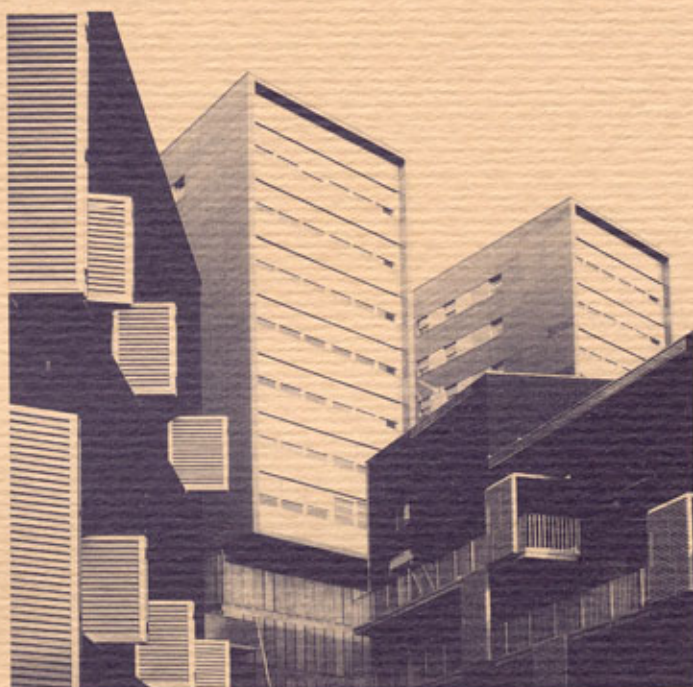

Socijalno stanovanje

Prikaz stambenih politika Srbije
i odabranih zemalja Evrope



Socijalno stanovanje

Prikaz stambenih politika Srbije
i odabranih zemalja Evrope

Socijalno stanovanje

Prikaz stambenih politika Srbije i odabranih zemalja Evrope

Izdavač

PALGO centar

Za izdavača

Dušan Damjanović

Kneginje Ljubice 14, Beograd

Tel: + 381 11 30 25 813, faks: + 381 11 30 25 842

office@palgo.org, www.palgo.org

Urednici

Dušan Damjanović, mr Žaklina Gligorijević

Poglavlja I–IV nastala su na osnovu Studije socijalnog stanovanja Republike Srbije Urbanističkog zavoda Beograda. Rukovodilac studije: Marija Lalošević. Autori studije: Darko Savić, Đorđe Mojović /Program za urbani razvoj/, Maja Joković-Potkonjak, Radmila Marković.

Recenzija

dr Đorđe Mojović

Prevod poglavlja V

Darko Savić

Lektura i korektura

Irena Popović

Prelom i dizajn

Ivan Tasić, SUNstudio

Tiraž

500

ISBN 978-86-84865-05-4

Štampa

Standard 2, Beograd

Zahvaljujemo se Republičkoj agenciji za prostorno planiranje Republike Srbije na ustupanju prava na štampanje Studije o socijalnom stanovanju Republike Srbije, čiji je Agencija naručilac. Posebnu zahvalnost dugujemo timu Urbanističkog zavoda Beograda na stalnoj podršci u svim fazama pripreme ove publikacije.



Republička agencija za prostorno planiranje Republike Srbije

Kralja Milutina 10a, 11000 Beograd

Tel/faks: +381 11 3640 334

office@rapp.gov.rs, www.rapp.sr.gov.yu



Јавно урбанистичко предузеће
УРБАНИСТИЧКИ ЗАВОД БЕОГРАДА
Палмотићева 30, 11 000 Београд
www.urbel.com

Javno urbanističko preduzeće Urbanistički zavod Beograda

Palmotićeve 30, 11000 Beograd

Tel: sekretar direktora: +381 11 3331 510, centrala: +381 11 3331 500, faks:

+381 11 3331 550

office@urbel.com, www.urbel.com

Objavljivanje ove knjige ne bi bilo moguće bez podrške *Human Rights and Governance Grants Program (HRGGP) Think Tank Fund* iz Budimpešte.

Think Tank Fund, Open Society Institute

Oktober 6 Street Nr. 12, 1051

Budapest, Hungary

Tel: + 36 1 327 3836, Fax: + 36 1 327 3101

gbuldioski@osi.hu, www.soros.org/initiatives/thinktank

Socijalno stanovanje

Prikaz stambenih politika Srbije
i odabranih zemalja Evrope



Beograd, 2010.

SADRŽAJ

- 7 Predgovor
- 9 Pojmovi socijalnog stanovanja
- 13 Ciljne grupe korisnika

I

- 15 **Iskustva Srbije u oblasti socijalnog stanovanja od 1990. godine do danas**
- 19 Istorijat stambenog zakonodavstva i stambenih politika
 - 19 Privatizacija društvenog stambenog fonda
 - 23 Problem organizacije, upravljanja i održavanja stambenih zgrada
 - 27 Oblici socijalne stambene politike od 1990. godine
 - 31 Ostale strateške aktivnosti republičke i lokalnih uprava u vezi sa stambenom politikom
- 33 Iskustva vladinog i nevladinog sektora i međunarodnih organizacija
 - 33 Postojeće specijalizovane institucije i programi
 - 36 Ostali državni programi
 - 38 Ostali programi lokalnih samouprava
 - 39 Ostali programi međunarodnih organizacija
 - 39 Aktivnosti civilnog sektora

II

- 41 **Iskustvo grada Beograda**
 - 45 Osvrt na drugu polovinu 20. veka
 - 46 Period nakon 2000. godine
 - 47 Planska i normativna dokumenta
- 49 Zaključak o dosadašnjim iskustvima
 - 49 Politike i programi
 - 49 Zakonski okvir
 - 49 Institucionalni okvir
 - 50 Finansiranje

III

- 53 **Ciljevi i koncepcija politike socijalnog stanovanja u Srbiji**

IV

- 61 **Koncepti i prakse evropskih zemalja**
- 65 Iskustva razvijenih država Evrope
 - 65 Uticaji politike Evropske unije
 - 68 Koncepcije socijalnog stanovanja u Evropi
 - 68 Dimenzije socijalnog stanovanja
 - 71 Oblici svojine rentalnog stambenog fonda

