

*"Službeni glasnik RS", br. 13/2012*

Na osnovu člana 5. stav 3. Zakona o socijalnom stanovanju ("Službeni glasnik RS", broj 72/09) i člana 45. stav 1. Zakona o Vladi ("Službeni glasnik RS", br. 55/05, 71/05 - ispravka, 101/07, 65/08 i 16/11),

Vlada donosi

## **NACIONALNU STRATEGIJU**

### **socijalnog stanovanja**

#### **1. UVOD**

##### **Razlozi za donošenje Strategije**

Jedan od najbitnijih razloga za donošenje Nacionalne strategije socijalnog stanovanja (u daljem tekstu: Strategija) 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.

Osnovni cilj svake stambene politike je da celokupno stanovništvo može uz najracionalniji vid podrške obezbediti stanove odgovarajuće veličine i opremljenosti u funkcionalnom okruženju i uz razumne cene, a odabir stanovništva u pristupu stanovima treba da bude što manje privilegovan.

Usled nedostatka sveobuhvatne stambene politike u Srbiji se u poslednjih dvadesetak godina upravo dešavao suprotan proces. Naime, mada su se u periodu prethodnih dvadeset godina stambene potrebe značajno uvećale, kako kod socijalno i ekonomski najugroženijih, tako i među srednjedohodovnim domaćinstvima, nije postojao plan organizovanog rešavanja brojnih problema u stambenom sektoru, koji su se vremenom umnožavali i usložnjavali, a mere stambene politike se usmeravale na sve uži i sve privilegovaniji krug lica.

Najveći deo stanovništva je postepeno isključivan iz stambene potrošnje ili preciznije rečeno zvanične stambene potrošnje. Problem neformalnih naselja će se sanirati u nastupajućim decenijama i takođe će zahtevati preduzimanje mera stambene politike, što predstavlja dodatan razlog za formulisanje sveobuhvatne Strategije.

Isključivanje velike većine stanovništva iz stambenog sektora negativno se odražava ne samo na snižavanje kvaliteta života stanovništva, već i na razvoj stanovanja, bilo u oblasti stanogradnje ili održavanja stanova, te Strategiju treba posmatrati i iz ugla doprinosa razvoju stambenog sektora, pre svega na lokalnom nivou.

## **Javni interes u stanovanju i uloga države u sektoru socijalnog stanovanja**

U članu 2. Zakona o stanovanju ("Službeni glasnik RS", br. 50/92, 76/92, 84/92, 33/93, 53/93, 67/93, 46/94, 47/94, 48/94, 44/95, 49/95, 16/97, 46/98, 26/01, 101/05 i 99/11) propisuje se javni interes u stambenom sektoru i obaveza da "država preduzima mere za stvaranje povoljnih uslova za stambenu izgradnju i obezbeđuje uslove za rešavanje stambenih potreba socijalno ugroženih lica". Nakon skoro potpune privatizacije stanova i ukidanja izvora finansiranja nekog novog javnog stambenog fonda za zadovoljenje socijalnih stambenih potreba, javni sektor ostaje bez sredstava za ostvarivanje ovog zadatka. Država se iz stanovanja skoro potpuno povukla, vođena između ostalog i globalnim ideološkim pretpostavkama da je "posao" u stambenom sektoru za državu okončan, jer više nema izraženog stambenog manjka, te da ovaj sektor treba prepustiti isključivo zakonima tržišta.

Ipak, sve činjenice iskazane u analizi stanja, koja je rađena za potrebe ove Strategije, ukazuju na neophodnost ponovnog aktivnijeg uključivanja države u stambeni sektor, ali ovaj put u drugačijoj misiji, kroz preuzimanje centralne zakonodavne, strateške i finansijske uloge u stvaranju boljih uslova za razvoj stambenog sektora, posebno socijalnog stanovanja, a ne kao u prethodnom socijalističkom periodu, kroz diktiranje stambene tražnje i stambene ponude i direktno mešanje u privredne tokove, što jeste i što treba da ostane uloga tržišta.

U sferi socijalnog stanovanja prevashodna uloga države je podrška najslabijima, kao i unapređenje standarda stanovanja, za šta privatni stambeni investitori nemaju sredstava ni interesa. Danas se i u ovom sektoru državne pomoći, preporučuje što veća primena kvazitržišnih mehanizama, kao što je podsticanje konkurencije, otvaranje socijalnog stanovanja ka socijalno osetljivijim akterima iz privatnog i neprofitnog sektora, podsticanje različitih oblika privatno-javnog partnerstva, uvođenje standarda kvaliteta usluga, uz njihovo stalno poboljšavanje i slično.

Kao prvi korak u cilju ostvarivanja ove uloge države, Narodna skupština je 2009. godine donela Zakon o socijalnom stanovanju ("Službeni glasnik RS", broj 72/09) i dala mandat Vladi da pripremi i donese osnovni strateški plan za dugoročno delovanje u ovoj oblasti - Nacionalnu strategiju socijalnog stanovanja sa Aneksom - Analiza strukture domaćinstva u odnosu na primanja i odgovarajući stambeni programi i Akcionim planom za sprovođenje Strategije (u daljem tekstu: Akcioni plan), koji su odštampani uz ovu Strategiju i čine njen sastavni deo.

## **2. SKRAĆENICE**

AEE - Agencija za energetska efikasnost

APD - Anketa o potrošnji domaćinstava

ASA - Asocijacija stambenih agencija

AŽS - Anketa o životnom standardu

BDP - Bruto domaći proizvod

GSA - Gradska stambena agencija

IRL - Interno raseljena lica

JLS - Jedinica lokalne samouprave

KIRS - Komesarijat za izbeglice

KpO - Kredit prema obezbeđenju

LAS - Linija apsolutnog siromaštva

MERR - Ministarstvo ekonomije i regionalnog razvoja

MŽSRPP- Ministarstvo životne sredine, rudarstva i prostornog planiranja

MRSP - Ministarstvo rada i socijalne politike

MF - Ministarstvo finansija

NBS - Narodna banka Srbije

NKOSK - Nacionalna korporacija za osiguranje stambenih kredita

NSO - Neprofitna stambena organizacija

PDV - Porez na dodatu vrednost

PJ - Potrošna jedinica

RAS - Republička stambena agencija

RZS - Republički zavod za statistiku

RSD - Standardna oznaka za dinar

SDI - Strane direktne investicije

SKGO - Stalna konferencija gradova i opština

FSSI - Fondovi solidarne stambene izgradnje

CSR - Centri za socijalni rad

RBSE - Razvojna banka Saveta Evrope (Council of European Development Bank-CEB)

CECODHAS - European Federation of Social, Cooperative and Public Housing (Evropski savez socijalnog, zadružnog i javnog stanovanja)

EBRD - European Bank for Reconstruction and Development (Evropska banka za obnovu i razvoj)

EIB - European Investment Bank (Evropska investiciona banka)

ETHOS - European Typology on Homelessness and Housing Exclusion

FEANTSA - European Federation of National Organizations Working with the Homeless (Evropski savez organizacija koje rade sa beskućnicima)

IPA - Instrument for Pre-accession Assistance (instrument predpristupne pomoći)

OECD - Organisation for European Co-operation and Development (Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju)

SIRP - Program stanovanja i integracije izbeglica (Settlement and Integration Refugee Programme)

UN-HABITAT - Program za ljudska naselja Ujedinjenih Nacija (United Nations Human Settlements Programme)

UNECE - Ekonomska komisija Ujedinjenih nacija za Evropu (United Nations Economic Commission for Europe)

UNHCR - United Nations High Comessart for Refugees (Visoki komesarijat Ujedinjenih nacija za izbeglice)

### **3. PREDMET, PRISTUP I PRAVNA POLAZIŠTA STRATEGIJE**

Predmet Strategije je utvrđivanje uslova za razvoj socijalnog stanovanja u Republici Srbiji i postavljanje ciljeva koje je moguće dostići u narednom desetogodišnjem periodu da bi se olakšalo rešavanje stambenih pitanja domaćinstava koja ostvaruju pravo po Zakonu o socijalnom stanovanju, te predlaganje načina za ostvarivanje ovih ciljeva.

Pojedini elementi socijalnog stanovanja u Republici Srbiji razvijaju se već nekoliko godina. Početak razvoja elemenata socijalnog stanovanja na novim osnovama, može se vezati za sprovođenje Programa stanovanja i integracije izbeglica (SIRP), koji je realizovan u periodu 2004 - 2008. godine, donatorskim sredstvima italijanske Vlade u saradnji organizacije UN-HABITAT, jedinica lokalne samouprave i nadležnih državnih organa. Ovaj razvoj je bio usporen i kočen brojnim preprekama, pre svega zbog nedostatka odgovarajućeg državnog strateškog dokumenta u stambenoj oblasti.

U gradovima i opštinama u kojima je sproveden SIRP, donete su lokalne stambene strategije, na osnovu kojih se sprovode pojedini lokalni programi socijalnog stanovanja, a dosadašnja iskustva stečena u njihovom sprovođenju, korišćena su i za formulisanje ove strategije.

Strateški pristup je obuhvatna i široka platforma za delovanje u oblasti socijalnog stanovanja, koja pokriva sva bitna pitanja koja treba rešavati, i utvrđuje različite operativno sprovodljive i najdelotvornije načine za rešavanje tih pitanja, koji se mogu primenjivati samostalno ili istovremeno kombinovati, u zavisnosti od date situacije. Ovi različiti ponuđeni načini podrške države u rešavanju stambenih potreba, koji su formulisani u programskim modelima, daju Strategiji neophodnu fleksibilnost u sprovođenju i usmeravanje u onom pravcu koji bude pokazao najbolje rezultate.

Pravna polazišta za Strategiju su, pre svega, Ustav Republike Srbije, zatim relevantni međunarodni pravni akti koji utvrđuju pravo na stanovanje, a koji su postali sastavni deo domaćeg zakonodavstva kroz ratifikaciju, te Zakon o socijalnom stanovanju, koji utvrđuje obavezu donošenja Nacionalne strategije socijalnog stanovanja, kao osnovnog strateškog instrumenata za razvoj socijalnog stanovanja u Republici Srbiji, i njene osnovne elemente.

Ustav Republike Srbije ("Službeni glasnik RS", broj 98/06, u daljem tekstu: Ustav) ne uređuje direktno pravo na stan, niti definiše javni interes u ovoj oblasti, ali odredbe koje se tiču prava na socijalnu zaštitu (član 69), utvrđuju da zadovoljenje osnovnih životnih potreba treba da bude zasnovano na načelu poštovanja ljudskog dostojanstva. Stanovanje kao jedna od osnovnih životnih potreba, zavređuje stoga posebnu pažnju celokupne zajednice, posebno prema onima koji zbog svog slabog materijalnog položaja ne mogu da zadovolje svoje stambene potrebe na dostojanstven način. Ustav takođe ne definiše eksplicitno obaveze države u oblasti stanovanja, mada se indirektno, osnov za Zakon o socijalnom stanovanju nalazi u članu 97, kojim je utvrđeno da: "Republika Srbija uređuje i obezbeđuje sistem socijalne sigurnosti, održivi razvoj, osnovne ciljeve i pravce regionalnog i socijalnog razvoja, politiku i mere za usmeravanje i podsticanje razvoja, svojinske i obligacione odnose, i druge odnose koji su od interesa za Republiku Srbiju".

Iako Ustav ne uređuje stambeno pravo, ono je postalo sastavni deo zakonodavstva Republike Srbije kroz prihvatanje ili ratifikovanje međunarodnih pravnih akata, koji se odnose na pravo na stanovanje kao ljudsko pravo. Posebno važni međunarodni pravni akti za oblast stanovanja su:

- Opšta deklaracija o pravima čoveka (Doneta Rezolucijom Generalne skupštine Ujedinjenih nacija 217 A (III) od 10. decembra 1948. godine - prihvaćena od strane svih država članica UN), koja utvrđuje: "da svako ima pravo na životni standard u stanovanju, koji odgovara njegovom zdravlju i dobrobiti, kao i dobrobiti njegove porodice", te da se zaštita prava na odgovarajuće stanovanje odnosi na svaku državu članicu Ujedinjenih nacija, jer ga definišu kao ljudsko pravo koje su sve države članice UN i potpisnice ove deklaracije dužne da poštuju;
- Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, potvrđen Zakonom o ratifikaciji ("Službeni list SFRJ", broj 7/71), koji obavezuje države potpisnice, da preduzmu korake u ostvarivanju prava na stanovanje iz Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima. Na taj način on dopunjuje ovu osnovnu deklaraciju obavezom preduzimanja mera u ostvarivanju prava na stanovanje, kao jednog od ljudskih prava na odgovarajući životni standard. U članu 11. stav 1. obavezuje potpisnice sporazuma - države članice da priznaju pravo svakom licu na životni standard dovoljan za njega i njegovu porodicu, ubrajajući tu, između ostalog i smeštaj, kao i

stalno poboljšanje uslova života, s tim što se, shodno članu 2. ovog zakona, svaka država članica obavezuje da i pojedinačno i putem međunarodne pomoći i saradnje, naročito na ekonomskom i tehničkom polju, a koristeći u najvećoj mogućoj meri svoje raspoložive izvore, preuzima korake kako bi se postepeno postiglo puno ostvarenje prava priznatih u ovom paktu svim odgovarajućim sredstvima, posebno uključujući donošenje zakonodavnih mera;

- Revidirana evropska socijalna povelja ("Službeni glasnik RS - Međunarodni ugovori", broj 42/09), koja u članu 31. utvrđuje obavezu država članica Saveta Evrope da preuzmu mere koje imaju za cilj da unaprede pristup stambenom smeštaju odgovarajućeg standarda, da sprečavaju i umanjuju pojavu beskućništva, te da cene stanovanja učine dostupne onima, koji nemaju dovoljno sredstava.

Kao nova oblast, socijalno stanovanje dobija svoje zakonsko utemeljenje relativno skoro, kroz donošenje Zakona o socijalnom stanovanju, i tek će njegova puna primena pokazati moguće nedostatke samog Zakona, kao i prepreke u drugim zakonima, koji mogu da ometaju razvoj sistema socijalnog stanovanja.

Zakon o socijalnom stanovanju, postavlja osnovne strateške i institucionalne elemente sistema socijalnog stanovanja, koji će se u narednim godinama razvijati na republičkom i lokalnom nivou. Njime se utvrđuje: obuhvat lica koji ostvaruju pravo na rešavanje stambenog pitanja na osnovu Zakona (član 2); obaveza Vlade da donese Nacionalnu strategiju socijalnog stanovanja, kojom se utvrđuju ciljevi razvoja socijalnog stanovanja, te izvori i način obezbeđivanja sredstava za njenu realizaciju, kao i Akcioni plan kojim se operacionalizuju ciljevi iz Strategije (član 5); način sprovođenja Strategije i Akcionog plana kroz programe socijalnog stanovanja (član 6), kojima se utvrđuju prioriteti, kriterijumi korišćenja, kao i uslovi odobravanja i vraćanja sredstava (član 7); podela nadležnosti između republičkog i lokalnog nivoa na razvoj sistema i sprovođenja Strategije (član 5, 6, 12, 13, 16); sistem neprofitnih stambenih organizacija, kao institucionalni okvir razvoja socijalnog stanovanja (član 11, 12, 13, 16); usmeravanje i kontrola rada ovih neprofitnih stambenih organizacija (član 14); merila za raspodelu (član 10); namena korišćenja sredstava za socijalno stanovanje (član 9).

Zakon je, međutim, okvirni i tek će primena podzakonskih akata, kao i sprovođenje Strategije, Akcionog plana i programa, pokazati sve nedostatke, koji nisu mogli biti vidljivi pre njegove potpune primene.

## **4. OBUHVAT STRATEGIJE**

Strategija obuhvata pitanja koja se tiču korisnika socijalnog stanovanja, odnosno osoba i domaćinstava koja su stambeno ugrožena i imaju poteškoće u pristupu prikladnom stanovanju na tržištu, te pitanja koja se tiču uspostavljanja i stalnog unapređivanja institucionalnih, pravnih i finansijskih instrumenata za razvoj socijalnog stanovanja u cilju postizanja prikladnih i dostupnih stambenih rešenja za ove korisnike.

Veoma važan instrument socijalnog stanovanja je takođe i javni stambeni fond, koji služi za rešavanje stambenih pitanja korisnika socijalnog stanovanja po povoljnijim uslovima od tržišnih, koji će međutim biti razmatran u ovoj Strategiji jedino kao instrument koji iznova treba graditi, s obzirom da je javni stambeni fond skoro potpuno iščezao u Srbiji u procesu privatizacije društvenih i državnih stanova s početka 90-ih godina.

Strategija, takođe, obuhvata i uslove za realizaciju strateških mera, pitanja raspodele odgovornosti između aktera zaduženih za njihovo sprovođenje, kao i procese praćenja, ocene i korekcije predviđenih mera.

Strategija se donosi za teritoriju Republike Srbije, na period od najmanje 10 godina.

Uz Strategiju, koja utvrđuje dugoročne i srednjeročne ciljeve, donosi se Akcioni plan za operacionalizaciju ovih ciljeva. Akcioni plan se formuliše za isti period, a ocenjivanje rezultata preduzetih mera i aktivnosti u smislu ostvarivanja postavljenih ciljeva treba obaviti najkasnije nakon pet godina sprovođenja Strategije.

## **5. KONTEKST STRATEGIJE**

### ***5.1. OPŠTI USLOVI ZA RAZVOJ SOCIJALNOG STANOVANJA***

U odnosu na period preduzimanja poslednjih sistemskih mera stambene politike s početka devedesetih godina prošlog veka, desile su se značajne društveno-ekonomske i političke promene u srpskom društvu. Srbija je danas usmerena ka tržišnoj privredi i procesu evropskih integracija, što neminovno utiče na transformaciju svih segmenata društva, zahtevajući značajno vreme i vremensku usklađenost različitih promena.

Vreme za unapređenje stanovanja siromašnih pa i srednjih slojeva stanovništva u tom periodu nije nastupalo, i može se reći da su poslednje dve decenije skoro izgubljene za uređivanje odnosa u stambenom sektoru na novim osnovama, a u skladu sa značajnim društvenim promenama. Odsustvo mera celovite stambene politike odrazilo se kroz stihijne i negativne tendencije u razvoju stambenog sektora.

Imajući u vidu da su u tom periodu preduzimane pojedine fragmentirane intervencije niskog intenziteta, bez većeg uticaja, tok razvoja stambenog sektora u poslednje dve decenije može se smatrati nultim scenarijom razvoja, odnosno primerom toga šta se dešava kada država skoro uopšte ne preduzima korektivne mere ili mere za unapređenje stanja određenog sektora.

U tom periodu dešavaju se brojne promene i uvećavaju negativne tendencije u demografskom i prostornom razvoju, koje odlikuje: smanjivanje i starenje stanovništva, povećavanje udela manjih domaćinstava u ukupnom broju, stihijska urbanizacija i suburbanizacija uz pojavu prostorno raspršenih neformalnih naselja. Ekspanzija bespravne izgradnje, kao i marginalizacija i pražnjenja seoskih područja, predstavljaju glavne i uglavnom negativne odlike demografskih promena i prostornog razvoja naselja u Srbiji. Ovo stanje usmerava razvoj socijalnog stanovanja ka boljem ciljanju u odnosu na promene veličine i starosne strukture domaćinstava, pa samim tim i ka specifičnim potrebama u tom smislu, kao i unapređenju uslova stanovanja u podstandardnim naseljima i boljem iskorišćenju postojećih izgrađenih struktura u gradskim i seoskim naseljima.

Glavni problem razvoja gradova u Srbiji u poslednje dve decenije je velika bespravna izgradnja, koja je u velikoj meri uslovljena upravo odsustvom jedinstvene stambene politike i odgovarajućih mera podrške stanovništvu u rešavanju stambenih pitanja.

Jedan od uzroka ovakvog stanja je i nedostatak odgovarajućih mera upravljanja građevinskim zemljištem. U ovoj oblasti su prisutni brojni problemi, od nedovoljno ažuriranih informacija o nepokretnostima i pravima na njima, netransparentnog i neodgovarajućeg ekonomskog vrednovanja građevinskog zemljišta, do stalnog odlaganja sprovođenja reformi u ovoj oblasti, koja je prva i jedna od najvažnijih u lancu stambene ponude. Ukupna i dugotrajno štetna posledica ovakvog stanja je nesigurnost prava na nepokretnostima, pa samim tim skup i usporen sistem prometa nekretnina i smanjenje obima ekonomskih dobiti u ovoj sferi, kao i obezbeđivanja dovoljne količine infrastrukturno opremljenog i cenovno povoljnog zemljišta za stanogradnju.

Na razvoj stambenog sektora se posebno negativno odražava svetska ekonomska kriza, čiji se prvi uticaji primećuju već u drugoj polovini 2008. godine, da bi se u poslednje dve godine taj uticaj drastično odrazio kroz skoro potpuno zamiranje aktivnosti u građevinskom sektoru. Ukupna ekonomska situacija u Srbiji se pogoršava zbog daljeg produbljanja svetske ekonomske krize, što pored već prisutne visoke inflacije od preko 10% godišnje, predstavlja nepovoljno okruženje za planiranje dugoročnih investicija, među koje spadaju i investicije u stanovanje. Još je pogubniji neizvesan nivo inflacije, jer onemogućava planiranje dugoročnih stambenih investicija u domaćoj valuti.

Niska primanja i visoka stopa nezaposlenosti takođe su veoma nepovoljni za razvoj stambenog sektora jer utiču na smanjenje standarda stanovništva. Sve veća nezaposlenost od početka svetske ekonomske krize, kao i zastoj aktivnosti u građevinarstvu, ovaj problem dodatno uvećavaju.

Dugotrajna niska platežna moć stanovništva u stambenom sektoru se odražava u niskoj stambenoj potrošnji, koja u proseku čini oko 15% od ukupne lične potrošnje. U stambenim troškovima preovladavaju troškovi usluga za stanovanje (pre svega za plaćanje električne energije i drugih energenata za grejanje), dok troškovi za korišćenje (stvarna renta) i održavanje stana prosečno iznose tek oko 2% od ukupnih prosečnih troškova domaćinstava.

U Srbiji postoji velika razlika između stvarne i takozvane "imputirane rente", koja obuhvata pune troškove korišćenja stana u kojem živi vlasnik, a koje bi on plaćao da nije vlasnik - održavanje i popravke, amortizacija, povraćaj kapitala. Razlog ovako niskih troškova za stanovanje je pretežno vlasništvo na stanovima, ali i niska platežna moć stanovništva, koje ne može da plati ni neophodne troškove održavanja stanova, kako on bar ne bi gubio na vrednosti. Velika razlika između stvarne i imputirane rente ukazuje na nedovoljnu iskorišćenost postojećeg stambenog fonda kao privrednog resursa, dok njihovo smanjivanje u odnosu na ukupan BDP, ukazuje i stalno opadanje njegove vrednosti.

