odgovornog društva.

Stalna konferencija gradova i opština
Savez gradova i opština Srbije
Centar za javnu i lokalnu upravu
PALGO centar

STALNA KONFERENCIJA GRADOVA I OPŠTINA - SAVEZ GRADOVA I OPŠTINA SRBIJE
Makedonska 22/VIII
11000 Beograd
Tel: +381 11 3223 446
Fax: +381 11 3221 215
www.skgo.org

Svetlana Ristić
STAMBENE REFORME U SRBIJI

Božana Lukić
NOVINE U OBLASTI STANOVANJA:
U PRILOG ANALIZI PRAVNOG OKVIRA

Jasminka Pavlović
PUT DO ENERGETSKE EFIKASNOSTI
U ZGRADAMA U SRBIJI

Dr Đorđe Mojović
PREDLOG MOGUĆIH MERA ZA
UNAPREĐENJE EFIKASNOSTI ODRŽAVANJA
STAMBENIH ZGRADA U ETAŽNOM VLASNIŠTVU

Boris Žerjav
UPOTREBA INSTRUMENATA ZA ZAHVATANJE
DODATNE VREDNOSTI NEKRETNINA ZA
FINANSIRANJE IZGRADNJE URBANE
INFRASTRUKTURE U SRBIJI

Maja Lakićević
INSTITUCIJE SOCIJALNOG STANOVANJA –
NJIHOVA UMREŽENOST I KOORDINACIJA
U SPROVOĐENJU POLITIKE SOCIJALNOG
STANOVANJA U SRBIJI

Igor Jakšić
PROGRAMSKI MODELI SOCIJALNOG
STANOVANJA I KONCEPT NJIHOVE ODRŽIVOSTI

Branislava Žarković
SOCIJALNO STANOVANJE U ZAŠTIĆENIM
USLOVIMA: PODRŠKA ZA DOSTOJANSTVEN ŽIVOT

Anđelka Mirkov
PRIKAZ KNJIGE
SOCIAL HOUSING IN TRANSITION COUNTRIES

Prof. dr Mina Petrović i Dušan Damjanović
PRIKAZ STUDIJE
ODRŽIVO STANOVANJE ZA ROME U SRBIJI

Bojana Kulačin
OD BANGLADEŠA KA SUNČANOM NASELJU

CENTAR ZA JAVNU I LOKALNU UPRAVU - PALGO CENTAR
Svetozara Markovića 26/V
11000 Beograd
Tel: +381 11 630 45 53
Fax: +381 11 32 456 48
www.palgo.org