- 72 Modaliteti organizacije i finansiranja socijalnog stanovanja
- 80 Uporedna analiza osnovnih elemenata socijalnog stanovanja
- 85 Tendencije i novi pravci u oblasti socijalnog stanovanja
- 87 Socijalno stanovanje u zemljama u tranziciji

V

- 93 **Socijalno stanovanje u gradu Beču**
- 97 Najveći stanodavac socijalnog stanovanja u Austriji
- 99 Pouke osamdesetogodišnje uspešne priče, Wolfgang Ferster
- 115 Zaključak

- 121 Rečnik korišćenih pojmova i skraćenica
- 125 Literatura

Predgovor

Publikacija koja je pred Vama predstavlja pokušaj grupe autora da sistematizuje, objedini i javnosti predstavi dvodecenijsku istoriju stambenih politika u Srbiji, iskustva glavnog grada, kao i dosadašnja promišljanja o strateškim prioritetima politike socijalnog stanovanja.

Ambicija autora ove publikacije je da pruže smernice u uspostavljanju politika socijalnog stanovanja na lokalnom nivou, da objasne modalitete subvencionisanja, finansiranja i kreditiranja socijalnog stanovanja, kao i da ukažu na značaj socijalne inkluzije i socijalne kohezije i predlože strateške prioritete u duhu održivog razvoja.

Osnov publikacije „Socijalno stanovanje - prikaz stambenih politika Srbije i odabranih zemalja Evrope“ čini studija socijalnog stanovanja Urbanističkog zavoda Beograda, pisana i kao materijal za izradu Strategije prostornog razvoja Republike Srbije. Studija Urbanističkog zavoda Beograda pruža iscrpne informacije o dosadašnjim aktivnostima za unapređenje stambenih politika, ali, istovremeno, predstavlja i mnogobrojna iskustva drugih zemalja. Očekuje se da će ova studija, zajedno sa predloženim preporukama, dati značajan doprinos izradi Nacionalne strategije socijalnog stanovanja, čije je donošenje propisano Zakonom o socijalnom stanovanju, u roku od šest meseci od donošenja Zakona.

Poseban deo publikacije se bavi dosadašnjim značajnim iskustvima Beograda u ostvarenju različitih programa socijalnog stanovanja – od stanova solidarnosti i stanova za prodaju pod neprofitnim uslovima, do stanova za izdavanje u javnoj svojini. Dosadašnji rezultati i iskustva otvaraju mogućnost da uskoro bude definisana lokalna gradska strategija koja će obezbediti preduslove za izgradnju neophodnih adekvatnih institucionalnih kapaciteta grada i programsku osnovu za realizaciju projekata socijalnog stanovanja u skladu sa novim nacionalnim sistemom socijalnog stanovanja.

Rukovođene potrebom da reše sopstvene socijalne i stambene probleme, pojedine lokalne samouprave u Srbiji su u međuvremenu sticale relevantno, konkretno iskustvo, ostvarujući pojedine međunarodne ili sopstvene projekte. Neke od njih, učestvujući u nacionalnom pilot programu koji je bitno doprineo osmišljavanju sistema socijalnog stanovanja i donošenju Zakona o socijalnom stanovanju, razvile su i osnovne instrumente za vođenje lokalne stambene politike. To su, pre svega, specijalizovane javne stambene institucije i lokalne stambene strategije. Osim toga, realizovali su i prve projekte formiranja javnog stambenog fonda na osnovu savremenih evropskih principa. Za primerima tih sedam lokalnih samouprava pošli su i mnogi drugi i ne čekajući donošenje Zakona o socijalnom stanovanju, tako da danas u Srbiji postoji već devet specijalizovanih neprofitnih javnih stambenih organizacija (lokalnih stambenih agencija).

Saznanja o modelima, svojinskim i organizacionim oblicima i sistemima finansiranja koje su u kreiranju i sprovođenju politike socijalnog stanovanja razvile zemlje Evropske unije, pa i pojedine zemlje u tranziciji, a koji bi se, u skladu sa postojećim i budućim pravnim okvirom, mogli primeniti i u Srbiji, predstavljaju značajan potencijal za formulisane novih nacionalnih

smernica. Ova publikacija prikazuje dosadašnja domaća iskustva u oblasti socijalnog stanovanja, kao i strana iskustva i dobre prakse, i izvodi osnovne preporuke za strateški dokument u izradi.

Stručni tim Urbanističkog zavoda Beograda je u procesu pripreme studije socijalnog stanovanja sarađivao sa Programom za urbani razvoj. PALGO centar je, u saradnji sa Grupom 484, Kontaktnim biroom grada Beča i Ambasadam Austrije u Beogradu, preduzeo niz aktivnosti tokom 2008. u želji da doprinese informisanju o važnosti socijalnog stanovanja i potencijalima alternativnih stambenih programa, sa ciljem da se temeljno upoznamo sa bečkim modelom socijalnog stanovanja, za koji već duže vreme postoji velika zainteresovanost stručne javnosti u Srbiji. Na međunarodnoj radionici PALGO centra („U susret Nacionalnoj strategiji razvoja socijalnog stanovanja“), radi upoznavanja duge i razvijene tradicije grada Beča i razmene iskustava, izlagao je dr Wolfgang Ferster (*Wolfgang Förster*), direktor Magistratskog odeljenja zaduženog za podsticaj stanogradnje i stambene poslove u Gradskoj upravi Beča. Rezultat radionice je niz preporuka za poboljšanje i izgradnju nacionalne stambene politike i smernica za razvoj socijalnog stanovanja u Srbiji.

Čitajući uporednu analizu na nivou Evropske unije i okruženja, čitalac će bolje razumeti izazove zakonodavnog i institucionalnog okvira za razvoj socijalnog stanovanja u Srbiji, čije je uobličavanje nedavno počelo upravo usvajanjem Zakona o socijalnom stanovanju. Nastojanjem da se bolje razumeju preovlađujuće evropske tendencije i bogato iskustvo pojedinih država/gradova, moguće je podići svest svih aktera u ovoj oblasti, sa ciljem da se postigne veća posvećenost donosilaca odluka ostvarenju socijalne ravnopravnosti i kohezije. Mnogi od njih razumeju da je neophodna snažna javna intervencija da bi se obezbedilo sprovođenje socijalne politike države, čime se pomaže ranjivim društvenim grupama da ostvare pravo na stan, što one same ne mogu postići na tržištu.