Ovakvo stanje, koje je dugotrajno, onemogućava iskorišćavanje potencijala stambenog sektora kao široke oblasti za stabilizaciju privredne, lokalni razvoja i zaokret ka održivijem razvoju sa stanovišta zaštite životne sredine i racionalnog korišćenja resursa. Niska platežna moć domaćinstava je nepremostiva prepreka, koja ih onemogućava da učestvuju i u finansijski znatno manje zahtevnoj stambenoj potrošnji, kao što je potrošnja za održavanje stana ili unapređenje uslova stanovanja, pa podršku za stanovanje koju država može dati ekonomski slabijim domaćinstvima ne treba posmatrati samo kao trošak, već i kao podsticaj razvoju.

Dugotrajno neplaćanje punih troškova stanovanja, stvara pogrešnu percepciju kod većine građana da je ono besplatno, a zatim i lošu naviku da se troškovi stanovanja ne plaćaju u korist zadovoljenja drugih potreba. Ovo predstavlja rizik u realizaciji novih programa socijalnog stanovanja, koji pokušavaju da uvedu ekonomski održivije stambene modele



sa plaćanjem što potpunijih stambenih troškova u cilju delimičnog povraćaja uloženi sredstava ili bar održavanja vrednosti izgrađenih stanova.

Prepreka uvođenju troškovnog principa u javnim stambenim programima je i njihova netransparentnost, što je plodno tle za razvoj očekivanja da će se kroz javni sektor prikriti ili oprostiti neplaćanje, a neretko se polaže i pravo na sticanje imovine po neekonomskim uslovima. Ovaj pristup je potpuno neodrživ i ne obezbeđuje materijalnu osnovu za rešavanje stambenih pitanja narednih generacija, te je u javnim stambenim programima neophodno prikazati sve stvarne troškove pribavljanja i korišćenja stana, i na tim osnovama utvrđivati načine približavanja cene stanovanja ka korisnicima.

Stambeno siromaštvo nije uključeno u sistem socijalne zaštite i nije utvrđena mera za ugroženost onih koji nemaju dovoljno sredstava da pored egzistencijalnih potreba zadovolje i minimalne stambene potrebe. Granica apsolutnog siromaštva ispod koje se nalaze "nedovoljno materijalno obezbeđena" lica, ne uključuje "imputiranu rentu", koja obuhvata pune troškove stanovanja.

Od svih domaćinstava u Republici Srbiji, 6,6% je u 2009. godini za troškove stanovanja izdvajalo više od 50% svojih prihoda. Najugroženija su bila domaćinstva sa prihodima do 20.000 dinara, pre svega zbog veoma niskih primanja, a ne zbog visokih troškova. S druge strane, u ukupnom broju domaćinstava preopterećenih troškovima stanovanja, najopterećenija su domaćinstva sa nižim i srednjim prihodima između 10.000 i 50.000 dinara. Pošto u troškovima stanovanja dominiraju troškovi električne energije i zagrevanja stana, ovaj podatak, pre svega, ukazuje na takozvano "energetsko siromaštvo" u okviru stambenog siromaštva.

Stoga je potrebno predvideti programe unapređenja energetske efikasnosti za stanovanje siromašnih, dok u novim programima socijalnog stanovanja posebnu pažnju treba obratiti na postizanje većeg stepena energetske efikasnosti još u fazi planiranja i projektovanja stanova, kako bi se postigla ekonomski što racionalnija rešenja u fazi eksploatacije socijalnih stanova.

Razlika u nivou opterećenosti domaćinstva troškovima stanovanja slikovito je prikazana u narednim graficima, koji pružaju uporedni prikaz ekonomske snage domaćinstava po decilnoj podeli i minimalnih troškova za hranu (linija apsolutnog siromaštva) i stan od 42 m<sup>2</sup>, odnosno 50 m<sup>2</sup> (zakup novog stana po prosečnim neprofitnim uslovima), u 2009. godini.

Granična primanja ispod kojih domaćinstvo ne može da snosi ni minimalne troškove plaćanja neprofitne zakupnine, mogu da se odrede na dva načina. Jedan način je da se na nivo potrošnje koja označava granicu apsolutnog siromaštva (tačkasta linija), koja je obračunata za prosečno tročlano domaćinstvo, doda iznos neprofitne zakupnine za odgovarajući stan površine od 42 m<sup>2</sup>, odnosno 50 m<sup>2</sup>, što je predstavljeno isprekidanom linijom. Drugi nivo graničnih primanja, koji je prikazan punom linijom, i koji se najčešće primenjuje u stambenim programima, postavlja se tako da troškovi stanovanja ne prelaze 1/3 primanja. Stoga je ova granica postavljena na nivou tri neprofitne zakupnine za odgovarajući stan površine od 42 m<sup>2</sup>, odnosno 50 m<sup>2</sup>, što znači da domaćinstvo na zakupninu troši 1/3 primanja, dok ostale 2/3 pokrivaju sve druge troškove života.

*Grafik 1.* Odnos minimalnih sredstava za hranu i stan od 42 m<sup>2</sup> i raspoloživih sredstava i potrošnje domaćinstava po decilnoj podeli po visini, u 2009. godini

*Izvor:* RZS i Studije izvodljivosti RBSE Programa socijalnog stanovanja

*Grafik 2.* Odnos minimalnih sredstava za hranu i stan od 50 m<sup>2</sup> i raspoloživih sredstava i potrošnje domaćinstava po decilnoj podeli po visini, u 2009. godini

*Izvor:* RZS i Studije izvodljivosti RBSE Programa socijalnog stanovanja

U oba slučaja se vidi da bi domaćinstvima iz prva tri decila, odnosno domaćinstva sa primanjima manjim od 50% prosečnih primanja u Republici Srbiji, plaćanje ove neprofitne i subvencionisane zakupnine ugrozilo egzistenciju. Obračun ove zakupnine je obuhvatio 30% povraćaja sredstava ulaganja u izgradnju i realne troškove eksploatacije stana (upravljanje, održavanje, osiguranje od šteta).

Takođe postoji i razlika među ovim domaćinstvima u mogućnostima plaćanja zakupnine. Dok domaćinstva ispod apsolutne linije siromaštva nemaju dovoljno sredstava za egzistenciju i ne mogu da plate zakupninu, domaćinstva iz druga dva decila mogu da plate delimičan iznos zakupnine.

Za prevazilaženje ovog problema, moguće je koristiti dva pristupa, da domaćinstva, koja ne mogu da plate ove minimalne stambene troškove, dobijaju stambeni dodatak za plaćanje troškova stanovanja do utvrđenog nivoa zakupnine ili da se zakupnina koju domaćinstvo plaća prilagodi njihovim raspoloživim prihodima. Ukoliko se primeni drugi pristup, najniži troškovi koji moraju da se plate su troškovi održavanja stana, koje ukoliko ne može da ih plati stanar, mora da ih plaća neko drugi (lokalna samouprava, država). U suprotnom, stanovi će propadati zbog neodržavanja i gradske četvrti sa takvim stanovima pretvaraće se u zapuštene oblasti, gde će se ponovo generisati siromaštvo. Takođe, i u primeni drugog pristupa, neophodno je izražavati pune troškove stanovanja, kako zbog planiranja sredstava za realizaciju socijalnih stambenih programa, tako i zbog svesti svih aktera o iznosu sredstava koja izdvajaju svi članovi zajednice za rešavanje socijalnih stambenih potreba.

Ukoliko se uporede linije graničnih prihoda iz prethodnih grafika, od kojih je jedna obračunata kao linija apsolutnog siromaštva plus neprofitna zakupnina, sa drugom linijom postavljenom na nivou tri neprofitne zakupnine, vidi se razlika u nivoima ovih graničnih linija za stanove različite veličine, odnosno za različite nivoe stambenih troškova. Iz ovoga je moguće izvesti nekoliko zaključaka: da za najsiromašnija domaćinstva granicu prihoda u stambenim programima treba obračunavati kao zbir minimalnih troškova za egzistenciju i stanovanje, a ne kao za domaćinstva sa višim primanjima, gde se primenjuje pravilo da stambeni troškovi ne smeju preći 1/3 primanja domaćinstva; da je radi veće racionalnosti i efikasnosti stambenih programa neophodno što više prilagoditi stambenu potrošnju minimalnim potrebama domaćinstva, što će usloviti definisanje minimalnih prostornih standarda i izražavanje imovine u tržišnim vrednostima; te da treba ponuditi više različitih rešenja koja će biti prikladna domaćinstvima sa različitim nivoima primanja.

Stoga je pre svega, za potrebe realizacije programa socijalnog stanovanja, neophodno utvrditi granična primanja domaćinstava koja imaju pravo na ostvarivanje subvencija ili olakšica u plaćanju troškova stanovanja na sličan način. Principijelno, sva domaćinstva

treba da plaćaju zakupninu zbog održivosti sistema, kroz koji rešavaju svoju stambenu potrebu, ali u skladu sa svojim prihodima i tako da to plaćanje ne ugrožava njihove egzistencijalne potrebe.

## **5.2. RASPOLOŽIVI STAMBENI FOND**

Najveći problem sa stanovišta razvoja socijalnog stanovanja, predstavlja činjenica da je nakon masovne i skoro besplatne privatizacije stanova početkom 90-ih javni stambeni fond skoro potpuno iščezao, a da se istovremeno kroz privatizaciju nisu obezbedila očekivana povratna finansijska sredstva za zadovoljavanje stambenih potreba stanovništva sa nižim primanjima.

Za razumevanje obima ovog sektora indikativni su statistički podaci iz drugih evropskih zemalja, u kojima postoji daleko viši životni standard, a u kojima se broj stanova za izdavanje u zakup pod regulisanim uslovima kreće u delu od 15%-30% od ukupnog stambenog fonda (Pogledati Uputstva o socijalnom stanovanju, Ujedinjene nacije, Ženeva 2006.).

U prethodnih dvadeset godina nije izdvajano dovoljno sredstava za izgradnju novog javnog stambenog fonda. Stanovi koji su građeni u tom periodu od sredstava iz javnog sektora, raspodeljivani su onima koji nisu bili stambeno i socijalno najugroženiji i zahvaljujući pojedinim zakonskim rešenjima, omogućavana je njihova dalja privatizacija, te se javni stambeni fond nije obnavljao.

Iako naizgled dobri opšti pokazatelji Popisa iz 2002. godine, koji sumiraju da ima više stambenih jedinica od broja domaćinstava, da je stambeni fond relativno nov, te da su skoro svi stanovi u vlasništvu građana, oni ipak ne prikazuju stvarno stanje i brojne probleme stambenog sektora u Republici Srbiji. Pojedine informacije o takozvanom "strukturnom" manjku stanova postoje, kao što su podaci o neuslovnim i prenaseljenim stanovima.

Detaljniji prikaz iskorišćenosti i kvaliteta stanova unutar postojećeg stambenog fonda, kroz kvantitativne i kvalitativne pokazatelje raspodele stambenih jedinica u odnosu na veličinu domaćinstava, raspoloživih prostornih kapaciteta, nastanjenosti, broja nezauzetih stanova i nestambenih prostora, koji se silom prilika koriste za stanovanje, jedinica potpuno neuslovnih za stanovanje sa stanovišta kvaliteta gradnje i infrastrukturne opremljenosti, pružaju drugačiju sliku.

Činjenica da je stambeni fond Republike Srbije relativno nov, ne obezbeđuje uvid u problem stalnog opadanja njegove vrednosti, pre svega zbog dugotrajne nebrige i neodržavanja i nepostojanja odgovarajućeg sistema održavanja. Statistika takođe ne može da pruži uvid u kvalitet najnovijeg stambenog fonda, za koji se smatra da je manje kvalitetan od stanova građanih tokom 70-ih i 80-ih, zbog dominantne samogradnje, koja se odvijala bez urbanističkog plana i primene i kontrole odgovarajućih tehničkih standarda.

Jedan od problema koji se dovoljno ne prati, ali je saglediv na osnovu opštih statističkih podataka je i problem strukturnog manjka stanova u postojećem stambenom fondu. Jedini sigurni raspoloživi podaci o ovom problemu su podaci Popisa iz 2002. godine i biće neophodno da se ažuriraju nakon popisa iz 2011. godine.

Na osnovu Popisa iz 2002. godine, mereno standardom "soba po osobi", 18% stanovništva živi u prenasranjenim stanovima sa više od dve osobe po sobi. Po površinskim pokazateljima, 30% stanova ne zadovoljava minimalne evropske standarde od 15 m<sup>2</sup> po stanovniku. Pored toga postoji i 17.921 nestandardnih stambenih prostora (nastanjene poslovne prostorije i prostorije nastanjene iz nužde) u kojima stanuje 54.169 osoba. Stambeni deficit je takođe izražen kroz nedostatak broja većih stambenih jedinica, čiji udeo je manji od udela domaćinstava sa više od četiri člana, kao i nešto manji deficit najmanjih stanova. Pored strukturnog deficita u smislu stambenog prostora, problem predstavljaju stambene jedinice od slabog materijala u kojima živi 12% stanovništva.

Veliki problem predstavlja i nizak nivo uslova stanovanja u smislu infrastrukturne opremljenosti stana, što se najviše odnosi na priključak na kanalizacionu i u manjoj meri vodovodnu mrežu. Nizak je i procenat priključaka na sistem daljinskog grejanja, kao i opremljenost instalacijama etažnog grejanja.

Takođe, postoji problem zastarele i nedovoljno održavane infrastrukture u starim delovima grada, kao i nedostatak infrastrukture u mnogim neformalnim naseljima. Veliki problem u neformalnim naseljima je i nizak kvalitet komunalnih usluga, pre svega jer je postojeća mreža neplanski proširivana i nije praćena odgovarajućim povećanjem napojnih i prijemnih kapaciteta.

Problem predstavlja i nedostatak mera za štednju energije, koje su još uvek ograničene samo na zamenu prozora. Mogućnost štednje energije termo izolacijom cele zgrade od 40 - 45% još uvek nije iskorišćena.

Nizak nivo uslova stanovanja, prisutan je i u takozvanim kolektivnim stanovima, kojih je prema podacima Popisa bilo 840. Izuzetno niski prosečni prostorni standardi su prisutni u studentskim i đačkim domovima, domovima za odrasle invalide i ostalim kolektivnim stanovima, koji u najvećoj meri obuhvataju kolektivne centre za izbegla i interno raseljena lica.

Većina kolektivnih stanova je priključena na kanalizacionu mrežu, osim penzionerskih domova i ostalih kolektivnih stanova, gde preovladava priključak na hidrofor, od kojih čak 10% nije priključeno ni na vodovodnu mrežu ni na hidrofor.

Veliki broj kolektivnih stanova građen je u periodu pre donošenja Pravilnika za planiranje i projektovanje objekata za nesmetano kretanje dece, starih i invalidnih lica ("Službeni glasnik RS", broj 18/97), te je stoga potrebno, unaprediti fizičke karakteristike ovih objekata, kao i pojačati nadzor nad sprovođenjem propisa iz oblasti planiranja i izgradnje kod obezbeđivanja novih smeštajnih kapaciteta, bilo da je u pitanju nova izgradnja ili prenamena. Poseban prioritet u ovoj aktivnosti treba dati domskom smeštaju za stara i invalidna lica.

Pojedini oblici kolektivnih stanova domovi i hoteli za samce građeni su za potrebe privremenog smeštaja radnika bez porodica, a vremenom su se pretvarali u trajni i pravno neregulisani smeštaj, neretko neuslovan zbog prenasranjenosti. Pojedine jedinice u samačkim domovima i hotelima su prenamenjivane i preuređivane u stambene jedinice, a zatim i privatizovane. U njima često žive socijalno ugrožene porodice, koje mogu ostvarivati pravo na podršku u sistemu socijalnog stanovanja, dok su s druge strane oni takozvani "siromašni" vlasnici neodržavanih i neuslovnih stambenih jedinica. U slučaju ostvarivanja podrške za unapređenje stambenih uslova kroz program socijalnog stanovanja, neminovno će se postaviti pitanje svojinsko-pravnog regulisanja odnosa u nekom prostorno primerenijem i većem smeštaju. U nekim drugim slučajevima, a najčešće kada su investitori ovih samačkih domova i hotela bila društvena preduzeća,

koja su se ugasila kroz stečaj ili privatizaciju, problem može predstavljati i pravno regulisanje vlasništva i upis prava, zbog nedostatka potrebne dokumentacije.

Sa stanovišta prostornosti, kao i ostalih uslova stanovanja, veoma su kritični ostali kolektivni stanovi, koji se u poslednjih dvadesetak godina uglavnom koriste za smeštaj najugroženijih izbeglica i interno raseljenih lica. U ovim centrima danas je i dalje smešteno oko 3.700 lica, što se, s obzirom na dugotrajnost njihovog življenja u ovom neuslovnom smeštaju (od 15-20 godina) i isto tako dugotrajnoj nemogućnosti povratka u mesta odakle su proterani, može smatrati beskućništvom i treba da ima prioritet u rešavanju. Rešavanjem ovog problema se bavi Komesarijat za izbeglice, u sklopu programa njihovog zatvaranja. Pored podrške u obezbeđivanju pristojnih uslova stanovanja, preostalim korisnicima su često potrebni i drugi oblici pomoći, u vidu mera socijalne i zdravstvene zaštite, pomoći u zapošljavanju i slično.

Veliki problem predstavlja i stambeno zbrinjavanje beskućnika, zbog veoma malih kapaciteta, a poseban problem po ovom pitanju predstavlja činjenica da se podaci o beskućnicima ne prate na organizovan način. Kao što nije bilo sistemskih mera za rešavanje stambenih potreba socijalno ugroženih lica, nisu postojale ni institucije da prate ove potrebe, te razvoj sistema praćenja socijalnih stambenih potreba predstavlja jedan od važnih zadataka Strategije.

### **5.3. KORISNICI SOCIJALNOG STANOVANJA**

U članu 2. Zakona o socijalnom stanovanju definiše se krug lica ka kojem država usmerava podršku u rešavanju stambenog pitanja, kao domaćinstva: "koja iz socijalnih, ekonomskih i drugih razloga ne mogu da obezbede stan po tržišnim uslovima", što ujedno predstavlja i obuhvat potencijalnih korisnika Strategije. S obzirom na veliku cenovnu nedostupnost stana na tržištu, trenutno je širok obuhvat potencijalnih korisnika socijalnog stanovanja u Srbiji.

U prethodne dve decenije sektor javnog stambenog zakupa skoro je iščezao i rešavanje stambenih pitanja siromašnih je potpuno onemogućeno, te su stambene potrebe narasle u krugu niže, pa i srednje dohodovnih domaćinstava.

Definicija iz Zakona o socijalnom stanovanju, kojom se utvrđuje opšti obuhvat potencijalnih korisnika socijalnog stanovanja, oslanja se na rezultate obimnog istraživanja zajedničkih odlika socijalnog stanovanja u evropskim zemljama, predstavljenih u Uputstvima o socijalnom stanovanju, a koje su sprovele dve relevantne organizacije za ova pitanja: Evropski objedinjeni komitet za socijalno stanovanje - CECODHAS (U organizaciju CECODHAS je uključeno 19 evropskih zemalja, predstavljenih u 46 regionalnih i nacionalnih saveza, koji zastupaju interese preko 39000 javnih, dobrovoljnih i kooperativnih socijalnih stambenih preduzeća. Ova preduzeća obezbeđuju preko 21 milion domova širom EU) i Ekonomska komisija Ujedinjenih nacija za Evropu (UNECE) (Jedna od pet regionalnih komisija Ujedinjenih nacija, koja obuhvata zemlje takozvanog evropskog ekonomskog regiona: sve evropske zemlje, bivše republike SSSR, SAD, Kanadu, Tursku i Izrael). Zajednička odlika socijalnog stanovanja u svim zemljama sa tržišnom privredom je njegova uloga u otklanjanju nepravilnosti stambenog tržišta, pri čemu država interveniše u ovoj oblasti kroz uspostavljanje jasnih pravila raspodele podrške domaćinstvima koja imaju poteškoće u pronalaženju prikladnog stana na tržištu ("Najpreča uloga socijalnog stanovanja je da pomogne domaćinstvima, koja sa stanovišta zarada imaju problema u ostvarivanju pristupa prikladnom stanovanju na tržištu, radi pronalaženja smeštaja u odgovarajućoj društvenoj i urbanoj sredini"). Načini ove podrške

i pravila raspodele razlikuju se od zemlje do zemlje i zavise od obima socijalnih stambenih potreba i raspoloživih sredstava za njihovo rešavanje.

U članu 10. Zakona o socijalnom stanovanju, pored definisanja opšteg obuhvata korisnika socijalnog stanovanja, utvrđena su i merila za ostvarivanje prava, među kojima su najvažniji: (1) stambena neobezbeđenost i (2) materijalno stanje.

Prvo merilo je najznačajnije i uključujuće, i obuhvata lica bez stana ili bez odgovarajućeg stana, dok je drugo merilo, koje se tiče prihoda i naplative imovine kojom lice raspolaže, eliminatorno. U skladu sa time, naročit prioritet treba da imaju ona domaćinstva koja su u najtežem položaju sa stanovišta prvog merila, dok drugo merilo usmerava na stepen neophodne podrške, koji treba pružiti domaćinstvu u rešavanju stambenog pitanja.

Merilo koje se tiče materijalnog stanja može se značajno razlikovati od domaćinstva do domaćinstva. Iako se iz analize cenovne dostupnosti, ili bolje rečeno nedostupnosti stana na tržištu, jasno sagledava da sadašnje uslove za dobijanje stambenog kredita može da zadovolji svega oko 10% domaćinstava u Srbiji, širok je raspon domaćinstava koja po materijalnom statusu ne mogu da reše stambeno pitanje na tržištu, od onih koji mogu uz manju pomoć i mobilisanje sopstvenih resursa da reše stambeno pitanje, do onih koji ne mogu plaćati ni najnižu zakupninu.

Problem u utvrđivanju i kontroli podataka o materijalnom statusu predstavlja činjenica da još uvek nije uspostavljen dugo najavljivani sistem socijalnih karata i ukrštene provere imovine i prihoda.

Specifičnije podatke o stambenim potrebama socijalno ugroženih, invalida, starih ljudi i drugih osoba usmerenih na institucionalni smeštaj trebalo bi da prate centri za socijalni rad u koordinaciji sa drugim organima, ali takva obaveza nije propisana zakonom i ne postoji jedinstvena metodologija za praćenje.

Stoga istraživanje socijalnih stambenih potreba tek predstoji i predstavljaće važan zadatak lokalnih samouprava i njihovih organa zaduženih za te poslove, kao što su: centri za socijalni rad, lokalne stambene agencije, kao i drugi nadležni organi i institucije gradskih i opštinskih samouprava.