Dušan Damjanović

Pojmovi socijalnog stanovanja

Socijalno stanovanje

Pojam socijalnog stanovanja se različito definiše u regulativama različitih država, kao i u radovima različitih relevantnih autora. Ono što je mnogima zajedničko, a pojavljuje se i u definiciji tog pojma u Zakonu o socijalnom stanovanju Republike Srbije, jeste da je socijalno stanovanje organizovano obezbeđivanje stanovanja određenog standarda porodičnim domaćinstvima koja iz različitih, a pre svega ekonomskih i socijalnih razloga nisu u mogućnosti da sebi pribave stambeni prostor na tržištu. Ipak, postoje mnoge države koje takvu javnu intervenciju u svojoj regulativi ne nazivaju *socijalnim stanovanjem*, već nekim drugim terminima (neprofitno, netržišno, podsticano, pristupačno i sl.), ali u Evropi je međunarodno prihvaćen termin *social housing* i on označava najšire poimanje državne podrške u stanovanju.

Smisao takvog određenja je jasan. Razvoj tržišnih ekonomija, kako u razvijenim zemljama, tako i u zemljama u tranziciji, izaziva i socijalno raslojavanje, ali i pojavu siromaštva. Trajna ili privremena nezaposlenost, male zarade, zdravstveni problemi, poodmaklo starosno doba ili materijalna neobebeđenost mladih ljudi na školovanju ili na početku radnog veka čine kupovinu ili zakupljivanje odgovarajućeg stana na tržištu nedostupnim određenom procentu porodica. Ekonomska recesija takve probleme samo pooštrava i umnožava, povećavajući učešće ranjivih društvenih grupa i porodičnih domaćinstava bez stana. Kao što je socijalno stanovanje nerazdvojni deo stambene, tako je i deo socijalne politike svake države i lokalne zajednice, važan korektiv negativnih posledica ekonomskog razvoja i spontanosti tržišnih tokova.

Zakon o socijalnom stanovanju (Sl. glasnik RS, br. 72/09), u članu 2. definiše socijalno stanovanje kao *stanovanje odgovarajućeg standarda koje se obezbeđuje uz podršku države, u skladu sa strategijom socijalnog stanovanja i programima za realizaciju strategije, domaćinstvima koja iz socijalnih, ekonomskih i drugih razloga ne mogu da obezbede stan po tržišnim uslovima*.

Vladimir A. Milić definiše socijalno stanovanje na gotovo identičan način, *kao stanovanje odgovarajućeg standarda koje se obezbeđuje podrškom države za one grupe i kategorije stanovništva koje zbog ekonomskih, socijalnih i drugih razloga i ograničenja ne mogu na tržištu i po tržišnim uslovima da zadovolje svoje stambene potrebe. Socijalno stanovanje je ekonomski i socijalno održiv koncept koji se zasniva na partnerstvu javnog, privatnog i neprofitabilnog sektora*¹.

Socijalno stanovanje se obezbeđuje u najvećoj meri u lokalnim zajednicama, obezbeđujući ga lokalne uprave ili neprofitne stambene asocijacije, uz finansijsku podršku države, koje

1 Milić, V. A. *Urbanistički aspekti socijalnog stanovanja*, Arhitektonski fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2006.

mogu biti usmerene na subvencionisanje ponude ili tražnje. Može biti organizovano kao kreditiranje izgradnje stanova, pomoć u plaćanju zakupnine ili subvencija za sticanje stana u vlasništvo, a u osnovi je namenjeno različitim društvenim grupama kojima je zajedničko da svoju potrebu za stanom nisu u mogućnosti da ostvare na tržištu stanova.

Kako se ističe u obrazloženju Zakona o socijalnom stanovanju, *socijalno stanovanje je izuzetno važan faktor postizanja socijalne ravnoteže i njime se obezbeđuje integracija svih grupa u društvenu zajednicu, uključujući i one koje smatramo ugroženima*².

Socijalno stanovanje se često pogrešno izjednačava sa stanovanjem pod zakup u stanovima u javnom (državnom) vlasništvu, što je uži pojam iz prakse razvijenih zemalja u kojima je postojala podela javne intervencije na socijalno i pristupačno stanovanje (*social/affordable housing*). Ovo drugo je bilo sticanje stana u vlasništvo pod neprofitnim ili subvencionisanim uslovima.

Socijalno stanovanje je danas neodvojivo povezano sa ukupnom socijalnom politikom, posebno politikom socijalne inkluzije i kohezije, ali i sa politikom regionalnog i lokalnog razvoja, sa razvojnim planovima i politikama gradova i metropolitenskih područja. Takođe je neodvojivi deo stambenih politika, vezuje se sa ciljevima i politikama zapošljavanja i sa održivim razvojem u celini. U tom se smislu u uspešnosti socijalnog stanovanja u nekoj sredini reflektuju njene snage i/ili slabosti.

Socijalna politika i socijalno stanovanje

*Socijalna politika je organizovana delatnost države i drugih društvenih institucija čiji je cilj prevladavanje socijalnih rizika, pomoć siromašnim i socijalno isključenim pojedincima i društvenim grupama, ujednačavanje životnih šansi te, uopšte, unapređivanje socijalne dobrobiti građana*³. Definisanje i određivanje sadržaja socijalne politike uslovljeno je, između ostalog, pravnom, socijalnom i ekonomskom tradicijom svake zemlje. Uloga države jeste da kreira socijalnu politiku, standardizuje neophodne modele, ostvaruje nadzor i finansijski interveniše u najsiromašnijim opštinama kako bi se ujednačio razvoj celokupne teritorije, predupređujući i/ili ublažavajući regionalne i lokalne razlike. Iskustva razvijenih zemalja i zemalja u tranziciji pokazuju da je efikasan sistem ostvarivanja tog prava moguće organizovati nacionalnim programom koji neće biti podložan volji lokalnih vlasti.

Socijalna kohezija

Pod socijalnom kohezijom se podrazumeva sposobnost jednog društva da osigura dobrobit svim svojim članovima, da svede na minimum nejednakosti i izbegne podele. Tamo gde takve razlike postoje, treba preduzeti akcije da se one smanje. Nijedno društvo nije u potpunosti kohezivno; to je pre ideal kojem svako društvo treba da teži održavanjem, poboljšavanjem

² Predlog zakona o socijalnom stanovanju Republike Srbije, obrazloženje.

³ Puljiz, V. et al. *Socijalna politika: Povijest, sustavi, pojmovnik*, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2005.

i prilagođavanjem promenama koje se dešavaju u ekonomskoj, socijalnoj i političkoj sferi. Socijalna kohezija razvija solidarnost, a ako postoje siromaštvo i isključenost, onda postoji obaveza pružanja pomoći socijalno ranjivim članovima društva. Socijalna politika treba da napravi ravnotežu između dvosmernih promena u ekonomiji (povećanje stope nezaposlenosti kao posledica tranzicije, privatizacije, racionalizacije, ekonomske recesije i dr.) i ostvarenja socijalne pravde. Nova strategija za socijalnu koheziju Saveta Evrope, koju je odobrio Savet ministara 31. marta 2004. godine, problem socijalnog stanovanja postavlja u bitno novi kontekst ostvarivanja pune socijalne kohezije u državama članicama. Pravo na stanovanje posmatra se u sklopu drugih socijalnih prava a kao preduslov stvaranja socijalne kohezije u jednom društvu.

Ciljne grupe korisnika

Jedan od osnovnih ciljeva buduće Nacionalne strategije socijalnog stanovanja jeste definisanje ciljnih grupa stanovništva kojima su neophodne podrška i pomoć u ostvarivanju prava na stan.

Generalno, ciljnu grupu predstavljaju domaćinstva koja nemaju prihode kojima bi sebi mogli da obezbede odgovarajući standard stanovanja (sopstveni stan ili stan u zakup) po tržišnim okolnostima. To podrazumeva i jasno vrednovanje osnovnog i dopunskih kriterijuma, kao što su sadašnji uslovi stanovanja, veličina domaćinstva, sagledavanje svih izvora prihoda, kako onih iz radnog odnosa, tako i onih neformalnih, broj izdržavanih članova domaćinstva, starosna dob porodice itd., sa ciljem da se utvrde objektivne okolnosti i eventualno koriguje osnovni, prihodni kriterijum.

Različite podgrupe definišu se pre svega politikom, a potom i odgovarajućom pravnom regulativom u oblasti socijalnog stanovanja. U propisima i praksi evropskih zemalja u takve podgrupe spadaju domaćinstva čiji su članovi u poodmakloj životnoj dobi, mladi ljudi koji tek zasnivaju porodicu ili su na školovanju, različiti oblici porodica ili pojedinaca sa posebnim potrebama, što negde podrazumeva i starost, kao i različiti oblici bolesti i invaliditeta, osobe nesposobne za rad, izbegličke ili etničke grupe itd.

Ciljne grupe se određuju u skladu sa materijalnim mogućnostima neke zajednice i države i njenim specifičnim okolnostima i problemima i predmet su posebnih propisa i pravilnika.



I

**Iskustva Srbije u oblasti
socijalnog stanovanja
od 1990. godine do danas**

Istorijat stambenog zakonodavstva i stambenih politika

Stambenu politiku u poslednjoj deceniji 20. i prvoj deceniji 21. veka karakteriše radikalni prelaz sa koncepta države blagostanja na neoliberalni koncept. Naglo povlačenje države iz ove oblasti i potpuna deregulacija doveli su do toga da je za najveći deo stanovništva obezbeđenje stambenog prostora postao nepremostiv problem, a da je za investitore stambena izgradnja postala jedna od najprofitabilnijih delatnosti. Država je postepeno napuštala bavljenje stambenom politikom, da bi na kraju ostala gotovo bez ikakvih institucionalnih i kadrovskih kapaciteta da se njome bavi.

Ovaj period se ne može jasno podeliti po fazama, već se može govoriti o inicijalnoj, prekretnoj meri – privatizaciji društvenog stambenog fonda i manjem broju međusobno nekoherentnih inicijativa i procesa koji su obeležili stambenu politiku od sredine devedesetih godina do danas. Značajne društvene pojave koje su uticale na promene i u stambenoj politici jesu ratovi na prostoru bivše SFRJ, veliki egzodus gotovo pola miliona Srba iz Hrvatske i BiH, sukobi na Kosovu i Metohiji, bombardovanje Srbije i novi egzodus preko 200.000 Srba i drugog nealbanskog življa sa Kosova i Metohije, promena režima i politička demokratizacija 2000. godine i decentralizacija države.

Do 2003–2004. godine procesi stambene politike pratili su kratkoročne političke ciljeve uz dalje urušavanje decenijama razvijanih institucija i kapaciteta. Od tada počinju postepeno da se kristališu nova sistemska rešenja, koja i dalje nisu rezultat konzistentne dugoročne politike, već izdvojene inicijative koje ne prate stvarno pripadajuće nadležnosti institucija koje ih sprovode. Tako se dešava da se istovremeno razvijaju slični instrumenti, ali sa potpuno različitim pobudama i političkim ciljevima, ostvaruju programi namenjeni istoj populacionoj grupi, ali pod različitim uslovima korišćenja i sl. Potpuno odsustvo horizontalne i vertikalne koordinacije i među sektorima i među nivoima vlasti odslikavalo je realan nivo političke kulture i koalicione vladavine idejno nepomirenih političkih partnera.