Posebno treba naglasiti da se sistemski ne prate ni ekstremni oblici stambenog siromaštva i ugroženosti, kao što je beskućništvo, što će takođe biti jedan od važnih zadataka Strategije u narednom periodu. Za te potrebe je moguće primeniti tipologiju ETHOS, koju je razvila FEANTSA - Evropski savez organizacija koje rade sa beskućnicima. Ova tipologija, počiva na konceptualnom razumevanju tri aspekta pojma "dom": fizičkog, postojanje prostora u kojem lice može živeti; društvenog, koji podrazumeva mogućnost očuvanja privatnosti i uživanja u društvenim odnosima u nekom prostoru; i zakonskog, što je zakonsko pravo na određeni prostor. Odsustvo bilo kojeg od ovih aspekta vodi u određeni vid beskućništva, koje se konceptualno deli na četiri glavne grupe: bez skrovišta ("krova nad glavom"), beskućništvo, nesigurno stanovanje i neodgovarajuće stanovanje. Unutar ovih grupa je utvrđena podela prema određenim životnim i stambenim situacijama u datom trenutku, koje se dele na 13 operativnih kategorija.

*Tabela 1.* Tipologiji beskućništva ETHOS primenjena na situaciju u Srbiji

		Operativne kategorije	Životne situacije prepoznatljive u Srbiji
KONCEPTUALNA	BEZ KROVA NAD	1 Ljudi koji žive u	Još uvek nije izražena

KATEGORIJA	GLAVOM		surovim uslovima	pojava spavanja na ulicama, ili je skrivena, pošto se zvanično ne registruje i podaci se ne objedinjavaju
		2	Ljudi u privremenom smeštaju	Ljudi koji žive u napuštenim objektima, šahtama, "skvotovima"
	BESKUĆNIŠTVO	3	Ljudi koji žive u smeštaju za beskućnike	Prihvatilišta za privremeni smeštaj beskućnika
		4	Korisnici ženske kuće	Sigurne kuće
		5	Ljudi u smeštaju za migrante	Kolektivni centri za izbeglice i IRL
		6	Ljudi koji su otpušteni iz institucija	Deca bez roditeljskoj staranja, koja napuštaju domove
		7	Ljudi koji dugotrajno primaju pomoć (zbog beskućništva)	Ne postoji pomoć za beskućnike
		NESIGURNOST	8	Ljudi koji žive u nesigurnom smeštaju
	9		Ljudi koji žive u strahu od evikcije (prinudnog iseljenja)	Nema dovoljno podataka o pojavama prinudnog iseljenja, jer se ovi podaci ne beleže zvanično niti se objedinjavaju
	10		Ljudi koji žive u strahu od nasilja	Ljudi koji trpe porodično nasilje
	NEADEKVATNOST	11	Ljudi koji žive u neuobičajenim ili privremenim strukturama	Stanovnici nehigijenskih romskih naselja, podignutih na zemljištu u svojini drugih lica
		12	Ljudi koji žive u neodgovarajućem stanovanju	Ljudi u kućama sklonim padu, bez komunalnih priključaka, stanovima koji nisu građeni za stanovanje (nastanjene poslovne prostorije)
		13	Ljudi koji žive u uslovima izuzetne prenaseljenosti	Ljudi koji žive u prenaseljenim stanovima

ETHOS je koristan za operacionalizaciju stambenih politika i strategija, pre svega za mapiranje beskućništva, kao i za razvoj mera stambene podrške, te konačno i praćenje i ocenjivanje politika.

U tom smislu treba primenjivati ETHOS u sprovođenju Strategije, pošto su skoro svi oblici beskućništva i ekstremne stambene ugroženosti u skladu sa ovom tipologijom prisutni i u Srbiji.

Ukoliko se posmatra merilo stambene neobezbeđenosti, u skladu sa ovom, do sada najobuhvatnijom kategorizacijom, ona može da se kreće u širokom rasponu od ljudi bez krova nad glavom, što se smatra primarnim beskućništvom, preko ljudi koji su smešteni u institucionalnom smeštaju i nemaju gde da odu nakon otpuštanja, do ljudi koji žive u nesigurnom smeštaju, pre svega bez odgovarajuće pravne sigurnosti i onih koji po nacionalnim normama žive u neodgovarajućem smeštaju, kao što su na primer kuće sklone padu, stanovi sa nezdravim uslovima života, prenaseljeni stanovi i slično.

Već na osnovu podele stambene ugroženosti po tipologiji ETHOS, kao i različitih platežnih mogućnosti domaćinstava, očigledno je da nije racionalno sve buduće kategorije korisnika socijalnog stanovanja usmeravati na iste stambene programe. Najugroženije kategorije beskućnika treba usmeravati na stambene programe kombinovane sa programima socijalne podrške, pre svega zdravstvene i socijalne zaštite, kao i na programe obrazovanja i pomoći u zapošljavanju. Stariji korisnici će imati potrebu za zdravstvenom zaštitom, dok će mlađima biti potrebna druga vrsta podrške, a pre svega u obrazovanju i zapošljavanju.

Domaćinstva koja raspolažu neodgovarajućim stambenim prostorom, mogu biti usmeravana na programe unapređenja uslova stanovanja, dok domaćinstva koja nemaju stan treba usmeravati ka programima stanovanja u povoljnom zakupu ili sticanju svojine pod neprofitnim uslovima, ukoliko im to primanja dozvoljavaju.

Domaćinstva, koja su primaoci novčane socijalne pomoći, ne raspolažu dovoljnim sredstvima da bi plaćali zakupninu. Stoga ih treba usmeravati ka programima stanovanja u zaštićenim uslovima, koji se već nekoliko godina sprovodi u Srbiji i predstavlja vid programa socijalnog uključivanja.

Ovaj programski pristup je inače primenjivan tokom petnaestogodišnjeg perioda izbegličke krize u Srbiji, upravo radi što preciznijeg ciljanja potreba i mogućnosti korisnika. On se primenjuje pre svega zbog ograničenih sredstava za stambene investicije, te se usmeravanjem programa na pojedine stambeno ugrožene kategorije, ostvaruje bolje ciljanje korisnika i lakše usklađivanje kriterijuma prema njihovim platežnim mogućnostima.

Stvarne stambene potrebe je stoga potrebno istražiti tokom prvog perioda primene Strategije, u cilju što preciznijeg ciljanja korisnika u stambenim programima i što racionalnijeg korišćenja sredstava. U daljoj fazi treba da bude uspostavljen sistema praćenja stambenog siromaštva, na osnovu jedinstvenih kriterijuma.

Da bi se postigla odgovarajuća ekonomska održivost u ovako formulisanim i finansijski zahtevnim programima socijalnog stanovanja, potrebno je obezbediti manje ili veće finansijske olakšice u skladu sa potrebama i mogućnostima grupacija korisnika ka kojima će se usmeravati odgovarajuća stambena podrška.

Takođe, u okviru prethodno zadatih uslova sprovođenja programa, treba preciznije utvrditi kriterijume i merila u skladu sa članom 10. stav 4. Zakona o socijalnom stanovanju, koji se utvrđuju u skladu sa lokalnim prilikama, a unutar opšteg okvira zadatog na nacionalnom nivou.



## **5.4. INSTITUCIONALNI OKVIR I PARTNERI ZA SPROVOĐENJE STRATEGIJE**

Povlačenje države iz oblasti stanovanja u poslednje dve decenije ogleda se u visokom stepenu deregulacije, i posledično slabljenju institucija koje su se bavile zaštitom javnog interesa u stanovanju. Ipak, treba naglasiti, da su današnje javne institucije koje se bave socijalnim stanovanjem - lokalne stambene agencije, uglavnom nastale restrukturiranjem prethodnih fondova solidarne stambene izgradnje, koji su imali ulogu instrumenta javne stambene politike u prethodnih 15-ak godina. Izgradnja institucija je spor i skup proces i održavanje kontinuiteta, posebno u smislu očuvanja profesionalnih kapaciteta, znanja i iskustva, veoma je dragoceno.

Programi socijalnog stanovanja su obuhvatni, dugoročni i zahtevaju podelu odgovornosti i nadležnosti između različitih institucionalnih i vaninstitucionalnih aktera. Počev od pribavljanja i opremanja zemljišta za izgradnju, u čemu najvažniju ulogu imaju institucije lokalne samouprave kroz odgovarajuću urbanističku politiku, preko organizovanja izgradnje stanova, gde su glavni akteri neprofitne i niskoprofitne stambene organizacije, koji grade stanove po pristupačnijim cenama, do upravljanja i održavanja ovih stanova, gde pored neprofitnih organizacija značajnu ulogu imaju i udruženja korisnika. Pored ovih delatnosti, među najznačajnijim aktivnostima su finansiranje programa socijalnog stanovanja i formulisanje pravila raspodele, standarda i najefikasnijih strategija, gde ključnu ulogu igraju nadležne institucije na centralnom nivou.

U Srbiji već deluju pojedine privatne neprofitne stambene organizacije, pre svega, kroz stambene programe za izbeglice, koji su finansirani iz donatorskih sredstava. Snažniji razvoj neprofitnih stambenih organizacija je pokrenut kroz realizaciju programa SIRP, kada su se formirale prve javne stambene agencije, reformisanjem javnih stambenih preduzeća, a pre svega fondova solidarne stambene izgradnje.

Zakon o socijalnom stanovanju je već opredelio podelu nadležnosti između centralnog i lokalnog nivoa vlasti, i jasno je da će se uspešnost sprovođenja Strategije u prvo vreme zasnivati na dobrom partnerstvu ovih ključnih aktera. U skladu sa ovim zakonom, utvrđena je podela nadležnosti na sledeći način:

1. Vlada donosi Nacionalnu strategiju socijalnog stanovanja (član 3), osniva Republičku agenciju za stanovanje i prati njen rad (član 11), propisuje pravila za korišćenje sredstava za socijalno stanovanje (član 9), preciznija merila i kriterijume za stambenu raspodelu po programima (član 10), uslove, standarde i normative za izgradnju i korišćenje stanova (član 13);
2. Ministar nadležan za stambene poslove izdaje licencu za rad neprofitnim stambenim organizacijama, a ministarstvo nadležno za stambene poslove vodi poseban registar neprofitnih stambenih organizacija (član 14);
3. Republička agencija za stanovanje upravlja sredstvima za socijalno stanovanje; priprema modele finansiranja programa socijalnog stanovanja; kontroliše namensko korišćenje sredstava sa stanovišta ostvarivanja ciljeva i zadataka i pruža stručnu pomoć za realizaciju programa (član 12);
4. Jedinica lokalne samouprave donosi lokalnu stambenu strategiju koja je usklađena sa Nacionalnom strategijom i programe socijalnog stanovanja; planira budžetska

sredstva za sprovođenje lokalne stambene strategije; obezbeđuje uslove za razvoj socijalnog stanovanja putem odgovarajuće zemljišne politike i planiranja i uređenja prostora; osniva samostalno ili zajedno sa drugim zainteresovanim jedinicama lokalne samouprave neprofitnu stambenu organizaciju - stambenu agenciju (član 4).

Imajući u vidu složenost problema, kao i potrebu za ekonomski najracionalnijim pristupom u rešavanju stambenih pitanja domaćinstava koja su obuhvaćena Strategijom, najefikasnija rešenja će se postići ukoliko ovi programi budu ciljali stvarne potrebe korisnika, koje je jedino moguće evidentirati na lokalnom nivou. Ovaj zadatak treba da obave lokalne stambene agencije, odnosno tamo gde one nisu formirane odgovarajući organ lokalne samouprave, za početak procenom okvirnih stambenih potreba u lokalnim stambenim strategijama, na osnovu kriterijuma iz Strategije, a kasnije i preciznijih informacija o stvarnim potrebama, na osnovu rezultata iz sprovedenih programa socijalnog stanovanja. Poželjno je i uspostavljanje sistema za stalno praćenje socijalnih stambenih potreba. Za realizaciju ovog, kao i brojnih drugih zadataka na formulisanju i sprovođenju mera lokalne stambene politike, neophodno je tehnički i profesionalno ojačati kapacitete lokalnih stambenih agencija. Neophodno je sprovoditi i stalnu obuku profesionalnih kadrova u neprofitnim stambenim organizacijama i uvesti sistem njihove akreditacije.

Stambene zadruge, kao tradicionalne neprofitne organizacije, stagnirale su u prethodne dve decenije, ali Zakon o socijalnom stanovanju pruža mogućnost za njihov razvoj na novim osnovama, kao i za razvoj drugih oblika neprofitnog udruživanja za obezbeđivanje cenovno pristupačnijih stanova.

Takođe, u narednom periodu je potrebno stvoriti i prostor za delovanje ostalih neprofitnih stambenih organizacija u socijalnom stanovanju i za uključivanje aktera iz građanskog sektora, u cilju povećanja zdrave konkurencije i transparentnosti sistema.

## **5.5. PRAVNI OKVIR ZA STANOVANJE**

Pored nerazvijenih institucija za socijalno stanovanje, jedan od ključnih problema predstavlja i prevaziđen zakonski okvir za stanovanje, koji još zadržava brojne elemente prethodnog socijalističkog sistema, u potpuno izmenjenim društvenim uslovima. Postojeći pravni okvir za stanovanje uglavnom datira iz devedesetih godina i nije pratio radikalne društvene promene koje su se u tom periodu dešavale, te je postajao sve manje funkcionalan, a često i prevaziđen u pojedinim odredbama.

Zakon o socijalnom stanovanju, donet 2009, uspostavlja osnovne elemente sistema instrumenata kojima se omogućava sprovođenje celovite i održive socijalne stambene politike, na državnom i lokalnom nivou.

Sa stanovišta socijalnog stanovanja, Zakon o stanovanju, donet 1992. godine, pravilno uređuje pitanja javnog interesa u stanovanju, koja se tiču stvaranja povoljnih uslova za stambenu izgradnju i za rešavanje stambenih potreba socijalno ugroženih, ali su ovim zakonom predviđene finansijske mere za ostvarivanje ovog zadatka vremenom obezvređene ili ukinute.

Pored toga što je ukinut izvor finansiranja za ostvarivanje javnog interesa, problem sa stanovišta socijalnog stanovanja je skoro potpuno nestajanje javnog stambenog fonda, kao i nastavak dalje "tihe" privatizacije stanova u javnom sektoru, omogućene izmenama člana 39. Zakona o stanovanju iz 1995 godine. Ovom odredbom je otvorena dodatna

mogućnost otkupa stanova svim zakupcima sa kojima zakupodavac sklopi ugovor o zakupu na neodređeno vreme. Ova odredba skoro da onemogućava ponovno zasnivanje javnog stambenog fonda, čija bi funkcija upravo bilo ostvarivanje javnog interesa proklamovanog u članu 2. Zakona o stanovanju.

Definicija "odgovarajući stan" iz člana 17. zakona, ne odgovara potrebama utvrđivanja prostornih normativa za socijalno stanovanje. Ovim članom je utvrđena gornja granica prostora po članu domaćinstva, za potrebe privatizacije, dok je sa stanovišta socijalnog stanovanja potrebno definisati donju granicu "prostornosti". Svrha ovakvog definisanja je drugačija i tiče se utvrđivanja nivoa podrške države u rešavanju stambenih pitanja lica koja ostvaruju pravo po Zakonu o socijalnom stanovanju, a ujedno i donje granice prostornog komfora, ispod kojeg ne treba da se grade stanovi za socijalno stanovanje.

Zbog obezvređivanja sredstava od privatizacije, nije ostvarena ni obaveza lokalnih samouprava utvrđena Zakonom o stanovanju, da do 2000-te godine, obezbede sredstva za preseljenje lica koja stanuju pod zakupom u stanovima u svojini građana (nacionalizovani stanovi). Mada je davno prošao ovaj rok, ovaj problem je još uvek nerešen, pa njegovo rešavanje treba očekivati kroz Zakon o vraćanju oduzete imovine i obeštećenju ("Službeni glasnik RS", broj 72/11). Kako god budu zakonski formulisana ova rešenja, biće potrebno predvideti i odgovarajuća programska rešenja i sredstva za njihovu realizaciju, s obzirom da je moguće očekivati da su pojedina domaćinstva, koja stanuju u stanovima privatnih lica, u težem materijalnom položaju. Može se očekivati da jedan deo ovih zakupaca, ukoliko budu ostvarivali prava po Zakonu o socijalnom stanovanju, budu usmereni na rešavanje stambenog pitanja kroz sistem socijalnog stanovanja.

Zakon o održavanju stambenih zgrada ("Službeni glasnik RS", br. 44/95, 46/98, 1/01, 101/05 i 27/11), nakon što je stambeni fond u najvećoj meri privatizovan, uglavnom je formulisana za dominantno privatno vlasništvo na stanovima u stambenim zgradama.

Pošto će kroz razvoj socijalnog stanovanja ponovo jačati javni stambeni fond, pre svega opštinski i gradski, neophodno je utvrditi relevantna pitanja za efikasno upravljanje stambenim zgradama, i način regulisanja odnosa između zakupaca i zakupodavaca u stanovima za socijalno stanovanje, koji će ostati u javnoj svojini.

Zbog veoma raširene pojave takozvanih "siromašnih vlasnika", koja često predstavlja jedan od ključnih razloga neodržavanja i propadanja stambenih zgrada, a koja takođe onemogućavaju sprovođenje mera za unapređenje uslova stanovanja, kao što je i važno pitanje energetske efikasnosti, neophodno je razmotriti i načine regulisanja ovog problema kroz budući razvoj socijalnog stanovanja.

U načelu neophodno je pristupiti potpunoj reviziji postojećeg stambenog zakonodavstva, sa stanovišta uvođenja znatno veće javne intervencije, razvoja socijalnog stanovanja, ali i ukupnog razvoja stambenog sektora u Srbiji.

## **5.6. STAMBENO FINANSIRANJE I SUBVENCIJE**

Stambene investicije su na niskom nivou, a uslovi za finansiranje stanovanja u Republici Srbiji još uvek nisu najpovoljniji. Mada se u poslednjih pet godina razvija stambeno finansiranje preko poslovnih banaka, delimično podržano iz javnog sektora, kroz sistem osiguranja i subvencionisanja stambenih kredita, ovaj način rešavanja stambenog pitanja još je uvek nedostupan za većinu domaćinstava u Srbiji.

Mehanizam osiguranja stambenih kredita je od njegovog uvođenja 2005. godine iskoristilo oko 2% domaćinstava (Po podacima NKOSK do 2011. je osigurano oko 59.000 stambenih kredita), uglavnom sa primanjima, znatno iznad prosečnih. Dodatna sistemska mera, koja se primenjuje od 2006. godine, subvencionisanje stambenih kredita, podrazumeva davanje veoma povoljnog kredita za učešće, opet orijentisanog na platežno sposobnija domaćinstva. Ove mere nisu generalno uspele da povećaju cenovnu dostupnosti stana, jer dok su se kamatne stope smanjivale, cene stanova su rasle zbog povećanja efektivne potražnje s jedne strane i nedovoljne i neraznovrsne ponude s druge strane, čime je krajnji efekat ove mere vremenom umanjivan.

Jedan od glavnih problema razvoja socijalnog stanovanja je nepostojanje stabilnih i održivih izvora stambenog finansiranja. Direktna stambena investicije iz javnog sektora bile su male i sporadične, što za razvoj socijalnog stanovanja predstavlja nepremostiv problem, a u aktuelnoj situaciji ne postoji interes aktera iz privatnog sektora za uključivanjem u neprofitni stambeni sektor.

Mehanizmi stambene podrške za domaćinstva sa srednjim i nižim primanjima, kao i za najsiromašnije, ne postoje i oni nisu sistemski razvijani u poslednjih dvadeset godina.

Nedovoljna proizvodnja i neraznovrsna ponuda novih stanova stvara uslove za rast cena i razvoj spekulativnih delatnosti na stambenom tržištu. Jedan od uzroka nedovoljne ponude je mala i netransparentna ponuda opremljenog zemljišta za stambenu izgradnju, kao i nedovoljno ulaganje u pripremanje i opremanje novog zemljišta za izgradnju. Razlog tome je i činjenica da lokalne samouprave ne raspolažu imovinom na svojoj teritoriji, od donošenja Zakona o sredstvima u svojini Republike Srbije ("Službeni glasnik RS", br. 53/95, 3/96, 54/96, 32/97, 44/99, 101/05 i 72/11), kojim je podržavljeno gradsko građevinsko zemljište. Od 1. januara 2007. godine, kao izvorna primanja, lokalne samouprave dobijaju mogućnost ubiranja poreza od imovine, koji se, pored nekih drugih naknada i taksi, često koristi kao jedan od izvora sredstava za ostvarivanje razvojnih i socijalnih funkcija lokalne samouprave.

Finansijski najmanje zahtevna mera za smanjivanje cene stanovanja su poreske olakšice, pa se odgovarajući poreski mehanizmi uglavnom usmeravaju ka sektoru cenovno dostupnog stanovanja. Socijalno stanovanje uglavnom uživa tretman poreskih olakšica, pošto je usmeren ka niže dohodovnom stanovništvu.

Trenutno, određene poreske olakšice se primenjuju za pribavljanje prvog stana kroz refundaciju PDV kupcu koji stan isplati prodavcu u celosti, bilo sopstvenim sredstvima ili iz kredita poslovnih banaka. To znači da sada ovu poresku olakšicu mogu da iskoriste domaćinstvima sa višim primanjima, koja imaju sopstvena sredstva za kupovinu stana ili su kreditno sposobna.

Ukoliko neko fizičko lice pribavlja prvi stan kroz otplatu podržanu od strane nekog drugog nebankarskog pravnog lica, ili od strane lokalne samouprave, ova olakšica se ne primenjuje, pošto je potreban dokaz o uplati stana u celosti da bi se olakšica ostvarila.

Poreske olakšice se **takođe** primenjuju i na programe socijalnog stanovanja i stanovanja za siromašne i socijalno ugrožene, kada se oni finansiraju iz stranih donacija ili kredita. Ostalih programa socijalnog stanovanja do sada nije ni bilo, pa poreske olakšice koje bi se primenjivale u socijalnom stanovanju u sistemskom smislu nisu formulisane. U retkim programima socijalnog stanovanja u javnoj svojini, kao što je SIRP, zakupcima stanova (U ovim stanovima su zaključeni ugovori u zakup na određeno vreme, na period do tri godine) se naplaćuje porez na pravo zakupa, ukoliko lice stanuje u takvom stanu duže od

jedne godine. Ovo bi trebalo da važi i za zakupce u privatnom zakupu, ali je činjenica da oni uglavnom nisu prijavljeni, pa ni ne plaćaju tu vrstu poreza. Pošto je socijalno stanovanje tek u povoju, u narednom periodu njegovog razvoja neophodno je razmotriti mogućnosti i načine za primenu odgovarajućih poreskih olakšica.

## **5.7. CENOVNA (NE)DOSTUPNOST STANA KAO KLJUČNA PREPREKA ZA RAZVOJ SOCIJALNOG STANOVANJA**

Jedna od ključnih prepreka za razvoj socijalnog stanovanja jeste veliki disparitet između cena stanova na tržištu i prihoda domaćinstava. Posmatrano kroz odnos godišnje neto zarade i prosečne cene stana prosečne površine u 2009. godini, koji je iznosio oko 1 : 18 za kupovinu stana u gotovini, odnosno oko 1 : 29 za kupovinu stana na kredit, može se sagledati veličina problema cenovne nedostupnosti stambenog prostora u Republici Srbiji. Pravilo je, da kada je ovaj odnos veći od 1 : 5, neophodno je uvesti subvencije ili druge finansijske mere da bi se domaćinstvima olakšala cenovna dostupnost stana.

Naredni grafik ilustruje veličinu problema izuzetno velikih dispariteta između prosečne tržišne cene stana prosečne površine (54 m<sup>2</sup>) i raspoloživih sredstava domaćinstava, razvrstanih decilno po visini, u 2009. godini.

Ovaj grafik ujedno prikazuje i obuhvat potencijalnih korisnika različitih mera socijalnog stanovanja u Republici Srbiji, kao i činjenicu da se stambeno tržište u Republici Srbiji suzilo na veoma mali procenat platežno sposobnih domaćinstava koja mogu da reše svoju stambenu potrebu bez bilo kakve podrške.

*Grafik 3.* Prosečna rata stambenog kredita na tržištu prema decilima raspoloživih sredstava domaćinstava, u 2009. (RSD)

*Izvor:* RZS RS i NKOSK

Kupoprodajne cene stanova i zakupnine, formiraju se na osnovu ponude i potražnje na stambenom tržištu, i zavise, pre svega, od troškova pribavljanja stana, kao i troškova njegovog održavanja i korišćenja.

Naredni grafik prikazuje pune troškove stanovanja, koji obuhvataju troškove pribavljanja stana s jedne strane i troškova stanovanja tokom njegove eksploatacije.

*Grafik 4.* Ukupni stambeni troškovi i subvencije na nabavnoj i potrošnoj strani

*Izvor:* Uputstva za socijalno stanovanje, UNECE

Troškovi pribavljanja stana obuhvataju troškove: pribavljanja, pripremanja i opremanja zemljišta primarnom i sekundarnom infrastrukturom, izgradnje stana, finansiranja

stambene investicije (cena kapitala, otplata kreditnih sredstva za izgradnju), kao i profit investitora.

Troškovi eksploatacije obuhvataju troškove: otplate kredita za kupovinu stana, upravljanja i održavanja stana i poreza na imovinu. Uz svaku vrstu troška prikazane su i različite mogućnosti subvencionisanja, odnosno smanjenja troška, u cilju postizanja manje cene stanovanja za krajnjeg korisnika.

Dok su troškovi pribavljanja stana relativno sagledivi, jer se realizuju u kraćem vremenskom periodu, troškovi eksploatacije su daleko manje izvesni i u velikoj meri zavise od različitih promenljivih uslova u toku znatno dužeg perioda korišćenja stana, kao što je: kvalitet izgradnje, održavanje stana, stambeno okruženje i lokacija stana, što utiče na dostupnost usluga i vrednost stana na tržištu i odražava se na imovinske poreze i slično.

S obzirom da su puni troškovi stanovanja visoki u odnosu na prosečna primanja, njihovo smanjivanje preduzimaju akteri iz javnog sektora (država i lokalne samouprave, neprofitne stambene organizacije i slično), kroz mere stambene politike, a u skladu sa proklamovanim javnim interesom, koji može da obuhvati, kako zadovoljenje određenih socijalnih, tako i zadovoljenje razvojnih ciljeva.

Efekti mera stambene politike primenjivani u poslednjih pet godina, u programima subvencionisanja stambenih kredita, kombinovanih sa poreskim olakšicama na prvi stan i subvencijama kamate kreditnih sredstva za izgradnju, uticali su na smanjenje cena stanovanja, ali su bili korisni samo za platežno sposobnija domaćinstva, sa primanjima značajno iznad prosečnih. Koja najveća smanjenja su bila moguća kroz različite programe Vlade u poslednjih pet godina, prikazuje sledeći grafik.

Smanjenja na nabavnoj strani su bila niska i odnosila su se na smanjenje kamate za investitora za stanogradnju, što država čini kroz subvencionisanje dela kamate za kredit za stanogradnju koje banke daju investitorima, do nivoa od 7 - 8 procentnih poena. Što se tiče potrošne strane, smanjenja su bila veća i odnosila su se na povraćaj PDV-a za kupca prvog stana i smanjenje kamatne stope kroz subvencionisanje kamate na učešće za stambene kredite osigurane preko NKOSK.

*Grafik 5.* Cena stana od 50 m<sup>2</sup>: na tržištu (bez subvencija) i sa olakšica (u €)

*Izvor:* RZS, NKOSK, NBS

Iako u praksi nije bilo moguće spojiti sve ove olakšice i subvencije prema jednom fizičkom licu, jer je mera subvencionisanja kredita za stanogradnju uvedena tek 2010. godine i ovi stanovi još nisu izgrađeni, one su sintezno prikazane hipotetički, radi međusobnog upoređenja njihovih mogućih efekata prema krajnjem kupcu stana.

Takođe, u sadašnjim uslovima, mera subvencije kredita za stanogradnju ne utiče na smanjenje cene stana prema kupcu, pošto ona podrazumeva ujedno i ograničenje cene stana za određene lokacije, a u slučaju kada investitor gradi sopstvenim sredstvima, ona nije predmetna. Ona je usmerena na podsticanje stanogradnje i relevantna je za održavanje kontinuiteta bankarskih aktivnosti i aktivnosti investitora koji ne raspolažu

sopstvenim sredstvima za izgradnju stanova namenjenih za prodaju fizičkim licima, ali je ona ovde data da bi se ilustrovali puni troškovi na nabavnoj strani, kao i obim tih olakšica u nekim drugim mogućim uslovima.

Kada se cena stana i kredita razloži na mesečnu ratu kredita, kroz koju kupac otplaćuje stan u narednih 30 godina, i uporedi sa prihodima domaćinstva u novcu, kako je dato u narednim grafikonima, dobija se prikaz cenovne dostupnosti stana. Iz navedenog je očigledno da su osnovni uzrok stambene nepristupačnosti visoke kamatne stope na hipotekarne stambene kredite, posebno u odnosu na razvijena evropska finansijska tržišta (8-9% na godišnjem nivou u odnosu na 3 - 4%).

Iz sledeća dva grafika, od kojih jedan prikazuje ratu stambenog kredita za kupca stana koji nije koristio ni jednu olakšicu ili subvenciju i onog koji je koristio sve, može se sagledati stepen cenovne dostupnosti stana na tržištu, kao i povećanja cenovne dostupnosti stana uz primenu postojećih mera subvencionisanja i poreskih olakšica.

Naredni grafik prikazuje odnos mesečne rate kredita, za stan od 50 m<sup>2</sup> koji je pribavljen po prosečnoj tržišnoj ceni (1.356 €/m<sup>2</sup>), datog po prosečnim kreditnim uslovima u Srbiji, u 2009. godini (KpO 80, 30 godina otplate, kamatna stopa od 6,25%) izražene u dinarskom iznosu, prema nivoima prihoda domaćinstava u novcu, prikazanih po decilnoj podeli po visini.

*Grafik 6.* Rata stambenog kredita bez subvencija prema decilima raspoloživih sredstava domaćinstava u 2009 (u RSD)

*Izvor:* RZS, NKOSK, NBS

*Grafik 7.* Rata stambenog kredita sa subvencijom prema decilima raspoloživih sredstava domaćinstava, u 2009 (u RSD), pravilo 1/2 primanja

*Izvor:* RZS, NKOSK, NBS

Kada se prema postojećim uslovima kreditiranja, uporede mesečne rate kredita za kupovinu stana od 50 m<sup>2</sup> (što je odgovarajući stan za tročlano domaćinstvo za koje se daje i decilni prikaz prihoda i raspoloživih sredstava), bez i sa subvencijama, vidi se da postojeće subvencije, koje je uspelo da iskoristi oko 12.000 domaćinstava (oko 0,5%) u Srbiji od početka primene ove mere 2006 - 2010. godine, povećavaju stambenu dostupnost za još dva decila domaćinstava sa najvišim primanjima. Treba imati u vidu da je gornja granica mesečnih primanja za ostvarivanje subvencije iznosila oko 120.000 dinara. Ovaj podatak takođe ukazuje da su subvenciju ostvarivala domaćinstva sa višim primanjima.

U oba grafika je primenjeno pravilo koje koriste banke u odobravanju kredita, da se najviša rata kredita kreće do polovine primanja. Troškovi stanovanja, međutim, pored

otplate kredita, obuhvataju i druge troškove, kao što je plaćanje komunalnih usluga, plaćanje troškova održavanja stana, kao i poreze na imovinu, te je daleko pravilnije koristiti pravilo koje se primenjuje u razvijenijim zemljama (gde su inače primanja daleko veća pa samim tim i sredstva koja preostanu domaćinstvu nakon plaćanja troškova stanovanja), da rata kredita ili zakupnina ne prelaze 1/3 mesečnih primanja.

Stoga je u narednom grafiku primenjeno ovo drugo pravilo, jer su preostala raspoloživa sredstva nedovoljna da pokriju sve ostale troškove života. Naime, u slučaju primene prvog pravila, nakon plaćanja rate kredita (26.679 RSD), za ostale troškove života domaćinstvima iz 8. decila prosečno preostaje 31.709 RSD, dok domaćinstvima iz 9. decila, preostaje 42.367 RSD. Ova sredstva naime nisu dovoljna za normalan život tročlane porodice, posebno za domaćinstva u 8. decilu, ukoliko se uporede sa prosečnom potrošačkom korpom u 2009. godini, koja je takođe za tročlano domaćinstvo iznosila 52.071 dinara.

Iz prethodnog se sagledava da za niže decile obavezno treba primenjivati pravilo da ukupni troškovi stanovanja ne smeju da prelaze 1/3 ukupnih prihoda domaćinstava u novcu. Primenom ovog pravila, vidi se da su subvencionisani stambeni krediti dostupni opet samo desetom decilu ekonomski najsnažnijih domaćinstava.

*Grafik 8.* Rata stambenog kredita sa subvencijom u odnosu na decile prihoda domaćinstava u novcu u 2009 (u RSD), pravilo 1/3 primanja

*Izvor:* RZS, NKOSK, NBS

Radi povećanja cenovne dostupnosti stana za domaćinstva sa srednjim i nižim primanjima, nadležno Ministarstvo životne sredine, rudarstva i prostornog planiranja pokrenulo je i osmislilo Projekat obezbeđenja stambenih rešenja za stanovništvo sa niskim i srednjim primanjima finansiranjem izgradnje stanova za socijalno stanovanje i podrška razvoju glavnih instrumenata sistema socijalnog stanovanja u Republici Srbiji (u daljem tekstu: Projekat socijalnog stanovanja), koji će se sprovoditi u oko 12 gradova i opština u Srbiji. Projekat socijalnog stanovanja obuhvata izgradnju stanova za neprofitnu prodaju i zakup u javnoj svojini i finansiraće se kreditnim sredstvima Razvojne banke Saveta Evrope (RBSE).

Studija izvodljivosti, koja je urađena za potrebe odobravanja Projekta, pokazala je mogućnosti značajnog smanjenja troškova, pre svega kroz neprofitnu izgradnju, i posledično povećanja cenovne dostupnosti stana za obe komponente projekta, što je prikazano u narednim graficima.

Komponenta Projekta socijalnog stanovanja, koja se odnosi na izgradnju stanova za neprofitnu prodaju, podrazumeva pokrivanje svih troškova: izgradnje, zemljišta, opremanja infrastrukturom, dozvola, projektovanja, upravljanja i nadzora. Predviđa se oslobođenje od plaćanja PDV za troškove koji budu finansirani kreditnim sredstvima RBSE, dok će ostali troškovi, finansirani iz domaćih izvora, uključivati PDV. Ovo oslobađanje se zasniva na odredbi člana 24. stav 1. tačka 16.b Zakona o PDV, kojim je propisano oslobođenje za promet dobara i usluga koji se vrši u skladu sa ugovorima o kreditu, odnosno zajmu, zaključenim između Republike Srbije i međunarodne finansijske organizacije, odnosno druge države, kao i između treće strane i međunarodne finansijske organizacije, odnosno države u kojem se Republika Srbija pojavljuje kao garant, odnosno



kontragarant, ako je tim ugovorima predviđeno da se iz dobijenih novčanih sredstava neće plaćati troškovi poreza.

Olakšice se sastoje u manjoj ceni stana, koja obuhvata sve neophodne troškove izgradnje stana, ali bez profita, kao i u povoljnim uslovima kreditiranja RBSE, koje trenutno ne mogu da obezbede banke u Srbiji. Ovaj kredit podrazumeva otplatu na 24 godine, sa kamatom do najviše 4%, izraženo u evrima.

*Grafik 9.* Troškovi izgradnje stana i primena olakšica prema kupcu (u €)

*Izvor:* RZS, NKOSK, NBS

Pretpostavljeni troškovi za stan prosečne veličine (50 m<sup>2</sup>), koji će se prodavati po neprofitnim uslovima, iznose 3.954.011 (U okviru troškova su obračunati i fiksni troškovi servisiranja kredita od 1,5%) RSD (37.657 €) (1 € = 105 RSD ). Ukoliko se primeni najveća pretpostavljena kamatna stopa do 4%, za kredit izražen u evrima, mesečna rata kredita za ovakav stan iznosi 19.450 dinara. Ukoliko se ova rata uporedi sa prihodom domaćinstva u novcu po decilnoj podeli po visini, primenjujući uslov da troškovi stanovanja ne smeju biti veći od 1/3 prihoda domaćinstva, krediti su dostupni i 9. decilu domaćinstava.

*Grafik 10.* Rata stambenog kredita RBSE prema decilima raspoloživih sredstava domaćinstava u 2009, za stan od 50 m<sup>2</sup> - pravilo 1/3 primanja (u RSD)

*Izvor:* RZS, NKOSK, NBS

Cenovnu dostupnost je moguće povećati i smanjenjem veličine stana do prihvatljive minimalne površine, što je u slučaju tročlanog domaćinstva stan od oko 42 m<sup>2</sup>. Rata kredita za takav stan, obračunata po istim ulaznim parametrima kao što je prethodno obrazloženo, iznosi 16.338 dinara, čime je povećana cenovna dostupnost za još jedan decil domaćinstava. U tom slučaju, ostali prihodi domaćinstva, za domaćinstva iz 8. decila iznose 42.050 dinara, odnosno 52.718 za 9. decil domaćinstava, što je blizu ili u granicama prosečne potrošačke korpe.

*Grafik 11.* Rata stambenog kredita RBSE prema decilima raspoloživih sredstava u 2009, za stan od 42 m<sup>2</sup> - pravilo 1/3 primanja (u RSD)

*Izvor:* RZS, NKOSK, NBS

U narednom grafiku su prikazani troškovi izgradnje stana i subvencije prema domaćinstvima koja će ostvarivati pravo da konkurišu za stanove koji će se izdavati u zakup po povoljnim uslovima, u okviru istog Projekta. Da bi se cena stanovanja što je moguće više približila budućim zakupcima, prema zakupcima će se primenjivati i objektne subvencije do 70% troškova izgradnje stana i finansiranja.

Na narednom grafiku, za razliku od ostalih grafika troškova stanovanja, prikazana i potrošna strana, koja obuhvata i troškove održavanja, upravljanja i osiguranja od šteta, za period korišćenja od prvih 20 godina. To su inače svi troškovi koji se obračunavaju i naplaćuju kroz neprofitne i subvencionisane zakupnine.

*Grafik 12.* Troškovi izgradnje stana i primena subvencija prema zakupcu (u €)

*Izvor:* RZS, NKOSK, NBS

Iz priloženog se vidi da se iz zakupnina na ovaj način u prvih 20 godina vraća tek deo uloženi troškova. Smisao ovih subvencija, leži u težnji da se postigne veća cenovna dostupnost za što veći broj domaćinstava sa nižim primanjima, što se vidi iz sledeća dva grafika.

*Grafik 13.* Zakupnina prema decilima raspoloživim sredstava domaćinstava u 2009, stan 50 m<sup>2</sup>, u Projektu RBSE - pravilo 1/3 primanja (u RSD)

*Izvor:* RZS, NKOSK, NBS

*Grafik 14.* Zakupnina prema raspoloživim sredstvima, stan 42 m<sup>2</sup>, u Projektu RBSE - pravilo 1/3 primanja (u RSD)

*Izvor:* RZS, NKOSK, NBS

Ovaj oblik zakupa podrazumeva i delimičan povraćaj uloženi sredstava u roku realizacije projekta, što doprinosi njegovoj ekonomskoj održivosti. Ona ne sme da se narušava dosadašnjom čestom praksom podrazumevanog nepokrivanja troškova stanovanja najsiromašnijih domaćinstava, jer je u tom slučaju ugroženo samo sprovođenje Projekta. To znači da za najsiromašnija domaćinstva treba obezbediti i dodatne subjektne subvencije za pokrivanje troškova stanovanja, u najvećem iznosu za plaćanje dela povraćaja investicije u izgradnju i troškova korišćenja i održavanja stana.

Dosadašnji veliki problem u sektoru javnog stambenog zakupa predstavljaju različiti načini utvrđivanja zakupnina, kao i potpuna ekonomska neodrživost postojećeg pristupa,

bez ozbiljnije finansijske podrške siromašnijim domaćinstvima u plaćanju neophodnih troškova stanovanja, a posebno troškova održavanja.

Postojeći stambeni programi, koji se sprovode kroz donacije u poslednjih 15 - 20 godina, pre svega za stanovanje izbeglica, obuhvatili su uglavnom objektne subvencije, koje se odnose na različite troškove pribavljanja stana. U pojedinim stanovima u kojima stanuju socijalno ugrožena lica, troškove održavanja stana plaća lokalna samouprava, dok korisnik plaća komunalne usluge ili ostvaruje odgovarajuću subvenciju u zavisnosti od visine primanja, koju takođe daje lokalna samouprava za ove namene.

Problem je što se često pogrešno podrazumeva, da ovi stanovi, koji su "besplatno" pribavljani, ne koštaju ništa ni u fazi eksploatacije. Dugoročno posmatrano, ovo "besplatno" stanovanje je ekonomski neodrživo i stvara lošu naviku i razumevanje da je moguće stanovati bez plaćanja troškova stanovanja, čak i kada se promene ekonomske prilike domaćinstva na bolje.

Stoga je potpuno izražavanje troškova stanovanja u funkciji izbegavanja ove zamke, koja se formira u svesti ljudi usled nedostatka informacija o tim stvarnim i neophodnim troškovima. Takođe, ukoliko ne postoji dovoljno sredstava za finansijski održivu realizaciju ovakvih programa, ne treba mu ni pristupiti.

Jedan od najvećih problema za razvoj socijalnog stanovanja svakako predstavlja nedostatak fizičkih kapaciteta, odnosno stanova koji bi se izdavali po povoljnijim uslovima. Za očekivati je da će dugo potiskivane socijalne stambene potrebe tokom sprovođenja Strategije "izaći na videlo", odnosno da će se prikazati u punoj meri, jer Strategija najzad pruža šansu da i siromašnija i srednje dohodovna domaćinstva reše svoje stambeno pitanje na organizovan i povoljniji način.

Pošto se može očekivati pritisak socijalnih stambenih potreba, a neće biti moguće u kratkom roku izgraditi fizičke kapacitete za ove potrebe u javnom sektoru, neophodno je osmisliti mere za mobilisanje cenovno dostupnijeg stambenog zakupa i na tržištu, u okviru postojećih kapaciteta u privatnom sektoru zakupa, odnosno viška stambenog prostora u stanovima u privatnom vlasništvu. Ovaj stambeni zakup ne mora obavezno da bude skuplji od zakupa stanova u javnom sektoru, jer to mogu biti i delimično amortizovani stanovi u manje atraktivnim gradskim zonama. U nekim manjim gradovima, to mogu da budu i stanovi u zonama bližim centru, jer su tržišne cene niske, pa samim tim i cena njihovog izdavanja.

Takođe, bitan preduslov za realizaciju ovakvih programa, predstavlja bolje organizovanje stambenog sektora u cilju postizanja odgovarajućeg stepena efikasnosti. Neophodnu kontrolu zakupnina i uslova stanovanja, odnosno kontrolu prava i obaveza zakupaca i zakupodavaca, treba vršiti kroz regulisanje ugovornih odnosa između neprofitnih stambenih organizacija i zakupodavaca.

Iz prikaza cenovne dostupnosti stanovanja u Srbiji, vidi se da su potrebna velika sredstva za sprovođenje stambenih programa, posebno za najsiromašnije. Stoga je neophodno vrlo pažljivo ciljati programe za siromašne, ka stambeno najugroženijima, uz maksimalno korišćenje svih raspoloživih resursa, počev od sopstvenih resursa samih korisnika, raspoloživih finansijskih i drugih sredstava iz javnog sektora, računajući i postojeći javni stambeni fond, do solidarnosti svih slojeva društva, radi obezbeđivanja veće ekonomske održivosti i delotvornosti programa socijalnog stanovanja.

Da bi sistem socijalnog stanovanja dugoročno bio održiv, neophodno je da se uspostavi povraćaj uloženi sredstava u stambenim programima, u što je moguće većoj meri. S

obzirom da se kroz socijalno stanovanje rešavaju stambena pitanja domaćinstava sa niskim i srednjim primanjima, kao i domaćinstava bez skoro ikakvih sredstava, ovaj povraćaj neće biti na nivou kakav postoji u tržišnom sektoru, ali ovaj sektor ne bi trebalo posmatrati ni kao sektor nepovratnih davanja, jer će se sistem urušiti zbog finansijske preopterećenosti i neće postojati mogućnost podrške za naredne generacije korisnika.

Izuzetno negativan primer ekonomske neodrživosti je privatizacija nekadašnjeg javnog stambenog fonda početkom 90-ih, koja je bila skoro besplatna. Ova privatizacija je ostavila duboke negativne posledice u stambenom sektoru, koje se i danas osećaju. Stoga ovaj primer, kao i druge "besplatne" stambene programe, ne treba ponavljati, bez obzira na stepen cenovne nedostupnosti stanovanja.