Privatizacija društvenog stambenog fonda

Prekretnica u stambenoj politici Srbije nastupa 1990. godine kada je država ukinula četrdesetogodišnji sistem finansiranja društvene stambene izgradnje. Zaokret ka tržištu kao „samoregulišućem“ mehanizmu učinjen je u nadi da će se za deo populacije koja neće moći na tržištu da reši stambeno pitanje uskoro usvojiti zakonska i institucionalna rešenja, ali i obezbediti osnovni fondovi, punjeni iz privatizacije, kojima će se u novim kapitalističkim uslovima uspostaviti instrumenti za deo stambene privrede koji danas nazivamo „socijalnim stanovanjem“.

Izvršena je privatizacija društvenih stanova, koji su činili najveći deo stambenog fonda u gradovima, najpre u skladu sa Zakonom o stambenim odnosima iz 1990⁴, a potom

4 Sl. glasnik SRS, br. 12/90, 47/90, 55/90 i Sl. glasnik RS, br. 3/90 i 7/90.

prema Zakonu o stanovanju iz 1992⁵, što je u roku od pet godina dovelo do svojinske strukture sa oko 98% stanova u privatnom vlasništvu. Do danas, privatizacija je ostala daleko najsnažnija sistemska mera postsocijalističke stambene politike sa dalekosežnim posledicama.

Iako je vlast nameravala da privatizacijom stanova obezbedi finansijsku osnovu za novi investicioni ciklus, hiperinflacija i decentralizovani sistem otkupa stanova, kao i viši politički interes, doveli su do toga da se privatizacija okonča bez ikakvog finansijskog efekta.

Otkup stanova obavljen na osnovu Zakona o stambenim odnosima iz 1990. deo je prelaznog koncepta nove stambene politike države nastale na osnovu novog Ustava Republike Srbije iz 1990⁶, kojim se definiše da više ne postoji obaveza svih zaposlenih da izdvajaju doprinos za stambenu izgradnju, već se država opredelila da građani stambene potrebe rešavaju sticanjem vlasništva nad stambenom zgradom ili stanom, ili zakupom stana.

Novi Ustav Republike Srbije promovise ravnopravnost svih oblika svojine i određuje da se stanovi u društvenom i državnom vlasništvu mogu privatizovati pod tržišnim uslovima. Uvođenje liberalnoekonomskog koncepta dominacije privatne svojine i pre uvođenja višepartijskog političkog sistema moglo bi se smatrati naprednom promenom za taj istorijski momenat.

Ustavna načela su ugrađena u Zakon o stambenim odnosima (1990) i osnovna određenja su da se stambene potrebe stanovništva rešavaju sopstvenim sredstvima i to: izgradnjom, kupovinom i zakupom stana, a da država obezbeđuje stanove za zadovoljenje stambenih potreba socijalno ugroženih lica. Osnovicu za otkupnu cenu predstavlja revalorizovana građevinska vrednost stana (troškovi izgradnje) umanjena za amortizaciju. Visina otplate stana na godišnjem nivou odgovara najmanje iznosu dvostruke stope amortizacije, dok rok otplate ne može biti manji od četrdeset godina, osim u posebnim slučajevima stambene ugroženosti. Na stan se stavlja hipoteka do isplate stana u celini. Umanjenja po osnovu amortizacije su 1% godišnje do maksimuma od 50%, a pri isplati stana u celini odobran je popust od 20%.

Zakon ne propisuje namenu sredstava koja po osnovu otkupa primaju vlasnici – preduzeća, opštine, javne institucije, Republika Srbija ili SFRJ, iako u članu 4. ukazuje na to da oni mogu davati kredite za izgradnju ili kupovinu stanova u svojini i poboljšanje uslova stanovanja. Ovde se, s jedne strane, vidi problem velike disperzije sredstava kojima bi trebalo da se obnove ciklusi finansiranja, prvenstveno nove stambene izgradnje, dok je, s druge strane, uočljivo nepostojanje jasne obaveze i uslova za namensku upotrebu tih sredstava.

Pri korišćenju stanova ukida se mogućnost zasnivanja novog stanarskog prava, a uvodi se zakup stana uz pokušaj uvođenja ekonomske zakupnine. Ona se, teoretski, sadrži od amortizacione vrednosti stana (zakonski definisana stopa), troškova investicionog i tekućeg održavanja, koji ne mogu biti manji od polovine stope amortizacije i zakonskih i ugovornih obaveza koje se tiču osiguranja i upravljanja zgradom, što nikada nije zaživelo jer se nisu ni gradili novi stanovi za izdavanje pod zakup.

5 Sl. glasnik RS, br. 50/92.

6 Sl. glasnik SRS, br. 1/90.

Efekti primene Zakona o stambenim odnosima iz 1990, do donošenja Zakona o stanovanju 1992. godine, jesu sledeći: počinje postepeni otkup stanova⁷, iako su otkupne cene stanova bile visoke (veći noviji stanovi su dostizali cenu do 60.000 DEM). Ipak, imajući u vidu dugi rok otplate (480 meseci) i visoka prosečna primanja, zbog tada nerealno snažne domaće valute, ovo je bilo dostižno većini domaćinstava.

Zakon o stanovanju iz 1992. godine, koji i danas važi sa svim izmenama i dopunama, tretira dve oblasti – u prvoj se bavi pitanjima korišćenja i održavanja stanova, u drugoj pitanjem otkupa društvenih stanova⁸. Prva verzija Zakona postavlja 31. decembar 1995. kao rok za završetak otkupa stanova, posle koga bi se korišćenje svih neotkupljenih stanova transformisalo u zakup stana. Nastavljajući reformu započetu Zakonom o stambenim odnosima (1990), Zakon o stanovanju (1992) uvodi dodatne beneficije za otkup stanova jer je zakonodavac želeo da taj proces ubrza i u potpunosti okonča. Privatizacija stanova se definiše kao otkup stanova i kupoprodajni odnos između „nosioca prava raspolaganja na stanu u društvenoj svojini i vlasnika stana u državnoj svojini“, s jedne strane, i „nosioca stanarskog prava“, s druge strane.