## 6. SINTEZNA OCENA STANJA KROZ SWOT ANALIZU

PREDNOSTI	NEDOSTACI
Donet Zakon o socijalnom stanovanju;	Nedovoljan institucionalni kapacitet za sprovođenje programa socijalnog stanovanja, a posebno na republičkom nivou (još uvek nije formirana RAS), kao i u manjim opštinama;
Lokalne samouprave prepoznaju značaj potrebe za javnom intervencijom u stambenoj oblasti;	
Stečeno iskustvo iz sprovedenih programa socijalnog stanovanja u okviru SIRP-a;	Nedovoljna obučenost kadra u institucijama koje se bave socijalnim stanovanjem na svim nivoima, za upravljanje pojedinim aspektima socijalnih stambenih programa, a posebno finansijskim aspektima i aspektima rada sa korisnicima;
Formirano 13 lokalnih stambenih agencija, u svim velikim gradovima uključujući Beograd, Novi Sad, Niš, Kragujevac, Zrenjanin, Kikindu, Pančevo, Smederevo, Čačak, Kraljevo, Valjevo, Smederevsku Palanku, a u procesu formiranja u Kruševcu, Užicu, Zaječaru, Staroj Pazovi;	Zanemarivo mali stambeni fond u javnoj svojini za izdavanje u zakup po povoljnim uslovima;
Formirana Asocijacija stambenih agencija;	Nedostatak sredstava u javnim budžetima za sprovođenje stambenih programa za najsiromašnije, kao i nepostojanje budžetskih razdela za te potrebe;
RAS u fazi osnivanja;	
Donete lokalne stambene strategije;	
Pripremljen program izgradnje 1.700 stanova u javnoj svojini i za neprofitnu prodaju uz podršku kreditnim sredstvima RBSE čiji cilj je jačanje kapaciteta specijalizovanih institucija koji će ga sprovesti (RAS i GSA);	Nedostatak stalnog i održivog izvora finansiranja programa socijalnog stanovanja (npr. fondovi obrtnih sredstava);
Stečeno iskustva iz stambenih programa koji se sprovode u oblasti socijalne zaštite (npr. socijalno stanovanje u zaštićenim uslovima);	Nepostojanje stambenih dodataka, kao instituta stambene podrške za najsiromašnja domaćinstva;
Stečeno iskustva iz sprovedenih stambenih programa kojima se rešava stambeno pitanje	Nedostatak objedinjenih baza podataka o stambenim potrebama i mogućnostima za razvoj sektora

<p>najsiromašnijih domaćinstava (npr. programi romskog stanovanja u Vojvodini, plansko regulisanje neformalnih romskih naselja);</p> <p>Aktivan sektor građanskog društva, koji se bave pitanjima socijalne zaštite i pravima socijalno ugroženih lica;</p> <p>Aktivan sektor udruženja specijalizovan u oblasti stambene politike;</p> <p>Fond stanova, izgrađen kroz donacije, koji je ostao u javnoj svojini.</p>	<p>socijalnog stanovanja na lokalnom nivou;</p> <p>Neodgovarajući (prevaziđen) zakonski okvir koji reguliše stambeni sektor;</p> <p>Nepostojanje odgovarajućeg zakonskog okvira za efikasnu kontrolu neprofitnog poslovanja većeg obima;</p> <p>Nepostojanje odgovarajućeg zakonskog okvira za ukrštenu proveru imovine i prihoda;</p> <p>Zemljišne politike u velikim gradovima nisu orijentisane na obezbeđenje zemljišta za cenovno pristupačnu stambenu izgradnju.</p>
<b>MOGUĆNOSTI</b>	<b>OPASNOSTI</b>
<p>Interes međunarodne zajednice da finansijski i stručno podrži razvoj održivog sistema socijalnog stanovanja u Srbiji;</p> <p>Povoljni krediti međunarodnih finansijskih institucija, koje finansiraju programe socijalnog stanovanja (RBSE i EIB);</p> <p>Veliko interesovanje građana za uređenje stambenog sektora u pravcu stvaranja boljih uslova za rešavanje njihovih osnovnih stambenih potreba;</p> <p>Korišćenje svih raspoloživih sopstvenih potencijala korisnika da učestvuju u realizaciji programa socijalnog stanovanja (npr. raspoloživi stanovi/zemljište u privatnoj svojini, mogućnosti sopstvenog učešća u realizaciji programa-finansijski ili kroz rad);</p> <p>Raspoloživo infrastrukturno opremljeno zemljište u lokalnim zajednicama, za izgradnju socijalnih stanova (neizgrađeno ili izgrađeno koje je namenjeno za programe urbane obnove);</p> <p>Izgrađeni objekti, koje je moguće prenamenovati i adaptirati za potrebe socijalnog stanovanja.</p>	<p>Nedovoljan politički interes za razvoj socijalnog stanovanja i nerazumevanje njegovog značaja;</p> <p>Dalji pad životnog standarda stanovništva, nivoa zarada i nezaposlenosti;</p> <p>Pojačanje negativnih efekata svetske ekonomske krize;</p> <p>Rast stope inflacije;</p> <p>Nagle promene kretanja na tržištu kapitala i na stambenom tržištu;</p> <p>Naglo "izranjanje" socijalnih stambenih potreba, koje neće biti moguće zadovoljiti u kratkom roku;</p> <p>Porast stambenih potreba nastalih usled nepredviđenih okolnosti (prirodne nepogode, povećanje nemogućnosti naplate postojećih stambenih kredita i prinudno izvršenje hipoteke prvog reda i slično);</p> <p>Nepostojanje finansijske discipline povraćaja uloženi sredstava u stan i očekivanja da se stan dobija na poklon;</p> <p>Dalje otuđivanje javnog stambenog</p>

	fonda;  Moguće zloupotrebe u programima socijalnog stanovanja, usled nedovoljno razvijenog sistema kontrole svih aktera, kao i korisnika socijalnog stanovanja.
--	---

## **7. SVRHA STRATEGIJE**

U skladu sa članom 3. Zakona o socijalnom stanovanju, Strategija i Akcioni plan donose se radi obezbeđivanja uslova za održivi razvoj socijalnog stanovanja u Republici Srbiji.

Strategijom se određuju dugoročni i srednjoročni ciljevi razvoja socijalnog stanovanja, u skladu sa regionalnim, ukupnim ekonomskim i socijalnim razvojem, izvori i način obezbeđivanja sredstava za realizaciju Strategije, razvoj socijalnog stanovanja i drugi elementi od značaja za socijalno stanovanje.

Akcionim planom se operativno razrađuju ciljevi, mere i aktivnosti definisane u Strategiji.

Svrha - povećati raznovrsna i povoljna stambena rešenja i proširiti krug lica koji učestvuju u stambenoj potrošnji i posredno aktivnosti u sektoru stanovanja i privredne aktivnosti.

Nacionalna strategija socijalnog stanovanja treba da definiše glavne ciljeve socijalne stambene politike Vlade, kao odgovarajuće mere i prioritete za postizanje ovih ciljeva. Ona će predstavljati okvir za donošenje konkretnih programa (srednjoročnih i godišnjih), na osnovu kojih će se usvajati finansijski planovi i animirati različiti izvori finansiranja.

## **8. CILJEVI I MERE**

### **VIZIJA/OPŠTI CILJ**

Omogućen pristup cenovno dostupnom i zdravom stanovanju u skladu sa principima održivog razvoja, domaćinstvima koja iz socijalnih, ekonomskih i drugih razloga ne mogu da obezbede stan po tržišnim uslovima

### **POSEBNI CILJEVI, MERE I PROGRAMI**

- Cilj 1. Unapređeni postojeći i uspostavljeni novi instrumenti socijalnog stanovanja, počev od stabilnih izvora finansiranja, preko delotvornih propisa, do formiranja novih i jačanja postojećih institucija
- Mera 1.1 Razvoj institucionalnog okvira za sprovođenje politike socijalnog stanovanja

Obrazloženje: Delotvorne i efikasne institucije, koje su zadužene za formulisanje, finansiranje i realizaciju programa socijalnog stanovanja su neophodni instrumenti za sprovođenje politike socijalnog stanovanja. To su pre svega specijalizovane stambene institucije: Republička agencija za stanovanje, lokalne stambene agencije i druge neprofitne stambene organizacije. Ostale institucije koje su komplementarni deo sistema su organizacioni delovi izvršne vlasti na nacionalnom nivou (u okviru ministarstva nadležnog za stanovanje) i lokalnom nivou (u okviru lokalnih samouprava). Institucije koje su deo izvršne vlasti zadužene su za donošenje stambenih politika (na nacionalnom i lokalnom nivou) pa je tako neophodan razvoj i njihovih kapaciteta.

Mera 1.2 Uvođenje stabilnih izvora finansiranja stambenih programa i puna koordinacija svih budžetskih izdvajanja za stanovanje

Obrazloženje: Stabilni izvori finansiranja su preduslov za razvoj socijalnog stanovanja. Formiranje obrtnog fonda za finansiranje programa socijalnog stanovanja pri RAS vremenom bi trebalo da obezbedi samoodrživost, ali je neophodno u periodu sprovođenja Strategije svake godine investirati određena sredstva u ovaj fond.

S obzirom da ne postoje značajniji fondovi raspoloživih sredstava iz kojih bi se postojano finansirali programi socijalnog stanovanja, ni na republičkom ni na lokalnom nivou, u prvom momentu se, kao dopunski izvor finansiranja stambenih investicija, vide povoljni krediti međunarodnih finansijskih institucija, specijalizovanih za subvencionisano finansiranje ove delatnosti, kao što su Razvojna banka Saveta Evrope i Evropska investiciona banka. Kreditna sredstva bi ipak trebalo smatrati kao prelazno rešenje, pa je za dugoročni razvoj neophodno utvrditi trajne izvore finansiranja, na oba nivoa vlasti, a posebno na republičkom. Iz ovih sredstava formirali bi se fondovi za povoljno kreditiranje i subvencionisanje izgradnje i troškova stanovanja socijalno najugroženijih kategorija stanovništva.

Značajni deo ovih sredstava trebalo bi da se plasira pod uslovima koji će omogućiti formiranje revolving fondova što bi u budućnosti postepeno smanjivalo potrebu za dodatnim izdvajanjima i obezbedilo viši stepen održivosti finansiranja socijalnih stambenih programa.

Mera 1.3 Dalji razvoj strateških dokumenata u oblasti stanovanja

Obrazloženje: Strateški dokumenti su deo instrumentarijuma sistema socijalnog stanovanja i podrazumevaju analitičko-plansku osnovu za javnu intervenciju na svim nivoima vlasti. Kao što je predviđeno i Zakonom o socijalnom stanovanju lokalne stambene strategije zajedno sa Nacionalnom strategijom socijalnog stanovanja, sa kojom su u međusobnoj komplementarnosti, pružaju neophodnu celovitu informaciju o stanju stambenog sektora i potrebama za javnom intervencijom.

Ažuriranjem ovih dokumenata proverava se uspešnost primenjenih intervencija i koriguju ciljevi i potrebne mere. Istraživanja u oblasti stanovanja treba da budu obuhvaćena ovim merama i predstavljaju stručno-naučnu osnovu za razvoj strateških dokumenata.

Mera 1.4 Razvoj zakonskog okvira u svim oblastima od značaja za politiku socijalnog stanovanja

Obrazloženje: Obzirom da je u oblasti socijalnog stanovanja osnovni princip da budžetska sredstva koja se izdvajaju treba utrošiti na najefikasniji način, pomažući onima kojima je podrška najpotrebnija, ceo sistem zahteva visok nivo standardizacije i regulacije. Da bi se to postiglo nužno je maksimalno regulisati sve aktivnosti koje se tiču utroška i povraćaja dela sredstava, izbora korisnika, upravljanja i održavanja imovine, pravnom zaštitom, uslovima korišćenja stanova, kvaliteta poslovanja i finansijske administracije neprofitnih stambenih organizacija i drugo

- Cilj 2. Povećan obim i raznovrsnost stambene ponude
- Mera 2.1 Povećanje obima socijalnog stambenog fonda kroz izgradnju stanova  
Obrazloženje: Od perioda privatizacije, 1990-tih, na stambenom tržištu postoji hroničan problem da ponuda stanova nije cenovno dostupna. Izuzev malog obima stanova građanih pod neprofitnim i subvencionisanim uslovima od strane javnog sektora (stanovi solidarnosti, objekti izgrađeni za trajnu integraciju izbeglica, donacije za izgradnju stanova za socijalno najugroženije i pražnjenje kolektivnih centara, začetak izgradnje stambenog fonda u javnoj svojini kojima upravljaju gradske stambene agencije), 98% stambenog fonda je u privatnoj svojini, a svi novoizgrađeni stanovi se grade za prodaju, po prodajnim cenama i uslovima kreditiranja koji nisu dostupni većini stanovništva. Bespravna gradnja i neformalna urbanizacija velikih gradova upravo je rezultat nepostojanja dostupnih stambenih rešenja.  
Sa stanovišta javne intervencije, svakako je imperativ obezbediti dovoljno cenovno pristupačnih stambenih rešenja za domaćinstva sa niskim primanjima (u današnjim uslovima to su i oni sa prosečnim primanjima). To su, pre svega, stanovi za izdavanje u javnoj, opštinskoj ili svojini neprofitnih stambenih organizacija (javnih ili privatnih).  
Pored toga, vrlo je bitno omogućiti i onima koji ne raspolažu velikim sredstvima, ali su spremni da samostalno, u skromnom obimu i fazno, grade dom svojoj porodici, čime će se posredno postići veoma značajni efekti smanjenja bespravne gradnje i smanjiti pritisak na investicije u javnu stanogradnju.
- Mera 2.2 Alternativni stambeni programi  
Obrazloženje: Pošto su za izgradnju novih stanova potrebna velika finansijska sredstva, za povećanje obima i raznovrsnosti ponude treba razvijati i alternativna stambena rešenja, koja diverzifikovano pokrivaju potrebe različitih grupa, a koja, uz znatno niže investicije ili subvencije, pružaju mogućnost da se sa raspoloživim sredstvima zadovolji veći broj stambenih potreba. Takođe, raznovrsnošću programa se na mnogo bolji način odgovara na potrebu za pomoći. Iskustva sa ovakvim programima usmerenim, pre svega, na izbeglice sa niskim primanjima (mikro krediti i donacije za građevinske materijale, projekti samopomoći, subvencionisano kreditiranje kupovine seoskih domaćinstava), u načelu su pokazala mnoge pozitivne strane.
- Cilj 3. Povećana dostupnost troškova stanovanja za domaćinstva sa niskim i srednjim primanjima
- Mera 3.1 Povećanje dostupnosti troškova stanovanja pod zakup  
Obrazloženje: Subvencionisanje troškova stanovanja je praksa koja već postoji u većini velikih gradova, a ona se uglavnom odvija kao pomoć primaocima novčane socijalne pomoći kroz umanjenje računa za komunalne usluge (voda, odnošenje smeća, električna energija i drugo). Kod stanovanja pod zakup pod regulisanim uslovima, u stanovima koji su u javnoj svojini, država propisuje nivo pristupačne zakupnine, u odnosu na prosečnu zaradu (prihod domaćinstva), ali postoji potreba da se za domaćinstva kojima je i ovakva zakupnina previsoka (prelazi 1/3 prihoda) uvede subvencija - stambeni dodatak. Ovakvom subvencijom bi se neprofitnoj stambenoj organizaciji ("socijalnom stanodavcu") plaćao deo zakupnine koju treba da plati zakupac. Jedno od načela razvijenih stambenih politika je da se objektna subvencija (na strani ponude, u izgradnji) uvek kombinuju sa subjektivnim (na strani ponude, usmerene ka kvalifikovanim domaćinstvima).
- Mera 3.2 Povećanje dostupnosti troškova stanovanja u ličnoj svojini  
Obrazloženje: Kod subvencionisanja troškova stanovanja za domaćinstva koja stanuju u sopstvenom stanu i sada se primenjuju umanjenja za komunalne usluge, mada se može postaviti pitanje opravdanosti ovih



davanja kada domaćinstvo poseduje kapital kao što je stan. Obzirom na post-socijalističko nasleđe, stvaranje "siromašnih vlasnika" kroz privatizaciju društvenih stanova, realnost je da mnogo siromašnih ima zapravo značajan kapital, stan u svojini.

Druga vrsta subvencionisanja u ovom tipu stanovanja odnosi se na podršku u kupovini stana. Dosadašnja praksa Nacionalne korporacije za osiguranje stambenih kredita, razvijana od 2006. godine ide u pravcu osiguranja stambenih kredita i davanja subvencionisanih kredita za učešće, za stambene kredite koje izdaju komercijalne banke. Kvalifikovana domaćinstva su po pravilu kreditno sposobna, sa prihodima iznad prosečnih.

Strategijom se predlaže da osiguranje bude usmereno više u korist niže kreditno-sposobnih domaćinstava, a da se subvencionisanje kupovine odnosi pre svega na novu i neprofitnu ili stambenu izgradnju sa ograničenim profitom. Ova vrsta subvencija bi trebalo da ima veću selektivnost i jače izražen javni interes.

Cilj 4. Obnovljeno poverenje u vrednost stanovanja pod zakup u svim oblicima svojine

Mera 4.1 Podrška unapređenju uslova stanovanja pod zakup kroz izmene propisa i izgradnju kapaciteta svih učesnika

Obrazloženje: U Srbiji u gradovima pod zakup stanuje oko 20% stanovništva. Ova vrsta stanovanja je neformalna i može se oceniti kao siva ekonomija, pre svega zbog izbegavanja plaćanja poreza. Pravnu sigurnost u tom poslu nemaju ni zakupci ni zakupodavci. Istovremeno, država stimuliše isključivo kupovinu stanova. Zbog pravne nesigurnosti i nedostatka podsticaja mnoge porodice sa većim mogućnostima se, uprkos velikim teškoćama, odlučuju za kupovinu stana zaduživanjem kod banaka, a istovremeno mnogi vlasnici nekorišćenog stambenog prostora nisu spremni da svoje stanove izdaju.

Po završetku masovne privatizacije društvenih stanova, od sredine 1990-tih, opšti je stav, kako vlasti tako i građanstva, da je jedini pristojan način stanovanja, posedovati sopstveni stan. Ovakav koncept, potpuno suprotan svakoj razvijenoj stambenoj politici, ima za posledicu da najveći deo stanovništva sa nerešenim stambenim potrebama nema šansu da svoj problem reši na adekvatan i dostojanstven način.

Razvijene države jednako važno tretiraju svojim politikama oba osnovna oblika stanovanja - pod zakup i u ličnoj svojini nudeći stambene opcije za svaku društvenu grupu, pri tome maksimizirajući iskoristivost postojećih potencijala tržišta, a minimizirajući budžetska davanja.

Stoga postoji nužnost da se u Srbiji afirmišu vrednosti stanovanja pod zakup i radikalno unapredi relevantni zakonski i institucionalni okvir, što je u direktnoj funkciji smanjenja siromaštva, socijalne kohezije, ekonomskog rasta, pa tako i ukupnog razvoja države.

Cilj 5. Utvrđeni i u punoj primeni standardi za stambenu izgradnju i unapređenje stanovanja u postojećem stambenom fondu

Mera 5.1 Usvajanje standarda za izgradnju stanova i unapređenje postojećeg stambenog fonda uz državne podsticaje

Obrazloženje: Izgradnja stanova namenjenih socijalnom stanovanju do sada se oslanjala na projekte koji su bili rezultat sprovedenih urbanističko arhitektonskih konkursa u okviru pilot projekata na lokalnom nivou i korišćenja "lokalnih" pravilnika o uslovima i tehničkim normativima za projektovanje i građenje stambenih zgrada i stanova, kao i uslova donatora koji su finansirali te projekte. Obaveza da oblast izgradnje objekata i stanova za socijalno stanovanje ima definisane standarde i normative za planiranje, projektovanje, izgradnju, korišćenje i održavanje, sadržana je sada u Zakonu o socijalnom stanovanju. Nesumnjiva je i potreba da se jedinstvenim podzakonskim aktom definišu minimalni

standardi i normativi (za planiranje i izgradnju) koji se primenjuju za stambene objekte koji se finansiraju iz budžetskih sredstava (socijalno stanovanje), uz istovremeno afirmisanje inovativnih rešenja (energetske efikasnosti, "pametnih zgrada" i sl). U smislu unapređenja postojećeg stambenog fonda težiće se definisanju i podršci dostizanja minimalnih standarda, pre svega infrastrukturne opremljenosti.

- Cilj 6. Uspostavljeni instrumenti za sprečavanje i smanjivanje beskućništva
- Mera 6.1 Izgradnja kapaciteta za sprečavanje i smanjenje beskućništva  
Obrazloženje: Ova mera obuhvata istraživanje beskućništva i u te svrhe je moguće koristiti navedenu metodologiju FENTSE, ETHOS. Da bi ovaj zadatak mogao da se uspešno obavi, neophodna je saradnja brojnih nadležnih organa (pre svega iz oblasti socijalne zaštite i službi unutrašnjih poslova), kao i saradnja sa organizacijama iz građanskog sektora. Kada se utvrdi i propiše odgovarajuća metodologija za praćenje i razmenu podataka i uspostavi saradnja po ovom pitanju, neophodno je uspostaviti jedinstven sistem evidencije o beskućništvu, koje bi vodili lokalni centri za socijalni rad. Polazna evidencija o takozvanom primarnom beskućništvu, treba da bude uspostavljena kroz Popis stanovništva, koji će se održati krajem ove godine. Takođe, ova mera obuhvata i obuku kadrova i podizanje kapaciteta institucija za praćenje beskućništva i rad sa beskućnicima. Pored ovih aktivnosti, sprovodiće se i mere podrške za izgradnju stambenih objekata za smeštaj beskućnika.
- Mera 6.2 Izgradnja smeštajnih kapaciteta za beskućnike i žrtve elementarnih nepogoda  
Obrazloženje: Ova mera obuhvata podršku lokalnim samoupravama u izgradnju fizičkih kapaciteta - stambenih objekata za smeštaj primarnih beskućnika, kao i drugih smeštajnih kapaciteta za privremeni smeštaj lica kojima je potreban privremeni stambeni smeštaj usled prolaznog beskućništva, kao što su i žrtve elementarnih nepogoda.
- Cilj 7. Unapređeni uslovi stanovanja stanovnika pod-standardnih naselja
- Mera 7.1 Plansko regulisanje pod-standardnih naselja  
Obrazloženje: Ova mera obuhvata aktivnosti na rešavanju problema pod-standardnih naselja, koja su i neformalna, odnosno podignuta bez poštovanja odgovarajuće pravne procedure. Da bi se obezbedio bilo kakav vid državnog učešća u njihovom unapređenju, podrazumeva se da ta naselja, odnosno njihovi stanovnici moraju biti identifikovani urbanističkim planovima, ali i planovima višeg reda. Ovo podrazumeva stvaranje planskih preduslova, a donošenje odgovarajućeg planskog akta kojim će takvo naselje biti obuhvaćeno je i najbolji garant da se u tom naselju, pored izgradnje nužne infrastrukture, može pristupiti i unapređenju stambenih jedinica, dogradnji, rekonstrukciji i drugo. Ministarstvo nadležno za urbanističko i prostorno planiranje i stanovanje je do sada u nekoliko slučajeva već uspešno sprovelo ovu meru u okviru Akcionog plana za stanovanje Roma, finansiranjem izrade planova detaljne regulacije za ta naselja, a lokalnim samoupravama koje su donele te planove, otvorena su vrata za finansiranje konkretnih projekata unapređenja uslova stanovanja. Mera takođe obuhvata i sprovođenje aktivnosti na rešavanju pitanja onih pod-standardnih naselja koje nije moguće zadržati na postojećoj lokaciji i utvrđivanje načina za preseljenje stanovnika takvih naselja.
- Mera 7.2 Unapređenje infrastrukture pod-standardnih naselja  
Obrazloženje: Podstandardna naselja za koja se budu izradila planska dokumenta, ili već postoji odgovarajući planski dokument dovoljan za regulaciju naselja i njegovo infrastrukturno opremanje biće predmet unapređenja do nivoa koji predviđa taj planski dokument, a najmanje do nivoa koji uređuje podzakonski akt o minimalnim standardima za socijalno stanovanje. Podrazumeva se da će lokalna samouprava u skladu sa svojom lokalnom planskom politikom i karakterom naselja kroz plansko

rešenje određivati nivo ulaganja u infrastrukturu tog naselja, ali će se istovremeno afirmisati i pristup sprovođenja pilot projekata u cilju iznalaženja najpovoljnijih rešenja.

- Mera 7.3 Unapređenje uslova stanovanja u pod-standardnim naseljima  
Obrazloženje: Uz sprovođenje prethodno navedene mere kroz unapređenje infrastrukture naselja, ova mera podrazumeva i unapređivanje pojedinačnih stambenih jedinica - dogradnja, rekonstrukcija i njihovo priključenje na izgrađenu ili unapređenu infrastrukturu, a u cilju unapređenja opštih uslova stanovanja. Od navedenog redosleda mera u okviru ovog cilja može se odstupiti, ali to onda ne garantuje da će se država ili bilo koji drugi donator lako opredeliti za ulaganje sredstava u unapređenje uslova stanovanja samo na bazi deklarativnih odluka. U cilju postizanja ekonomski što racionalnijih rešenja podstičaće se "organizovana samogradnja" za domaćinstva koja to mogu da sprovedu i uz obaveznu prethodnu obuku i nadzor. Ovakve aktivnosti se već sprovode od strane nekih nevladinih organizacija, a očekuje se da će i u buduće biti jedna od sprovodivih mera.

## **9. SPROVOĐENJE STRATEGIJE**

### ***9.1. PRISTUP I PRINCIPI U SPROVOĐENJU STRATEGIJE***

#### **Pristup u sprovođenju Strategije**

Dosadašnja iskustva, stečena u sprovođenju lokalnih stambenih strategija, koje su formulisane za potrebe programa SIRP, korišćena su za formulisanje rešenja Strategije, pre svega radi postizanja što realističnijeg i sprovodivog strateškog dokumenta.

Ipak, pored već postojećih rešenja koja su se pokazala primenjiva u sadašnjim uslovima, Strategija predlaže i druge moguće načine rešavanja stambenih pitanja potencijalnih korisnika, imajući u vidu da će se ona sprovoditi u narednom desetogodišnjem periodu, u kojem će se menjati strateški kontekst. Ovaj širi pristup daje mogućnost fleksibilnijeg usmeravanja razvoja socijalnog stanovanja u skladu sa budućim uslovima i okolnostima, koji u nekim izmenjenim uslovima mogu dati efikasnije rezultate, a zasnovan je na znanjima i iskustvima razvoja stambenog sektora u drugim zemljama.

Strategija i Akcioni plan se sprovode kroz programe socijalnog stanovanja, što je u skladu sa srednjeročnim programskim budžetiranjem i godišnjim operativnim planiranjem, koje se primenjuje na republičkom nivou, a koje daje bolji uvid u praćenje rezultata sprovedenih mera i efikasnosti sprovođenja tih mera.

S obzirom da je u postojećim uslovima moguće očekivati razvoj različitih varijanti programskih rešenja, koja su najprikladnija za pojedine ciljne grupacije korisnika, u narednom delu se formulišu modaliteti tih programa. Modaliteti programa obuhvataju ciljnu grupaciju ka kojoj je program usmeren, osnovne karakteristike programa, institucije nadležne za sprovođenje, način finansiranja, primere programa koji su već u primeni, dobre i loše strane programa, kao i elemente koji nedostaju da se pojedini programi razvijaju.

Pre definisanja modaliteta, neophodno je odrediti referentni nivo troškova, pre svega kroz utvrđivanje strukture troškovne zakupnine i najviših nivoa pojedinih elemenata zakupnine unutar zadate strukture, s obzirom da se predlažu modaliteti rešavanja stambenih pitanja lica koja ostvaruju pravo po Zakonu o socijalnom stanovanju, koji će biti jednako otvoreni prema svim tipovima svojine.

## **Principi u sprovođenju Strategije**

U sprovođenju Strategije treba poštovati sledeće principe i smernice u njenoj operacionalizaciji:

**Pravednost** - Svim korisnicima programa socijalnog stanovanja treba pružiti priliku da reše stambeno pitanje uz odgovarajući stepen podrške iz javnog sektora, tako da ekonomski slabija domaćinstva dobiju veći stepen podrške i obrnuto. Onaj ko je stambeno i ekonomski ugroženiji treba da ostvaruje prednost u odnosu na druge.

**Dobra ciljanost** - Programi socijalnog stanovanja treba da budu dobro ciljani prema prioritarnim grupama korisnika socijalnog stanovanja i u skladu sa zadatim kriterijumima, a posebno prema najugroženijima.

**Socijalna održivost** - Programi socijalnog stanovanja treba da teže mešanju društvenih grupa u najvećoj meri, kao i jačanju socijalnih potencijala i veza na svim nivoima, kroz elemente samopomoći i solidarnosti.

**Finansijska održivost** - Sa što manje sredstava treba postići što bolje efekte, koji će biti mereni i ocenjivani u odnosu na celokupan životni ciklus programa socijalnog stanovanja. Treba uzeti u obzir realne izvore finansiranja programa socijalnog stanovanja za plaćanje svih neophodnih troškova, kao i povraćaj uloženi sredstava do nivoa koji ne ugrožava egzistenciju korisnika socijalnog stanovanja.

**Fiskalna održivost** - Socijalno stanovanje treba koncepcijski i operativno postaviti tako da bude u skladu sa realnim mogućnostima finansiranja od strane Republike Srbije i jedinica lokalnih samouprava.

**Ekonomska efikasnost** - Socijalno stanovanje ne bi smelo u velikoj meri da smanjuje ekonomsku efikasnost u oblasti stanogradnje, odnosno da kvari slobodno funkcionisanje stambenog tržišta. To znači da realizacija programa socijalnog stanovanja neće narušavati načelo da proizvod treba da ide onome koji je za njega spreman da najviše plati (alokativna efikasnost), a neće ni dovesti do povećanja troškova gradnje (proizvodna efikasnost), odnosno do povećanja cena na tržištu stanova i/ili do smanjenja privatne stanogradnje.

**Efikasno korišćenje resursa i zaštita životne sredine** - Kroz programe socijalnog stanovanja treba poštovati glavne principe zaštite i unapređenja životne sredine, a kroz racionalno korišćenje neobnovljivih resursa i podsticanje inovativnih rešenja u korišćenju najboljih raspoloživih tehnika i obnovljivih prirodnih resursa. Ovaj princip se naročito odnosi na energetska efikasnost.

**Transparentnost** - Izabrani sistem mera Nacionalne strategije biće jednostavan i razumljiv svim zainteresovanim stranama, a posebno građanima, odnosno potencijalnim

korisnicima programa. Na taj način se olakšava ostvarivanje prava i podstiče učestvovanje u programu onih koji na to imaju prava.

Otpornost na prevare i manipulacije - Socijalno stanovanje će se tako koncipirati i realizovati da se mogućnost prevare i manipulacije svede na minimum kroz jednostavne i efikasne metode kontrole.

Niski troškovi primene - Sprovođenje Nacionalne strategije socijalnog stanovanja treba da bude što manje administrativno zahtevno u pogledu ljudskih kapaciteta i materijalnih resursa koji su potrebni za njegovo sprovođenje, pošto kompleksan sistem znatan deo troškova socijalnog stanovanja može usmeriti na administrativnu realizaciju programa umesto na stambene potrebe korisnika.

Stoga će kriterijum niskih troškova primene voditi izboru jednostavnijih procedura i korišćenju već postojećih mehanizama i službi u srodnim oblastima socijalne politike.

Konzistentnost - Treba postići unutrašnju koherentnost modela, odnosno logičnu povezanost delova sistema, kako ne bi bili međusobno protivrečni i svojom nepovezanošću kvarili sistem i ometali, pa čak i onemogućavali njegovo operativno sprovođenje.

## **9.2. MODALITETI JAVNE PODRŠKE U OBEZBEĐIVANJU STAMBENIH REŠENJA**

U vremenskom periodu na koji se odnosi ova Strategija primenjivaće se više programskih modela socijalnog stanovanja, koji su u skladu sa članom 9. Zakona o socijalnom stanovanju, koji uređuje namene korišćenja sredstava za socijalno stanovanje, kroz: odobravanje dugoročnih kredita neprofitnim stambenim organizacijama radi obezbeđivanja stanova za socijalno stanovanje; odobravanje dugoročnih kredita fizičkim i pravnim licima za obezbeđivanje stanova za socijalno stanovanje; podsticanje dugoročne stambene štednje; podsticanje različitih vidova pribavljanja stanova za socijalno stanovanje u vlasništvu ili u zakup; podsticanje različitih vidova pribavljanja stanova za socijalno stanovanje osoba sa invaliditetom; i za podsticanje partnerstva javnog i privatnog sektora u oblasti socijalnog stanovanja.

Za ove namene Vlada bliže propisuje merila i kriterijume za korišćenje sredstava, a na osnovu predloga ministarstva nadležnog za stambene poslove. Uredba koju za te potrebe treba doneti rukovodiće se rešenjima razrađenim u Strategiji.

Programski modeli i mere su orijentisani sa strane korisnika, uz predlaganje grupa korisnika za koje su oni najprimereniji, a odabrani su u skladu sa postojećim tipovima najznačajnijih programa i mera koje se već sprovode i koji su se pokazali sprovodivim u trenutnim okolnostima u Republici Srbiji.

Posebno je uvažena činjenica da je Srbija zemlja niskog nivoa bruto domaćeg proizvoda po stanovniku i relativno malog obima budžeta u apsolutnom iznosu, te da postoje realna ograničenja za investiciona ulaganja i druga izdvajanja iz javnih budžeta.

Stoga će tokom primene Strategije biti neophodno pratiti efikasnost i delotvornosti primene pojedinih modela socijalnog stanovanja, posebno onih koji su usmereni ka rešavanju stambenih pitanja najugroženijih.

Među novim modelima koje Strategija predlaže je stanovanje u zakup u privatnoj svojini pod regulisanim uslovima, kao i uvođenje subjektivnih subvencija i dodatnih poreskih olakšica za socijalno stanovanje, primereno težini stambenog problema korisnika i njegovoj materijalnoj situaciji.

### **9.2.1 PRIBAVLJANJE STANOVA ZA STANOVANJE U PROGRAMIMA SOCIJALNE ZAŠTITE**

#### **Korisnici**

Korisnici ovih programa su pojedinci i domaćinstva, koja 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, domaćinstvima koja žive u neformalnim naseljima koje je neophodno raseliti i slično.

Uslovi za konkurisanje definišu se prema smernicama ministarstva nadležnog za socijalnu zaštitu, a ciljne grupe i kriterijumi za rangiranje u skladu sa pravilima koje definiše institucija koja obezbeđuje sredstva za izgradnju ovih stanova.

#### **Nadležnosti u sprovođenju programa**

Nadležnost za pružanje usluga stambenog smeštaja u ovim programima, podeljena je između Republike Srbije, autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave, u skladu sa Zakonom o socijalnoj zaštiti ("Službeni glasnik RS", broj 24/11).

Pošto Zakon o socijalnoj zaštiti nije posebno obuhvatio aspekt beskućništva i stambenih potreba socijalno ugroženih lica, neophodno je da se kroz sprovođenje Strategije i Akcionog plana, najpre uspostavi sistem praćenja ovih potreba, a zatim i da se za te potrebe formulišu odgovarajući stambeni programi, u skladu sa ovim modalitetom stambene podrške.

U tom smislu, Republička agencija za stanovanje (u daljem tekstu: RAS) će formulisati godišnje ili srednjoročne programe (dve-tri godine) za pribavljanje stanova za ovaj vid stambene podrške, u saradnji sa ministarstvom nadležnim za socijalna pitanja i dostaviti ga posredstvom ministarstva nadležnog za stambene poslove, Vladi na odobravanje.

Program koji odobri Vlada realizuju lokalne stambene agencije, odnosno druge neprofitne stambene organizacije, koje se javljaju na konkurs koji raspisuje RAS.

Način pribavljanja stana za ove potrebe, treba da odredi jedinica lokalne samouprave, u zavisnosti od toga da li je ekonomski racionalnije graditi, kupovati ili adaptirati stan za ove potrebe.

## **Finansiranje i održivost programa**

Jedan od oblika domskog smeštaja, kao što su prihvatilišta za beskućnike, nije preciziran Zakonom o socijalnoj zaštiti, a samo beskućništvo i dalje se ne prepoznaje kao problematika, iako postoji. Stoga ovaj problem treba prepoznati u ovoj strategiji i Akcionom planu, a za rešavanje tog problema će očigledno biti potreba finansijska sredstva, kao podrška lokalnim samoupravama da grade kapacitete za ove potrebe.

## **Postojeći primeri programa**

Ovaj programski model obuhvata programe institucionalnog (domskog) smeštaja, gde je usluga socijalne zaštite dominantna, dok je usluga stambenog smeštaja prateća. Pored ovih programa, postoje i programi "Socijalnog stanovanja u zaštićenim uslovima", usmereni pre svega na zatvaranje kolektivnih centara za smeštaj izbeglica i interno raseljenih lica i programi "Sigurnih kuća", u okviru kojih je usluga stambenog smeštaja usmerena ka najugroženijima. Istovremeno ovim korisnicima na raspolaganju su sve usluge socijalne zaštite, a vrlo često i neke druge, kao što je pomoć u zapošljavanju, zdravstvena zaštita i drugo.

### **9.2.2 PRIBAVLJANJE STANOVA ZA STANOVANJE POD ZAKUP U JAVNOJ SVOJINI**

#### **Korisnici**

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 (vidi. tabelu 3).

Stanovi za koje konkurišu korisnici definisani su kao odgovarajući, kroz prostorne standarde, koji prate veličinu i sastav domaćinstva.

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.

Uslove za konkurisanje i okvire kriterijuma za utvrđivanje reda prvenstva (rangiranje) kandidata definiše RAS, a lokalnim pravilnicima se dalje precizno definišu kriterijumi za rangiranje u skladu sa lokalnim potrebama.

U okviru svakog posebnog programa, može se odrediti i niža granica primanja korisnika, što će zavisiti od uslova finansiranja programa, obima i vrste stambenih potreba

korisnika, odnosa cena stanova i plata u opštini ili gradu u kojoj se sprovodi program i slično.

### **Nadležnost u sprovođenju programa**

RAS će formulisati godišnji program ili srednjoročni program (2-3 godine) za ovaj vid stambene podrške i posredstvom ministarstva nadležnog za stambene poslove, dostaviti ga Vladi na odobravanje.

Program koji odobri Vlada realizuju lokalne stambene agencije, odnosno druge neprofitne stambene organizacije, koje se javljaju na konkurs koji raspisuje RAS.

Način pribavljanja stana za ove potrebe, treba da odredi jedinica lokalne samouprave, u zavisnosti od toga da li je ekonomski racionalnije graditi, kupovati ili adaptirati stan za ove potrebe.

U slučaju da za određene društvene grupe postoji poseban javni interes za prikupljanje i usmeravanje sredstava za rešavanje stambenih potreba kroz ovakav vid stambene podrške, nadležne institucije: ministarstva (odbrane, prosvete, unutrašnjih poslova, zdravstva) ili Komesarijat za izbeglice u slučaju izbeglica i IRL, formulišu uz stručnu pomoć RAS-a posebne programe koje odobrava Vlada. Odobrene programe sprovodi RAS, a u slučaju izbegličke i IRL populacije odobrene programe sprovodi Komesarijat za izbeglice.

### **Finansiranje i održivost programa**

Ovakvi programi se delom finansiraju bespovratnim ili subvencionisanim kreditiranjem jedinica lokalnih samouprava od strane RAS ili sopstvenim sredstvima JLS, a delom i učešćem JLS sa nefinansijskim i finansijskim sredstvima (obezbeđivanjem: opremljenog zemljišta za izgradnju, dokumentacije, dozvola, infrastrukturnih priključaka, upravljanja realizacijom i dr).

U nedostatku sredstava iz javnih budžeta, mogući izvor finansiranja pribavljanja stanova za ovaj program, mogu da budu krediti koje daju međunarodne finansijske institucije na evropskom nivou, specijalizovane za kreditiranje socijalnog stanovanja, kao što su Razvojna banka Saveta Evrope i Evropska investiciona banka.

Obzirom da se na ovakvim programima kroz zakupninu ne može obezbediti potpun povrat troškova finansiranja, neophodan je određeni nivo subvencionisanja kako bi se postigla cenovno pristupačna zakupnina.

Zakupnina se određuje na republičkom nivou na način da se obezbedi što viši stepen dostupnosti ove vrste stanovanja sa jedne strane i pokrivanje svih neophodnih troškova gazdovanja ovim stambenim fondom, kao i povraćaja dela sredstava kojima su građeni ovi stanovi, prema uslovima već realizovanih programa.

Iako je ovakva zakupnina po pravilu niža od tržišne, za domaćinstva sa primanjima znatno nižim od proseka, ona nije pristupačna (primanja domaćinstva moraju biti veća od



trostrukog iznosa zakupnine) pa je neophodno za ova domaćinstva predvideti i stambeni dodatak.

### **Dobre i loše strane programa**

Dobre strana ovog programa su: što se njime zasniva preko potrebni stambeni fond u javnoj svojini, obzirom da je on kroz privatizaciju praktično anuliran, a koji omogućuje lokalnim samoupravama rešavanje stambene potrebe najugroženijeg stanovništva - od domaćinstava sa niskim primanjima, socijalno i zdravstveno ugroženih, invalida, do privremenog rešavanja posledica katastrofa (požara, elementarnih nepogoda i drugo); nova stambena izgradnja i upošljavanje kapaciteta građevinske industrije; povećanje stambenog fonda pristupačnog osobama sa invaliditetom; postavljanje viših standarda stambene izgradnje, pre svega sa aspekta energetske efikasnosti. Sa aspekta korisnika, dobre strane su: najpovoljniji uslovi zakupa stana uz visok kvalitet i potpunu pravnu sigurnost poseda, posebno u poređenju sa slobodnim tržištem, mogućnost pristupa dodatnim subvencijama - stambenom dodatku. Sa aspekta upravljanja, dobre strane su: postoji specijalizovana institucija koja gazduje ovim stanovima i koja se stara da se stanovi koriste na propisan način, ispunjavaju se međusobne obaveze zakupca i zakupodavca, zgrade i stanovi se održavaju u vrednosti i funkcionalnosti; zakupnina pokriva sve troškove gazdovanja stanovima u javnoj svojini, sveukupno, čime se sistem smatra održivim.

Nedostatak ovog programa je što zahteva značajna finansijska sredstva i resurse lokalne samouprave. Pitanje efikasnosti gazdovanja je uobičajeni problem, a po iskustvima sa Zapada, ovakvi programi sobom nose i potencijalne probleme socijalne segregacije, pa je neophodno mešati ih sa komercijalnom stanogradnjom, odnosno, stanovanjem različitih socijalnih grupa. Dugoročna perspektiva ovakvih programa u razvijenim zemljama vidi se i u javno-privatnom partnerstvu.

### **Postojeći primeri programa**

Slično ovom programskom modelu, realizovan je manji broj lokalnih stambenih programa u zakup u javnoj svojini, lokalnim budžetskim sredstvima, donatorskim programima (stanovi za socijalno stanovanje u Beogradu, Program stanovanja i integracije izbeglica u Srbiji-SIRP u Nišu, Kragujevcu, Kraljevu, Staroj Pazovi, Valjevu, Čačku i Pančevu). Od 2011. počinje realizacija ovakvog projekta, koji će se kreditirati sredstvima Razvojne banke Saveta Evrope i republičkog budžeta koji sadrži i ovaj programski model, a biće realizovan u 12 gradova preko njihovih gradskih stambenih agencija. Do 2014, u okviru ovog programa, očekuje se u Srbiji do 4.000 novoizgrađenih stanova.

## **9.2.3 STANOVANJE POD ZAKUP PO REGULISANIM USLOVIMA U STANOVIMA U PRIVATNOJ SVOJINI**

### **Korisnici**

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 (vidi Tabelu 3).

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.

U okviru svakog posebnog programa, može se odrediti i niža granica primanja korisnika, što će zavistiti od uslova finansiranja programa, obima i vrste stambenih potreba korisnika, odnosa cena stanova i plata u opštini ili gradu u kojoj se sprovodi program i slično.

### **Nadležnost u sprovođenju programa**

RAS će formulisati godišnji program za dodelu sredstava za plaćanje dela zakupnine za zakupce u stanovima u svojini fizičkih i pravnih lica, koja žele po regulisanim uslovima zakupa da izdaju stan za domaćinstva koja ostvaruju pravo na stambenu podršku po Zakonu o socijalnom stanovanju.

RAS će formulisati godišnji program za ovaj vid stambene podrške i, posredstvom ministarstva nadležnog za stambene poslove, dostaviti ga Vladi na odobravanje.

Pošto ovaj programski model podrazumeva plaćanje dela zakupnine za fizička lica, neophodno je da se program sprovodi posredstvom izabranog lokalnog partnera, u cilju bolje organizacije i kontrole, jer nije ekonomski racionalno ni izvodljivo da RAS sklapa ugovore o prenosu sredstava sa pojedinačnim zakupodavcima, a koji su kod nas pretežno fizička lica.

Stoga će program koji odobri Vlada realizovati lokalne stambene agencije, odnosno druge neprofitne stambene organizacije, koje se javljaju na konkurs koji raspisuje RAS.

### **Finansiranje i održivost programa**

Ovi programi se finansiraju iz republičkog i lokalnih budžeta, u odnosu koji se utvrđuje na godišnjem nivou.

Lokalne samouprave će utvrditi najviši nivo zakupnine prema broju članova domaćinstva za primereno stanovanje, na osnovu čega će LSA ili druge nadležne NSO formirati berzu zakupaca i zakupodavaca.

Na osnovu ovih preliminarnih podataka, nadležna NSO će se javljati na javni poziv RAS, koji treba da bude otvorenog tipa, sve dok se ne potroše sva predviđena sredstva po ovom programu. Ovakvi programi su primereniji za manja mesta i za gradska predgrađa, gde su cene stanovanja i zakupa niže, pa je manje interesovanje vlasnika stanova da svoj višak stambenog prostora ponude na tržištu.

Ukoliko postoji više interesovanja za ovaj program u odnosu na obim izdvojenih sredstava, za narednu godinu u budžetu treba predvideti veća sredstva, do nivoa do kog je to moguće.