Otkupna cena stana bila je definisana na osnovu prosečne ugovorne građevinske cene u Republici (po kvadratnom metru), koja se statistički prati, uz primenu umanjenja za amortizaciju stana po stopi od 1%, do maksimalnih 50%, primenu koeficijenta za opštu pogodnost zgrade i stana (kvalitet i spratnost zgrade, visinski položaj stana u zgradi, lokacija i dr.)⁹. Dodatna umanjenja primenjivana su na otkupnu cenu stana, i to tako što je uziman u obzir doprinos za stambenu izgradnju koji je uplaćivan iz ličnog dohotka lica koje kupuje stan i njegovog bračnog druga, po stopi od 0,5% za svaku godinu radnog staža, s tim što to umanjenje iznosi maksimalno 30%. Dodatna umanjenja odnosila su se i na invaliditet u domaćinstvu ili pogibiju u ratovima posle 1990. godine i prema tim kriterijumima stopa umanjenja je mogla biti dodatnih 50%. Zakonodavac je predviđao i mogućnost „obeštećenja“ bivših vlasnika eksproprijiranih stanova, koji su sada nosioci stanarskog prava sa još dodatnih 10% popusta. Rok otplate iznosi 40 godina s tim što, uz saglasnost kupca, može biti i kraći, a na stan se stavlja hipoteka kao garancija plaćanja. Uz sve to, u slučaju jednokratne otplate, ugovorna cena se umanjuje za 20%, a ako se plaća u konvertibilnim devizama, dug se umanjuje za 35%.

Pomenuti korektivi unose izvesni element „socijalne pravde“ i umanjenim vrednostima čine otkup dostupnim za najšire stanovništvo. Uz navedene subvencije, prosečna ugovorna cena otkupa stana od 80 m² izgrađenog 1970. iznosila je oko 20.000 DEM, s tim što je u isto vreme ukupna cena građenja novog stana te veličine iznosila 75.000 DEM¹⁰.

7 Prema izjavama vlasnice prve agencije za nekretnine u Beogradu neposredno uključene u proces otkupa stanova. M. Petrović (2004:152), s druge strane, smatra da to nije bilo masovno jer je otkupna cena stana iznosila oko 30% procenjene tržišne vrednosti.

8 Sl. glasnik RS, br. 50/92, 76/92, 84/92 (ispravka) 33/93, 53/93, 67/93, 46/94, 47/94, 48/94, 44/95, 49/95, 16/97, 46/98, 26/2001.

9 Uputstvo koje donosi nadležni ministar o načinu utvrđivanja otkupne cene stana sadrži složenu formulu za izračunavanje koeficijenta opšte pogodnosti zgrade koji učestvuje u proizvodu koji daju krajnju otkupnu cenu. Za građevinski kvalitet zgrade i stana bilo je određeno 17 elemenata za bodovanje, koji su mogli maksimalno imati koeficijent veći od 1,0 a za utvrđivanje posebnih pogodnosti zgrade i stana ukupno je učestvovalo 6 pozicija koje su maksimalno izlazile oko koeficijenta 1,0, ali je npr. za stanove u malim mestima, stanove u podrumu, stanove bez instalacija ili sa drugim nepovoljnostima koeficijent mogao pasti i znatno ispod 0,5.

10 Podaci se odnose na grad Kragujevac, a dobijeni su u razgovoru sa tadašnjim direktorom Javnog stambenog preduzeća, u februaru 2006.

U odnosu na prethodni Zakon o stambenim odnosima unose se i pravičnija rešenja za izuzeća od otkupa, a državi, odnosno administrativnim jedinicama opštinama, gradovima, pokrajinama i Republici, Zakon o stanovanju daje i dopunske obaveze da reše stambene potrebe boraca i invalida ratova posle 1990, socijalno ugroženih domaćinstava, mladih naučnih radnika, umetnika, stručnjaka u nerazvijenim područjima i slično¹¹. Istim članom posebno se definiše i obaveza da se obezbedi stambeno rešenje i da se lica koja imaju stanarsko pravo u stano- vima koji su privatno vlasništvo iz njih isele da bi se ti stanovi vratili vlasniku. Takva obaveza je postojala i u prethodnom zakonu, takođe oročena do kraja 1995. Te obaveze administrativne jedinice trebalo je da se izmiruju korišćenjem sredstava dobijenih od privatizacije stanova.

Otkup stanova nije bio oročen, ali se u slučaju kada nije zaključivan ugovor o otkupu stana, forma korišćenja pretvarala iz stanarskog prava u zakup društvenog stana na neodređeno vreme.

Efekti primene Zakona o stanovanju iz 1992. su sledeći:

a) Prema ovom zakonu je za vrlo kratko vreme izvršena gotovo potpuna privatizacija društvenog stambenog fonda. Prema popisu iz 2002. godine, 98% stanova je u privatnom vlasništvu. Već drastično umanjene otkupne cene stanova bile su potpuno obezvređene u periodu hiperinflacije u Srbiji od 1993. do 1994. godine¹². Stoga bi verovatno bila bespredmetna i kritika koja bi se mogla uputiti izrazito decentralizovanom prikupljanju sredstava od otkupa. Za razliku od prethodnog, taj zakon je postavljao obavezu namenskog trošenja sredstava i veoma ozbiljno razradio mehanizme i dalja podzakonska akta (modele pravilnika o kriterijumima i uslovima dodele stambenih kredita¹³). U svakom slučaju, kreatori i realizatori stambene politike snose veliku odgovornost za odricanje države od javnog kapitala koji je, čak i pod nerazumno visokim uslovima subvencionisanja, iznosio realno 6 milijardi DEM¹⁴.

b) Problemi nepravilne podele društvene imovine, rasprodaje nacionalizovane i konfiskovane imovine i održavanja privatizovanih stanova koji su izazvani prethodnim zakonom nisu bili ispravljeni. Direktna posledica dodeljivanja dodatnih prava nosiocima stanarskih prava bila je diskriminacija svih onih zaposlenih od čijih primanja su izdvajana sredstva za stambeni doprinos, a koji nisu dobili društveni stan na korišćenje. Tako se pojavilo nekoliko

11 U slučajevima kada nosilac stanarskog prava ili član njegovog domaćinstva ima u svojini drugi stan, ako ima drugi stan koji se koristi po osnovu stanarskog prava a kada postoje uslovi za zamenu tih stanova, kada se stan nalazi u zadužbini, kada se koristi za zaštićeno stanovanje penzionera u smislu propisa socijalne zaštite i kada nosilac stanarskog prava i članovi njegovog domaćinstva imaju mesto boravka van mesta u kome se nalazi predmetni stan.