Bitni podsticaji i dodatne opcije realizacije ovih programa obuhvataju dopunska poreska opterećenja za nekorišćene stanove, ali i moguće subvencije ili kredite za unapređenje ovih stanova. Kod porezovanja prihoda od pružanja usluga zakupa, pored postojećeg oslobađanja od plaćanja PDV, potrebno je predvideti i olakšice u porezovanju prihoda od ove usluge.

### **Dobre i loše strane programa**

Dobra strana ovog programskog modela je što se angažuje postojeći, vrlo često nekorišćen stambeni fond i što nije potrebno izdvajati velika kapitalna sredstva za izgradnju novih stanova.

Drugi ključni doprinos je pravna sigurnost učesnika programa - vlasnika stana, zakupodavca i zakupca, a uz to i poreski priliv, koji se po osnovu prihoda na pružanje ove usluge ostvaruje.

Nedostatak ovog programskog modela je takođe taj što je sistem kontrole i praćenja ekstenzivan i zahteva značajan angažman lokalnih kapaciteta, kao i to što privatni zakupodavci obično nisu spremni da izdaju stan socijalno ugroženim zakupcima, bez obzira na uslove materijalne dobiti od te delatnosti.

Takođe je problematično i to što su neophodni brojni preduslovi da bi se ovaj model efikasno sprovodio, počev od saznanja siromašnijih domaćinstava da imaju pravo na stambeni dodatak, raspoloživosti stambenih kapaciteta u sektoru privatnog zakupa, dovoljne atraktivnosti ponuđenih olakšica za samog zakupca, do kapaciteta lokalne samouprave da ga sprovodi i slično.

### **Postojeći primeri programa**

Osim skromnih iskustava u realizaciji alternativnih stambenih rešenja u SIRP-u u Kragujevcu, u Srbiji skoro da nema drugih primera, te bi se moglo reći da je ovo kod nas novi programski model.

Stoga za sprovođenje ovog programa najpre treba stvoriti odgovarajuće preduslove, kroz sprovođenje odgovarajućih mera za regulisanje sektora privatnog stambenog zakupa, što može da se očekuje tek pred kraj perioda sprovođenja Strategije.

## **9.2.4 IZGRADNJA STANOVA ZA KUPOVINU POD NEPROFITNIM USLOVIMA**

### **Korisnici**

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 (vidi Tabelu 3).

Uslove za konkurisanje i okvire kriterijuma za utvrđivanje reda prvenstva (rangiranje) kandidata definiše RAS, a lokalnim pravilnicima se dalje precizno definišu kriterijumi za rangiranje u skladu sa lokalnim potrebama.

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. Obzirom da je kod ovih programa neophodni uslov i kreditna sposobnost domaćinstva, to podrazumeva da je moguće već u uslovima definisati i donju granicu primanja.

U okviru svakog posebnog programa, može se odrediti i niža granica primanja korisnika, što će zavistiti od uslova finansiranja programa, obima i vrste stambenih potreba korisnika, odnosa cena stanova i plata u opštini ili gradu u kojoj se sprovodi program i slično.

### **Nadležnost u sprovođenju programa**

Republička agencija za stanovanje (RAS) će formulisati godišnji ili srednjoročni program (dve-tri godine) za pribavljanje stanova za ovaj vid stambene podrške i, posredstvom ministarstva nadležnog za stambene poslove, dostaviti ga Vladi na odobravanje.

Program koji odobri Vlada realizuju lokalne stambene agencije, odnosno druge neprofitne stambene organizacije, koje se koje se javljaju na konkurs koji raspisuje RAS.

Dominantan način pribavljanja stana za ove potrebe, pre svega treba da bude izgradnja, pošto ovaj programski modalitet, između ostalog, ima za cilj urbanizaciju raspoloživih gradskih lokacija, koje će služiti i za izgradnju socijalnih stanova za izdavanje u javnoj svojini.

U slučaju da za određene društvene grupe postoji poseban javni interes za prikupljanje i usmeravanje sredstava za rešavanje stambenih potreba kroz ovakav vid stambene podrške, nadležne institucije: ministarstva (odbrane, prosvete, unutrašnjih poslova, zdravstva) ili Komesarijat za izbeglice, u slučaju izbeglica i IRL, formulišu uz stručnu pomoć RAS posebne programe koje odobrava Vlada. Odobrene programe sprovodi RAS, a u slučaju izbegličke i IRL populacije odobrene programe sprovodi Komesarijat za izbeglice

### **Finansiranje i održivost programa**

Pribavljanje stanova će se finansirati kombinovanjem sredstava iz različitih izvora, u okviru čega se pored finansijskih sredstava, ekonomski vrednuje i izražava i svaki drugi doprinos u realizaciji projekta, bilo kroz zemljište ili neku drugu nekretninu, kao i doprinos u radu (projekti, druga dokumentacija i slično). Prodajna, neprofitna cena stana podrazumeva sve ove troškove. Suštinski princip kod ovih programa je da se svi troškovi uzimaju u obzir i da se na krajnjeg korisnika prenosi puna cena, uključujući i cenu kapitala. Kada se ovi programi finansiraju sredstvima iz budžeta, kroz otplatu kredita za

izgradnju stanova, formiraju se obrtni fondovi na republičkom i na lokalnom nivou za dalje finansiranje programa socijalnog stanovanja.

U nedostatku sredstava iz javnih budžeta, mogući izvor finansiranja mogu da budu krediti koje daju međunarodne finansijske institucije na evropskom nivou, specijalizovane za kreditiranje socijalnog stanovanja, kao što su Razvojna banka Saveta Evrope i Evropska investiciona banka.

Ovaj program je finansijski održiv sam po sebi, pošto krajnji korisnici, odnosno kupci stana, otplaćuju sve troškove pribavljanja stana, uključujući cenu zemljišta i infrastrukture i potpuno pokrivanje troškova kapitala, .

Zahvaljujući tome što se kroz realizaciju ovih programa vrši i urbanizovanje gradskih lokacija za stambene namene, njegovom realizacijom se može povećati i održivost programa za stanovanje u zakup u javnoj svojini.

Stoga ove programe treba kombinovati, ukoliko lokalna samouprava nema dovoljno sredstava za izgradnju stanova u javnoj svojini za izdavanje u zakup korisnicima socijalnog stanovanja.

### **Dobre i loše strane programa**

Dobra strana ovog programa je: značajno povećana cenovna dostupnost stanova za domaćinstva sa srednjim dohotkom, samo na osnovu neprofitnog pribavljanja i prodaje stanova; kod problema nemogućnosti dalje otplate stana, kao mera zaštite prava na stanovanje, moguće je zasnivanje suvlasničkih odnosa i sklapanje ugovora o zakupu sa lokalnom samoupravom, odnosno GSA, na ostatak stana; bolje upravljanje urbanizacijom gradskih područja koja tek treba razvijati, izgradnja novih stanova i angažovanje celokupne građevinske industrije, finansijska održivost. U gradovima sa izuzetno visokim cenama ovakvi programi mogu uticati i na sniženje cena na tržištu.

Nedostatak ovog programa je što u gradovima gde su niske cene stanova na tržištu, može izazvati poremećaj u stambenoj tražnji i tako ugroziti funkcionisanje tržišta, što se nikako ne sme dozvoliti. Takođe, broj ovakvih domaćinstava treba da je redukovana na ona za čiji se izbor može opravdati javni interes.

### **Postojeći primeri programa**

Na različite načine su sprovedeni mnogi lokalni programi neprofitne prodaje u većim gradovima, kao što su: Beograd, Kragujevac, Niš i slično. Stanovi finansirani iz fondova solidarne stambene izgradnje od ranih 1990-tih su tipičan primer ovakvih programa, a u njima je bio značajan nivo subvencionisanja. Od 2001. na osnovu Uredbe o rešavanju stambenih potreba izabranih, postavljenih i zaposlenih lica kod korisnika sredstava u državnoj svojini ("Službeni glasnik RS", broj 102/10) sredstvima u javnoj svojini pribavljeni su stanovi za zaposlene u javnom sektoru, a na sličan način od 2006., na osnovu različitih programa Vlade građeni su stanovi za zaposlene u vojsci, policiji, zdravstvu. Ovakvi su i posebni programi za mlade naučne radnike. Navedeni programi nisu koncipirani sa namerom zasnivanja obrtnih fondova pa u sebi sadrže značajne subvencije.

Projekat socijalnog stanovanja, koji će se kreditirati sredstvima Razvojne banke Saveta Evrope, sadrži i ovaj programski model, ali se po prvi put koriste kreditna sredstva iz međunarodnih finansijskih institucija, pa su uslovi neprofitne prodaje nepovoljniji.

### **9.2.5 UNAPREĐENJE USLOVA STANOVANJA U LIČNOJ SVOJINI KROZ RAZLIČITE PROGRAME FINANSIJSKE PODRŠKE**

#### **Korisnici**

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 (vidi Tabelu 3).

Uslove za konkurisanje i okvire kriterijuma za utvrđivanje reda prvenstva (rangiranje) kandidata definiše Ministarstvo životne sredine, rudarstva i prostornog planiranja, odnosno RAS, a lokalnim pravilnicima se dalje precizno definišu kriterijumi za rangiranje u skladu sa lokalnim potrebama.

Pored ovih kriterijuma, posebnu grupu korisnika ovog vida podrške, treba da čine domaćinstva sa invalidnim licima i staračka domaćinstva, bez obzira na nivo primanja, s tim što će se u zavisnosti od visine primanja, posebno utvrđivati način povraćaja sredstava - nepovratna davanja, povoljne pozajmice i slično.

U okviru svakog posebnog programa, može se odrediti i donja granica primanja korisnika ukoliko je reč o kreditnim sredstvima, radi utvrđivanja kreditne sposobnosti.

U okviru svakog posebnog programa, može se odrediti i niža granica primanja korisnika, što će zavisiti od uslova finansiranja programa, obima i vrste stambenih potreba korisnika, odnosa cena stanova i plata u opštini ili gradu u kojoj se sprovodi program i slično.

#### **Nadležnost u sprovođenju programa**

Republička agencija za stanovanje (RAS) će formulisati godišnje programe za ovaj vid stambene podrške u saradnji sa lokalnim samoupravama i drugim potencijalno zainteresovanim institucijama i posredstvom ministarstva nadležnog za stambene poslove, dostaviti ga Vladi na odobravanje.

Program koji odobri Vlada realizuju lokalne stambene agencije, odnosno druge neprofitne stambene organizacije, koje se javljaju na konkurs koji raspisuje RAS.

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.

Kroz ove programe treba maksimalno podsticati oblike organizovane samogradnje i samopomoći, koja podrazumeva odabir lica koja mogu učestvovati u samogradnji i kao i sistem nadzora i obuka za te poslove.

U slučaju da za određene društvene grupe postoji poseban javni interes za prikupljanje i usmeravanje sredstava za rešavanje stambenih potreba kroz ovakav vid stambene podrške, nadležne institucije: ministarstva (odbrane, prosvete, unutrašnjih poslova, zdravstva) ili Komesarijat za izbeglice, u slučaju izbeglica i IRL, formulišu uz stručnu pomoć RAS-a posebne programe koje odobrava Vlada. Odobrene programe sprovodi RAS, a u slučaju izbegličke i IRL populacije odobrene programe sprovodi Komesarijat za izbeglice.

### **Finansiranje i održivost programa**

Sredstva za realizaciju ovih programa se obezbeđuju u budžetu Republike Srbije, lokalnih samouprava, kao i donacija i kredita, koje mogu obezbediti i druge institucije, kao što je to KIRS.

Sredstva u najvećoj meri treba davati kao subvencionisane kredite, s tim da se nivo subvencija može utvrditi u odnosu na interes u konkretnom programu (za određene ciljne grupe, za određena područja i sl).

### **Dobre i loše strane programa**

Dobra strana ovog programskog modela je što se: maksimalno koriste postojeći stambeni kapaciteti uz mala finansijska ulaganja; njime unapređuje postojeći stambeni fond; program usmerava na najsiromašnije, uz mobilisanje sopstvenih potencijala korisnika, što je veoma korisno sa stanovišta jačanja samopouzdanja i socijalne inkluzije. Ovakvi programi su u praksi pokazali i različite oblike solidarnosti neposrednog okruženja i šire zajednice.

Nedostaci ovakvih programa su: visoki troškovi implementacije obzirom na mali obim, i prostorno rasute lokacije korisnika. Korisnici ovakvih programa često nisu obavešteni o programu i ukoliko se lokalna samouprava ne angažuje aktivno na prikupljanju i analizi informacija o stvarnim stambenim potrebama koje bi se zadovoljile na ovaj način, broj korisnika koji podnose prijavu za program, može biti neracionalno mali, a korisnici sigurno neće biti oni kojima je ovakva podrška najpotrebnija.

Poseban nedostatak ovog programa je njegov legalitet, obzirom da su objekti koje treba unaprediti ili koji su procesu gradnje, uglavnom bespravno građeni objekti na periferijama gradova ili selima, najčešće građeni i bez projekata

### **Postojeći primeri programa**

Pojedini programi dodele građevinskog materijala za izbeglice i IRL, finansirani od strane međunarodnih donatora, i realizovani kroz samogradnju, pripadaju ovom programskom modelu. KIRS ovaj program vidi kao značajan za rešavanje stambenih potreba izbeglica. Takođe, Fond za kapitalna ulaganja Vojvodine, finansira programe organizovane samogradnje za romsko stanovništvo.

## **9.2.6 SUBJEKTNE SUBVENCIJE - STAMBENI DODATAK KOD PLAĆANJA ZAKUPNINE**

### **Korisnici**

Ovaj način stambene podrške je namenjen svim korisnicima socijalnog stanovanja, kao dopunska mera prethodno navedenim stambenim programima. Osnovna svrha ovakvih mera je pokrivanje realnih troškova koje korisnik ne može da plati zbog niskih primanja, kao i povećanje cenovne dostupnosti ovih programa za pojedino domaćinstvo.

Subjektne subvencije takođe mogu da budu i samostalna mera koja se primenjuje na tržištu, kada je usmerena na smanjivanje kamatnih stopa na kredite za otplatu stana i drugi vid olakšice (subvencionisano kreditiranje učešća za kredite za kupovinu stana, koja se primenjuje od 2007).

U zavisnosti od stepena materijalne ugroženosti krajnjih korisnika programa socijalnog stanovanja kojima su namenjene, ove mere mogu da budu u obliku nepovratnih ili povratnih davanja. One mogu da budu nepovratna davanja, kada su namenjene za podršku stambenim programima za najsiromašnija domaćinstva, koja ostvaruju pravo na novčanu socijalnu pomoć, ili se one daju u formi povoljnih kredita, kada su namenjeni za podršku svim ostalim korisnicima programa socijalnog stanovanja.

Primaoci subvencija mogu da budu primaoci ili pružaoci usluga socijalnog stanovanja, a mogu da se daju u obliku naplativih vrednosnih papira (vaučera) ili u obliku povoljnih kreditnih sredstava za stambene namene.

### **Nadležnost u sprovođenju mere**

Ukoliko su subvencije namenjene najsiromašnjima - primaoci novčane socijalne pomoći i domaćinstva čija su primanja do granice relativnog siromaštva, RAS ih usmerava kroz sistem socijalne zaštite - Ministarstvo rada i socijalne politike, centri za socijalni rad.

Ukoliko su subvencije namenjene ostalim korisnicima socijalnog stanovanja, RAS ih usmerava na neprofitne stambene organizacije ili banke, na osnovu zaključenih ugovora.

Program subvencionisanja će formulisati i administrirati RAS, u saradnji sa nadležnim organima lokalne samouprave, lokalnim stambenim agencijama i drugim neprofitnim stambenim organizacijama.

Ovakve subvencije mogu se formulisati i na lokalnom nivou, iz lokalnih budžeta za socijalnu zaštitu.



## **Finansiranje i održivost**

Subvencije mogu da budu dodeljivane za plaćanje zakupnine do nivoa dostupne neto troškovne zakupnine, a u iznosu razlike između raspoloživih novčanih sredstava i dohodovnog cenzusa domaćinstva.

Subvencije takođe mogu da budu dodeljivane za pokrivanje troškova unapređenja uslova stanovanja, ukoliko domaćinstva ostvaruju pravo za učešće u ovom programu, a mogu biti davane u formi povoljnih kredita, a ređe i u formi nepovratnih davanja do određenog nivoa, za socijalno i ekonomski najugroženija domaćinstva (primaoci novčane socijalne pomoći).

## **Dobre i loše strane**

Stambeni dodatak je uobičajena komplementarna mera ostalim vidovima (objektnih) subvencija i bez ove mere značajan deo stanovništva ne bi bio u mogućnosti nikada da obezbedi minimalno odgovarajuće stanovanje pod cenovno pristupačnim uslovima (vidi Aneks - Analiza strukture domaćinstava u odnosu na primanja i odgovarajući stambeni programi). Uz ove subvencije obezbeđuju se održiva stambena rešenja i za najsiromašnije stanovništvo, čime se direktno poboljšava njihov socijalni status i obezbeđuju uslovi za njihovo uključivanje u društvo, a uz očuvanje vrednosti stambenog fonda. Stambenim dodatkom se ciljano pomažu domaćinstva sa niskim primanjima i on je veoma prilagodljiv promenama primanja ili veličine porodice.

Mana subjektnih subvencija je što su to nepovratna davanja. Ukoliko se ovim merama zahvata široki krug može se stvoriti efekat "zamke" siromaštva, naročito kada se suviše izdašno daju zbog smanjenja prihoda usled nezaposlenosti. Ukoliko bi se iste koristile na neregulisanom privatnom tržištu, to bi dovelo do povećanja visina zakupnina. Stambeni dodaci su kompleksni za administriranje, jer zahtevaju stalno ažuriranje informacija o primanjima i veličini domaćinstava i koordinisani rad više javnih službi.

## **Postojeći primeri**

Primer ovih subvencija postoji na programu "Socijalno stanovanje u zaštićenim uslovima" koji je aktuelan u procesima zatvaranja kolektivnih centara za smeštaj izbeglica i IRL od 2003. Kako su u ovom programu korisnici najsiromašnija domaćinstva, program se predviđa subvencionisanje troškova upravljanja i održavanja, u zavisnosti od visine primanja domaćinstva, što je definisano i odgovarajućim odlukama lokalnih samouprava. Obzirom da ovakva mera socijalne zaštite nije još uvek razrađena na način da se vrši stalna provera kvalifikovanosti korisničkog domaćinstva, uputno je stambene dodatke uvoditi postepeno i pažljivo, a najpre kao dopunski program u javnom sektoru, gde će se proveriti kolike su stvarne potrebe za subvencijama i gde će biti moguće obezbediti bolju kontrolu i razviti sistem administriranja.

U sledećoj fazi ova mera može biti dopunska ili samostalna u sektoru privatnog stambenog zakupa, ali najpre onda kada bude bilo moguće održavati regulisani nivo zakupnina.

## **9.2.7 SUBJEKTNE SUBVENCIJE ZA KUPOVINU STANOVA**

### **Korisnici**

Ovakvi programi postoje u praksi od 2006. i oni se odnose na subvencionisane kredite za učešće kod dobijanja komercijalnog stambenog kredita kod banaka, u visini od 20% ili 15% i njime su obuhvaćeni kupci prvog stana, (nosioci subvencije su mlađi od 45 godina) sa primanjima znatno iznad prosečnih (do 600%). Posredno, ova mera utiče i na pospešivanje rada stambenog tržišta i stambene izgradnje. Obično je kombinovana sa osiguranjem stambenog kredita.

### **Nadležnost u sprovođenju mere**

Ova mera realizuje se kroz NKOSK, koja raspolaže fondom prenešenim sa republičkog budžeta, a usmerava komercijalnim bankama, koja finansiraju ostatak stambenog kredita.

Ovu meru utvrđuje Vlada, uz prethodni dogovor nadležnih državnih institucija - ministarstava nadležnih za: stanovanje, socijalnu zaštitu, finansija, RAS i NKOSK.

### **Finansiranje i održivost**

Ove subvencije se dodeljuju iz republičkog budžeta, programiranjem na godišnjem nivou. Uslovi davanja subvencionisanih kredita treba da budu povoljniji od uslova kreditiranja na tržišnih, za nivo subvencija koji se opredele u budžetu za te potrebe, a mogu da se tiču smanjenja kamatne stope, grejs perioda, perioda otplate i slično.

### **Dobre i loše strane**

Dobra strana ove mere je što se njom pospešuje stambeno tržište i tržište stambenih kredita, tj. značajan kapital potreban za pribavljanje stanova se plasira u promet i omogućava rešavanje stambenih potreba.

Slaba strana ovih subvencija je što su usmerene na sekundarno tržište, a ne samo na novu stambenu izgradnju (ovo je doduše u jednom programu u 2011. ispravljeno), a sigurno je da ova mera direktno utiče na povećanje finansijski sposobne tražnje, a time na povećanje cena stanova i moguće anuliranje efekta ove mere. Loša strana je i relativno slaba ciljanost programa, a posebno veoma visoka gornja granica primanja. Sve ukazuje da ova mera, upotpunjena obaveznim osiguranjem komercijalnih kredita na koje se odnose nema jasan socijalni karakter stambene podrške već više podršku bankarskom tržištu i građevinskoj industriji.

## **Postojeći primeri**

Od 2006. Vlada svake godine donosi uredbe kojima realizuje ovaj program. Do 2011. realizovane su subvencije za kupovinu više od 6.000 stanova i za te svrhe određeno i utrošeno je više od 60 miliona eura budžetskih sredstava.

## **9.2.8 OSIGURANJE STAMBENIH KREDITA**

### **Korisnici**

Korisnici ove mere su domaćinstva sa primanjima iznad prosečnih i nižom kreditnom sposobnošću. Pored postojećeg osiguranja stambenih kredita koje sprovodi NKOSK, prema svim zainteresovanim kupcima stanova koji uzimaju stambene kredite kod komercijalnih banaka, ovom merom se posebno subvencionise premija osiguranja stambenog kredita u potpunom iznosu i prihvata osiguranje kredita u iznosu od 90% vrednosti za domaćinstva sa primanjima manjim od 200% od prosečne zarade za jednočlano domaćinstvo i prema skali usklađivanja veličine domaćinstva i prihoda (vidi tabelu 3.) 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.

### **Nadležnost u sprovođenju mere**

Ova mera realizuje se kroz RAS, koja na osnovu lista koje dostavljaju komercijalne banke usmerava sredstva prema NKOSK i zaključuje ugovore o osiguranju stambenih kredita. Komercijalne banke daju kredite podobnim domaćinstvima, a programom se ograničavaju kamatne stope.

U slučaju kada za određene društvene grupe postoji poseban javni interes za prikupljanje i usmeravanje sredstava za rešavanje stambenih potreba kroz ovakav program, nadležne institucije: ministarstva (odbrane, prosvete, unutrašnjih poslova, zdravstva) ili Komesarijat za izbeglice, u slučaju izbeglica i IRL, pokreću inicijativu i uz stručnu pomoć RAS formulišu posebne programe, a RAS ih implementira pod predloženim uslovima koje je prethodno odobrila Vlada.

### **Finansiranje i održivost**

Ove subvencije se dodeljuju iz republičkom budžeta, programiranjem na godišnjem nivou. Ove subvencije su jednokratna mera, ciljana na određena domaćinstva.

### **Dobre i loše strane**

Dobra strana ove mere je što se njom širi krug domaćinstava koje mogu da koriste komercijalne stambene kredite, obzirom da država preuzima gotovo celokupan rizik i time ohrabruje banke da pod povoljnim uslovima plasiraju sredstva. Posebno dobra strana je ograničena visina kamatne stope za kredit koji izdaju komercijalne banke, što je uobičajeno kod kredita koji se osiguravaju.

Slaba strana ove mere može biti način administriranja, tj. utvrđivanja uslova koje korisnici treba da zadovolje, obzirom da su oni oštrij nego što je to slučaj kod uobičajenog osiguravanja stambenog kredita. Ova mera, ako nije usmerena na programe sa ograničenim profitom, već se realizuje na slobodnom stambenom tržištu ima za indirektni efekat povećanje tražnje, a time i cena stanova na tržištu.

### **Postojeći primeri**

Od 2006. Vlada svake godine donosi uredbe kojima realizuje ovaj program. Do 2011. realizovane su subvencije za kupovinu više od 6.000 stanova i za te svrhe određeno i utrošeno je više od 60 miliona eura.

## **9.2.9 PORESKE OLAKŠICE ZA STANOVANJE**

### **Korisnici**

Poreske olakšice su poseban vid stambene podrške, koja predstavlja vrstu subvencionisanja bez direktnih novčanih davanja i mogu da budu usmerene na lica koja ostvaruju pravo na rešavanje stambenih pitanja na osnovu Zakona o socijalnom stanovanju (korisnici socijalnog stanovanja) i/ili fizička ili pravna lica koja pribavljaju, izdaju ili prodaju stan po neprofitnim uslovima za korisnike socijalnog stanovanja, i ukoliko to bude predviđeno programom koji donosi Vlada.

Ovakve mere mogu biti podsticajne ili destimulišuće, a trebalo bi da budu komplementarne, prethodno navedenim stambenim programima. Njihova osnovna svrha je smanjivanje troškova, pravilnija redistribucija i angažovanje postojećih potencijala. Očekuje se da bi sa nekim olakšicama sa jedne strane mogao da se pospeši ukupni poreski priliv, na drugoj strani, obzirom da se uz primenu olakšica obavezno registruju sve transakcije ili ugovori na koje se one odnose.

Ovi programi takođe mogu da budu i samostalni, kao što je već postojeća mera refundacije PDV kod kupovine prvog stana po uslovima iz Zakona o PDV.

### **Nadležnost u sprovođenju mere**

Na predlog RAS i Ministarstva, uz saglasnost Vlade, ove mere donosi Ministarstvo finansija kroz izmene poreskih zakona, a realizaciju mera prati RAS i lokalne stambene agencije.

## **Finansiranje i održivost**

Poreske olakšice bi trebalo posmatrati u celosti sa drugim uvezanim merama koje mogu dati efekte u povećanju prihoda vezanih za usluge na stambenom tržištu i trebalo bi težiti ukupnom balansiranju poreskih prihoda. Poreske olakšice daju povoljniji efekat ukoliko su primenjene na neprofitnim programima, jer se na slobodnom tržištu njihovi efekti u pojedinim slučajevima mogu anulirati sa povećanjem cena.

### **Dobre i loše strane**

Dobra strana ove mere je što se ne zahteva direktna novčana davanja, kao i što je to slučaj sa ostalim vidovima podrške.

Loša strana sa stanovišta socijalnog stanovanja je što su poreske olakšice nedovoljne kao samostalna podrška za stambeno i socijalno najugroženije stanovništvo i što korisnici socijalnog stanovanja nisu svesni prava na olakšice, kada se one uvode, te ih je pre svega potrebno uvoditi institucionalno.

### **Primeri**

Povraćaj PDV na kupovinu prvog stana i oslobađanje od plaćanja PDV pri pribavljanju (izgradnji) stanova međunarodnim donatorskim ili kreditnim sredstvima.

## ***9.3. FINANSIRANJE PROGRAMA***

### **9.3.1 FINANSIRANJE PROGRAMA IZGRADNJE I ALTERNATIVNIH STAMBENIH PROGRAMA**

Zakon o socijalnom stanovanju predvideo je više izvora finansiranja programa socijalnog stanovanja: budžetska sredstva, donacije, domaće i inostrane kredite, sredstva od otplate datih kredita i drugo.

Osnovni izvori sredstava za finansiranje socijalnog stanovanja treba da postanu budžeti, kako republički, tako i lokalnih zajednica i sredstva prikupljena od povraćaja kredita, a koja se javljaju u zakupninama, otplati individualnih hipotekarnih kredita i drugih realizovanih kreditnih programa.

U početku, uloga budžeta Republike treba da bude dominantna, s tim da se ova sredstva dopunjuju povoljnim međunarodnim finansijskim kreditima kod socijalne stanogradnje, dok će lokalne zajednice, pre svega, obezbeđivati zemljište za izgradnju ili odgovarajuće objekte koje je moguće renovirati i adaptirati za sigurno i zdravo stanovanje.

U cilju obezbeđenja stabilnih izvora finansiranja socijalnog stanovanja neophodno je doneti strateške odluke o minimalnom iznosu dugoročnog izdvajanja budžetskih sredstava za finansiranje održivih programa socijalnog stanovanja u narednom periodu, kako na republičkom, tako i na lokalnom nivou.

Ukoliko bi se u periodu od 2012. do 2022. u obrtni fond izdvajalo po 500.000.000 (5 miliona evra, koliko u 2011. iznosi subvencija za učešće za tržišne stambene kredite) moglo bi se izgraditi 2.100 stanova. Na principima kreditnog finansiranja i pod uslovima otplate pod kojima će se od 2011. realizovati program izgradnje kreditnim sredstvima RBSE, po isteku ovog perioda, do 2022. iz ovog fonda bi kontinuirano mogla da se finansira izgradnja 150 stanova godišnje, uz doprinos lokalnih samouprava u zemljištu i infrastrukturi.

Opređeljena budžetska sredstva će imati za cilj formiranje obrtnog fonda za finansiranje stambenih programa pri RAS. Uz konstantno investiranje u ovaj kreditni fond, posle određenog perioda i uz postupan rast standarda, moguće je očekivati da on postane i finansijski samoodrživ, tj. nezavistan od budžeta. U kasnijoj fazi, sa povećanjem obima stambenog fonda u javnoj svojini za izdavanje u zakup, povećavaće se finansijski izvori iz obrtnih fondova.

Zbog velike finansijske zahtevnosti stambenih programa s jedne strane i nedostatka sredstava u državnom i lokalnim budžetima, neophodno je da se kod pribavljanja stanova za socijalno stanovanje vrši kombinovanje sredstava sa državnog i lokalnog nivoa u što većoj meri. Siromašnije jedinice lokalnih samouprava treba da obezbede uglavnom zemljište za izgradnju, dok ekonomski snažnije lokalne samouprave mogu da obezbede i dodatna finansijska sredstva.

Drugi važni izvori kreditiranja, posebno u početnim godinama formiranja obrtnih fondova su povoljna kreditna sredstva iz međunarodnih finansijskih institucija (kao što su RBSE, EIB, EBRD i druga).

Prema dosadašnjem iskustvu, donacije koje dolaze iz fondova međunarodnih institucija su usmerene na najugroženije i na specifične grupe (izbeglice, IRL, Romi, stanovnici kolektivnih centara) i ne predstavljaju izvor sa kojim treba računati kod finansiranja dugoročnih programa.

### **9.3.2 NAČIN OBRAČUNA ZAKUPNINE KOD STANOVA ZA SOCIJALNO STANOVANJE**

Osnovni programi subvencionisanja zakupnina se finansiraju iz budžeta kao posebne vrste socijalnih davanja, na državnom i lokalnom nivou.

Utvrđivanje načina obračuna i visine neprofitne ili regulisane zakupnine, predstavlja osnovu za utvrđivanje visine i obima subjektivnih subvencija.

Pošto je u Strategiji izabran pristup obračuna svih realnih troškova, u obračunu zakupnine polazi se od takozvane "bruto troškovne zakupnine", koja obuhvata sve investicione i eksploatacione troškove, dok se smanjivanjem ovih troškova uz različite "objektne subvencije", dobija niža - "neto troškovna zakupnina", koja u suštini treba da odgovara visini zakupnine koja bi bila cenovno dostupna određenim dohodovnim grupama.

Da bi ovakva pristupačna zakupnina bila dostupna i domaćinstvima sa niskim primanjima, potrebno je dodatno obezbediti subvenciju kojom će se pokriti razlika između neto troškovne zakupnine i 1/3 ukupnih neto prihoda domaćinstva.

Ukoliko bi se utvrdila jedinstvena zakupnina na niskom nivou, koja bi bila dostupna svim domaćinstvima (takozvana "socijalna zakupnina"), bile bi neophodne velike subvencije, kako na strani pribavljanja stana, tako i na strani stambene potrošnje.

Ovaj način se smatra vrlo neefikasnim sa ekonomske tačke gledišta, jer ne podstiče domaćinstva da svoju stambenu potrošnju prilagode svojim potrebama, dok pojedina domaćinstva mogu da ostvare subvencije koje im nisu potrebne, što je nepravično. Stoga zakupnine i subvencije treba u što većoj meri približiti stvarnim potrebama i različitim platežnim mogućnostima domaćinstava. U tu svrhu potrebno je ustanoviti standarde stambene potrošnje, odnosno veličine i kvaliteta stanova.

U donjem grafikonu su prikazani različiti nivoi zakupnina, od tržišne, preko bruto i neto troškovne zakupnine, do dostupne zakupnine uz stambeni dodatak i bez njega.

#### Grafik 15. Dostupna zakupnina i subvencije

*Izvor:* Uputstva za socijalno stanovanje, UNECE

Da bi se stambena potrošnja uskladila sa potrebama domaćinstava, i u skladu s time utvrdio odgovarajući nivo javne podrške za stanovanje u formi stambenih dodataka, potrebno je utvrditi neke od osnovnih parametara koji utiču na cenu stana, što se pre svega odnosi na parametre "prostornosti", koji se izražavaju u površinama stambenog prostora. S obzirom na ograničenost sredstava iz budžeta, Strategija predlaže sledeće optimalne stambene površine, za izgradnju novih stanova, što ne treba automatski primenjivati na površine postojećih stanova pri utvrđivanju stambenih potreba.

Tabela 2. Optimalne površine za novoizgrađene socijalne stanove

Veličina domaćinstva	Površina po domaćinstvu	Površina po članu
1-člano	20 - 30 m <sup>2</sup>	20 - 30 m <sup>2</sup>
2-člano	30 - 42 m <sup>2</sup>	15 - 20 m <sup>2</sup>
3-člano	42 - 55 m <sup>2</sup>	14 - 17 m <sup>2</sup>
4-člano	55 - 65 m <sup>2</sup>	14 - 16 m <sup>2</sup>
5-člano	65 - 75 m <sup>2</sup>	13 - 15 m <sup>2</sup>
6-člano	75 - 85 m <sup>2</sup>	12,5 - 14 m <sup>2</sup>

*Izvor:* Ministarstvo životne sredine, rudarstva i prostornog planiranja

Za svakog novog člana kod domaćinstava preko 6 članova, površine bi se uvećavale za 6 m<sup>2</sup> po članu, s tim što zakupodavac može izdati u zakup manji ili veći stan, ukoliko se zakupac s tim složi ili ako tako želi, pri čemu se razlika u m<sup>2</sup> obračunava drugačije.

U uslovima niskog ekonomskog standarda domaćinstava, kao što je slučaj u našoj zemlji, primenjuje se takozvana stara OECD ekvivalentna skala, poznata još i kao "Oksford" ekvivalentna skala, koja podrazumeva koeficijent 1 za jednog odraslog člana, koeficijent 0,7 za svakog dodatnog odraslog člana, kao i koeficijent 0,5 za svako dete do 14 godina starosti.

Indikativni podaci o primeni ekvivalentne skale za pojedine programe, prikazani su u narednoj tabeli, ali je u odnosu na specifične uslove za pojedinim programima moguće utvrditi i drugačije nivoe primanja, u zavisnosti od aktuelne situacije.

*Tabela 3.* Primena koeficijenta OECD "Oksford" ekvivalentne skale za ograničenja prihoda u različitim stambenim programima

Veličina domaćinstva	Koeficijent uvećanja prihoda (po "Oksford skali")	Nivoi prihoda domaćinstva za:			
		neprofitni zakup	neprofitnu kupovinu	unapređenje uslova stanovanja	stambene dodatke
1 odrastao	1,0	100%	150%	50%	35%
1 odrastao 1 dete	1,5	150%	180%	75%	53%
2 odrasla	1,7	170%	204%	85%	60%
1 odrastao 2 dece	2,0	200%	240%	100%	70%
2 odrasla 1 dete	2,2	220%	264%	110%	77%
2 odrasla 2 dece	2,7	270%	324%	135%	95%
2 odrasla 3 dece	3,2	320%	384%	160%	112%

*Izvor:* Evropska organizacija za saradnju i razvoj - OECD

Pored ovih parametara, drugi bitni element koji definiše program socijalnog stanovanja je utvrđivanje načina obračuna zakupnine u javnom sektoru.

U narednoj tabeli je data struktura neto troškovne zakupnine. Predloženi koeficijenti su dati na osnovu dosadašnjih iskustava u stambenim programima koji su sprovedeni u Srbiji, kao i na osnovu upoređivanja sa nivoima zakupnina u Sloveniji, gde postoje razrađeni programi zakupa stanova u javnom sektoru.

*Tabela 4.* Struktura najviše neto troškovne zakupnine u % godišnje

Elementi zakupnine	Neamortizovani namenski stanovi, građeni nepovratnim finansijskim sredstvima	Neamortizovani stanovi, građeni kreditnim finansijskim sredstvima
1. Troškovi održavanja	do 0,5 % x VS	do 0,5% x VS
2. Troškovi osiguranja	do 0,05% x VS	do 0,05% x VS



3. Troškovi upravljanja	do 0,5% x VS	do 0,5% x VS
4. Ostali troškovi	do 0,675 x VS	do 0,675 x VS
Neto troškovna zakupnina	do 1,725 x VS	do 1,725% % x VS uz usklađivanje sa rastom prihoda domaćinstva
VS je tržišna vrednost stana koju je utvrdilo Ministarstvo finansija - Poreska uprava na način kako se utvrđuje osnovica poreza na prenos apsolutnih prava		

Neto troškovna zakupnina može iznositi najviše do 1,725% vrednosti stana na godišnjem nivou. Ova zakupnina se sastoji od 0,5% od vrednosti stana na ime troškova održavanja, 0,05 % od vrednosti stana na ime troškova osiguranja, 0,5 % od vrednosti stana na ime upravljanja, a ostatak do ukupnog iznosa su ostali troškovi.

## 10. AKCIONI PLAN

Akcioni plan za sprovođenje Strategije sadrži aktivnosti, nosioce poslova, rokove izvršenja i finansijska sredstva za realizaciju aktivnosti.

## 11. ZAVRŠNA ODREDBA

Ovu strategiju objaviti u "Službenom glasniku Republike Srbije".

05 broj 36-9915/2011-1  
U Beogradu, 26. januara 2012. godine

**Vlada**

Prvi potpredsednik Vlade -  
zamenik predsednika Vlade,  
**Ivica Dačić**, s.r.

### **ANEKS**

#### **Analiza strukture domaćinstava u odnosu na primanja i odgovarajući stambeni programi**

Ove analize predstavljaju poređenje cene neto troškovne zakupnine za stan od 50 m<sup>2</sup>, u odnosu na decilnu raspodelu raspoloživih sredstava domaćinstava po visini, u 2009. godini, za prosečnu cenu novog stana na nivou Republike Srbije, koja je 2008. godine iznosila 105.912 dinara/m<sup>2</sup>. Za potrebe utvrđivanja prosečne zakupnine na nivou Republike Srbije, ova cena je pomnožena sa odgovarajućim koeficijentom 0,67, za prosečnu opremljenost stana, lociranog u gradskoj zoni koja bi odgovarala za socijalno stanovanje, čime je dobijena vrednost stana od 70.961 dinara/m<sup>2</sup>. Za stan od 50

m<sup>2</sup> cena stana bi iznosila 3.548.052 dinara u 2009. godini, što je osnov za utvrđivanje mesečne zakupnine, u skladu sa ponuđenim rešenjima u narednim tabelama.

**Tabela 5.** Prikaz kvalifikovanosti domaćinstava za različite ekonomski održive programe socijalnog stanovanja na osnovu prihoda domaćinstva<sup>1)</sup>

Zakupnina 1,75 % od vrednosti stana <sup>2)</sup> , sa subvencijama za domaćinstva sa prihodima ispod granice siromaštva							
Br. decila ili granica	Prihodi domaćinstva	Granica relativnog siromaštva u 2009.	Mesečna zakupnina za stan 50 m <sup>2</sup>	Cenzus	Zakupnina koju plaća zakupac (2-3)	Subvencija	Ostatak prihoda (2-6)
1	2	3	4	5	6	7	8
1	14.039	23.090	5.174	28.264	0	5.174	14.039
Zakupnina 2,75 % od vrednosti stana <sup>2)</sup> , sa subvencijama za domaćinstva do 40% prosečnih primanja, uvećano za koeficijent ekvivalentnih primanja po članu domaćinstva, sa postepenim porastom u skladu sa rastom prihoda domaćinstva do kraja sprovođenja Strategije do 4,75%							
DG <sup>3)</sup>	23.090	23.090	8.131	31.221	0	8.131	23.090
2	23.506	23.090	8.131	31.221	416	7.715	23.090
3	27.010	23.090	8.131	31.221	3.920	4.211	23.090
4	31.114	23.090	8.131	31.221	8.024	107	23.090
GGa <sup>4)</sup>	31.221	23.090	8.131	31.221	8.131	0	23.090
Zakupnina 2,75 % od vrednosti stana <sup>2)</sup> , za domaćinstva do 100% prosečnih primanja, uvećano za koeficijent ekvivalentnih primanja po članu domaćinstva, sa postepenim porastom u skladu sa rastom prihoda domaćinstva do kraja sprovođenja Strategije do 4,75%							
5	37.680	23.090	8.131	31.221	8.131	0	29.549
6	41.455	23.090	8.131	31.221	8.131	0	33.324
7	50.865	23.090	8.131	31.221	8.131	0	42.734
GGb <sup>5)</sup>	69.813	23.090	8.131	31.221	8.131	0	61.682
Povoljni krediti za stan od 50 m <sup>2</sup> - donja granica primanja 3 rate kredita (58.350 RSD), gornja granica primanja 120% ili 150% proseka							
Br. decila ili granica	Prihodi domaćinstva	Mesečna rata kredita za stan 50 m <sup>2</sup>		Cenzus 3 rate kredita	Ostatak prihoda		
DG.	58.350	19.450		58.350	38.900		
8..	58.388	19.450		58.350	38.938		
9.	69.046	19.450		58.350	49.596		
GGv1 <sup>6)</sup>	83.775	19.450		58.350	64.325		
GGv <sup>6)</sup>	104.719	19.450		58.350	85.269		

1) prikaz je dat prema decilnoj podeli prihoda domaćinstva (raspoloživa sredstva u novcu) i prema donjim i gornjim granicama prihoda domaćinstva, koje ih kvalifikuju za određeni ekonomski održiv program socijalnog stanovanja

2) Vrednost stana iz rešenja za obračun poreza na imovinu;

3) DG = Donja granica novčanih primanja tročlanog domaćinstva za učešće u programu zakupa stana u javnoj svojini;

- 4) GGa = Gornja granica novčanih primanja tročlanog domaćinstva za ostvarivanje prava na smanjenu zakupninu - 40% prosečnih primanja uvećano za koeficijent ekvivalentne skale po članu domaćinstva;
- 5) GGb = Gornja granica novčanih primanja tročlanog domaćinstva za ostvarivanje prava na neprofitni zakup stana u javnoj svojini - 100% prosečnih primanja uvećano za koeficijent ekvivalentne skale po članu domaćinstva;
- 6) GGv = Gornja granica novčanih primanja tročlanog domaćinstva za ostvarivanje prava na neprofitnu kupovinu - 120% (ili 150%) prosečnih primanja uvećano za koeficijent ekvivalentne skale po članu domaćinstva.

Iz priloženog se vidi da domaćinstva iz prvog decila ne mogu da plaćaju ni minimalnu troškovnu zakupninu u celosti, kao i da su im potrebna dodatna socijalna davanja, pošto je njihov prosečni nivo prihoda ispod granice apsolutnog siromaštva, koja se proračunava na osnovu kalorijske vrednosti za zadovoljenjem prehrambenih potreba.

Domaćinstvo koje može da pristupi ovom programu, pod uslovom da postoje stambeni dodaci za pokrivanje minimalnih troškova stanovanja, je ono tročlano domaćinstvo koje ima primanja u novcu na nivou granice relativnog siromaštva. Stambeni dodatak za takvo domaćinstvo bi bio na nivou te minimalne dostupne zakupnine.

Već drugi decil domaćinstava, u proseku ima potrebu za stambenim dodatkom koji iznosi oko 3/4 zakupnine, dok treći decil domaćinstava u proseku ima potrebu za subvencijom od oko 1/4 zakupnine. Četvrti decil domaćinstava ima potrebu za minimalnim dodatkom u proseku, dok ostala tri decila domaćinstava, nemaju potrebu za stambenim dodatkom. Na ovaj način posmatrano, ukupna opterećenja subvencijama mogu da se kreću oko 25% od povratnih sredstava od zakupnina, na nivou programa, pod pretpostavkom da su u programu u podjednakom procentu zastupljena domaćinstva iz svih šest decila.

Ovo je s jedne strane finansijski održiviji model od modela da svi plaćaju nisku zakupninu, koja ne odražava stvarne troškove, ili da je uopšte ne plaćaju, a s druge strane je i pravedan i usklađen prema prihodima.

Ovaj model ujedno daje i osnovu za postepeno usklađivanje zakupnina na nivou punih troškova, jer će se kroz njega obezbediti održivost socijalnih stambenih programa ovog tipa i dalje uvećanje osnove za ostvarivanje socijalnih ciljeva u stambenoj politici - izgradnja potrebnog stambenog fonda za izdavanje po neprofitnim uslovima.

Treba takođe reći da deo zakupnine do nivoa od 1,75% od vrednosti stana godišnje, pokriva troškove eksploatacije stana (održavanje, upravljanje, osiguranje od šteta), što je nivo subjektivnih subvencija.

Ostatak od 1% od vrednosti stana, predstavlja deo otplate troškova pribavljanja stana, odnosno deo troškova amortizacije, što može da se na samom početku formulisanja projekta obuhvati kroz odgovarajuće objektne subvencije.