12 Prosečne plate su padale na 5 DEM u momentu isplate. Crno tržište deviza i piramidalne banke, u potpunosti kontrolisane od vlasti, dovele su za dve godine do transfera kapitala od najšireg građanstva koje je preko noći osiromašilo ka novoj političko-finansijskoj eliti. Crni kurs se menjao dva puta dnevno, i u to doba odštampana je i novčanica sa verovatno najvećim brojem nula (500.000.000.000 – 500 milijardi dinara).

13 Model pravilnika o rešavanju stambenih potreba je izuzetno dobro razrađen tekst, koji je trebalo da bude uzor preduzećima i društvenim organima za izradu sopstvenih pravilnika na osnovu kojih bi se namenski koristila sredstva za rešavanje stambenih potreba onih domaćinstava koja nisu, na osnovu stanovišta tadašnje stambene politike, rešila svoje stambene potrebe – otkupom stana u kome su imali stanarsko pravo ili stanarskim pravom, odnosno prelazom u zakup na neodređeno vreme.

14 Prosečna ugovorna cena otkupa stana mogla se kretati između 10.000 i 20.000 DEM. Prema ceni od 10.000 DEM, oko 600.000 društvenih stanova u Srbiji vredelo je 6 milijardi DEM. Današnja tržišna vrednost tih stanova je sigurno preko 18 milijardi evra (nešto više od bruto nacionalnog dohotka u 2002. godini).

diskriminiranih grupa: oni koji nisu dobili društveni stan, oni koji su imali stanarsko pravo, ali u stanovima koji su privatno vlasništvo i kojima nije dato pravo otkupa i privatni vlasnici tih istih stanova, koji su za njih ostali i dalje neuseljivi¹⁵.

c) Prenosom obaveze upravljanja i održavanja na privatne vlasnike, bez adekvatne zakonske regulative i instrumenata koji bi obezbedili funkcionisanje stambenih zgrada u etažnom vlasništvu, uspostavljena je nova kultura stanovanja prema kojoj niko nije bio odgovoran za zajedničke delove zgrada. To će delimično biti regulisano tek 1996. godine, ali se praksa nije suštinski promenila, pa izražena pojava propadanja stambenog fonda usled nedovoljnog ulaganja u održavanje postoji i danas.

d) Država je praktično ostala bez stanova u javnom vlasništvu, tako da je izgubila mogućnost ikakve intervencije, ali je, s druge strane, uvedena obaveza izdvajanja sredstava za solidarnu stambenu izgradnju na nivou opština, koja je trajala do 2004. godine¹⁶.

e) Privatizacija je obuhvatila i sve nacionalizovane i konfiskovane stanove čime je država, uprkos ustavnom načelu ravnopravnosti svih oblika imovina, prenebregla svoju predstojeću obavezu restitucije oduzete imovine nekadašnjim vlasnicima. Time je ovaj problem postao još složeniji, ali se omogućilo da nekadašnja socijalistička vrhovna vlast za male pare dođe do ekstremno vredne imovine (primeri beogradskih elitnih naselja).

Zakon o stanovanju je u potpunosti prevaziđen i njegova osnovna misija da izvrši tranziciju iz jednog u drugi sistem je ostvarena. K. Petovar (2003), sumirajući negativne rezultate ovog procesa (neregulirane obaveze novih vlasnika u pogledu održavanja, nerešeno pitanje vlasništva nad zajedničkim prostorijama, nepostojanje adekvatnog mehanizma za prikupljanje sredstava od otkupa i njihovu namensku upotrebu), zaključuje da je napuštena jedna stambena politika, a da nije uspostavljena nova. Gotovo sve odredbe zakona su van funkcije ili su nesprovodive iz objektivnih razloga, pa se nameće da je njegovo ukidanje i zamena adekvatnom regulativom preko potrebna.

Problem organizacije, upravljanja i održavanja stambenih zgrada

Kako masovna privatizacija društvenih stanova nije bila praćena regulatornim merama kojima bi se pripremio ambijent za adekvatno upravljanje i održavanje nove privatizovane svojine, zadržala se kultura stanovanja iz perioda kada su stanovi bili društveno vlasništvo. Naime, novi vlasnici stanova u stambenim zgradama smatrali su da je održavanje zajedničkih delova zgrada (krovova, fasada, liftova...) i dalje obaveza države, a nisu bili uvedeni novi propisi koji bi jasno ukazali na obaveze vlasnika stanova. Prop-

15 Takozvani „zaštićeni stanara“ koji sada zakupljuju stanove od privatnih vlasnika (bilo prvih vlasnika, bilo onih koji su te stanove kupovali kao neuseljive, sa idejom da svoju investiciju vremenom kapitalizuju), samo u Beogradu ima oko 30.000 (ili 10.000 stanova) i uprkos tome što je Zakon dao jasnu obavezu opštinama da rešavaju ove probleme, s tim u vezi se nije uradilo gotovo ništa. Godine 1990. osnovano je Udruženje stanara u privatnom vlasništvu i poveden je veliki broj građanskih parnica protiv države zbog diskriminacije.

16 Fondovi solidarne stambene izgradnje bili su veoma mali za ikakvu ozbiljnu intervenciju i oni su mogli obezbeđivati cca 1 stan na 10.000 stanovnika godišnje.

isi koji su bolje definisali obaveze održavanja stambenih zgrada pojavili su se tek pet godina kasnije, ali još uvek nisu doneti svojinski zakoni koji bi regulisali taj specifičan vlasnički oblik – etažnu svojinu. Nacrt zakonika o svojini i drugim stvarnim pravima, pripremljen 2007. godine, predviđa, dve decenije posle početka privatizacije, uspostavljanje pravne osnove za definisanje etažne svojine i jasno preciziranje prava i odgovornosti nad zajedničkim delovima zgrade.

Karakteristika te važne oblasti stambene politike jeste potpuno nefunkcionisanje organizacije zajednica vlasnika stanova, nizak nivo upravljanja poslovima stambene zgrade i izuzetno mala izdvajanja za održavanje stambenih zgrada. Posledice takvog stanja su rapidno propadanje vrednosti stambenog fonda, sve veća opasnost po zdravlje i život ljudi i smanjenje kvaliteta stanovanja.

Zakonom o stambenim odnosima iz 1990. omogućeno je transformisanje samoupravnih interesnih zajednica stanovanja u javna preduzeća za usluge održavanja stambenih zgrada i stanova u društvenoj svojini. Taj zakon propisuje obavezu investicionog i tekućeg održavanja stambenih zgrada i stanova i u tom smislu predviđa i kazne za preduzeća, odnosno građane ukoliko ne preduzmu mere održavanja zgrade, odnosno ne plaćaju utvrđene obaveze. Zakon o stanovanju iz 1992. raščistićava neke nedoumice iz prethodnog zakona, a dominantno tretira održavanje sa aspekta vlasništva (prvenstveno anticipirajući privatizaciju društvenih stanova). Članom 12. određuje se da je u javnom interesu održavanje stambenih zgrada i stanova, u smislu „korišćenja na način koji neće dovesti u opasnost život i zdravlje ljudi i sigurnost okoline“. Pozivajući se na taj javni interes, zakon propisuje da opštine osnivaju javna preduzeća za obavljanje poslova održavanja zgrada, što je zapravo već obavljeno prema Zakonu o stambenim odnosima iz 1990. Vlasnici stanova su obavezni da imaju ugovor o održavanju, zaključen sa javnim preduzećem, ali je predviđena i mogućnost da sami organizuju održavanje ukoliko najmanje 2/3 vlasnika zaključi međusobni ugovor. Predviđeno je da se održavanjem stanova mogu baviti i privatna preduzeća, ali se, izuzev za pojedinačne specijalizacije (liftovi, instalacije), nisu osnivale specijalizovane firme koje bi organizovale celokupno tekuće i investiciono održavanje. Vlasnici snose troškove održavanja srazmerno površini svojih stanova, a stambena zgrada nema svojstvo pravnog lica. Opštinske inspekcije vode nadzor nad održavanjem stambenih zgrada i stanova i mogu naložiti preduzećima, odnosno vlasnicima da izvrše radove kojima se sprečava ugrožavanje života i zdravlja ljudi i bezbednost okoline. Inspekcija i kaznene mere primenjivane su samo u flagrantnim slučajevima ugrožavanja bezbednosti.

Uredbom o održavanju stambenih zgrada i stanova¹⁷ uređuju se način održavanja stambenih zgrada i stanova, vrste radova i organizovanje poslova. Uredba definiše šta spada u investiciono, a šta u tekuće održavanje zgrada i posebno stanova. Predviđeno je da svaka zgrada ima skupštinu zgrade, koja donosi programe održavanja na osnovu kojih se prikupljaju i koriste sredstva. Tom uredbom je još definisano šta spada u hitne intervencije i određeni su rokovi za izvršenje svih vrsta radova. Skupština odlučuje većinom glasova, s tim što jedan glas odgovara jednom vlasniku. Ne postoje nikakve sankcije za onog vlasnika koji ne plaća dogovorena novčana sredstva za održavanje.

17 Sl. glasnik RS, br. 43/93.

Kako se uvidelo da Zakon o stanovanju zajedno sa Uredbom o održavanju stambenih zgrada ne predstavlja dovoljan zakonski okvir za efikasno održavanje (sada privatnog) stambenog fonda, donet je Zakon o održavanju stambenih zgrada¹⁸. Zajedno sa Uredbom o održavanju stambenih zgrada i stanova iz 1993, kao i izmenama saveznog Zakona o osnovama svojinsko-pravnih odnosa iz 1996¹⁹, postavljen je celovit zakonski okvir koji reguliše upravljanje i održavanje stambenih zgrada sa etažnom svojinom. Zakon uređuje prava i obaveze vlasnika stanova (kao jedinih obveznika održavanja) sa ciljem da se spreče ili otklone opasnosti, zaštiti privatna svojina, obezbedi sigurnost u korišćenju zgrada i dâ modus upravljanja stambenim zgradama.

Zakon o održavanju se oslanja na Zakon o osnovama svojinsko-pravnih odnosa iz 1996, koji definiše pravo zajedničke nedeljive svojine vlasnicima stanova na zajedničkim delovima zgrade, zapravo nad onim delom koji je ranije bio u društvenoj svojini i nad kojim su vlasnici stanova imali samo pravo korišćenja. Taj postulat je omogućio da se stambene zgrade tretiraju kao svojinski oblik zajednice etažnih vlasnika, što je i standardna praksa u razvijenim zemljama. Ključni mehanizmi koji bi obezbedili efikasnost sprovođenja, a koji se odnose na način naplate troškova održavanja i sankcije, nisu bili uneti, najverovatnije radi održanja socijalnog mira, što je u uslovima ekonomskih sankcija i niskih primanja stanovništva bila tadašnja državna politika.

Zakon se u tehničkom pogledu oslanja na Uredbu o održavanju stambenih zgrada iz 1993. godine, uz ogradu da bi trebalo doneti novi pravilnik, što se do danas nije desilo, niti za to postoji inicijativa. Izdvajaju se radovi vezani za direktnu opasnost po život ili zdravlje, za koje je predviđeno da ih, u slučaju da to ne urade vlasnici, može realizovati opština, a potom teretiti stambenu zgradu. Propisana je i obaveza redovnog održavanja higijene zgrade. Stambena zgrada se registruje slično proceduri koja važi za pravna lica, a postupak je komplikovan, dugotrajan i skup. On zahteva prikupljanje dokumentacije i izdavanje isprava iz više različitih javnih ustanova. Skupština, odnosno savet zgrade, ne registruje se u registru privrednih subjekata, već samo u nacionalnoj statistici kao udruženje građana, a formiranje skupštine i izbor predsednika skupštine se evidentira u opštini²⁰.

Zakonske odredbe koje se tiču radova na investicionom i tekućem održavanju prilagođene su dotadašnjoj, ali još uvek aktuelnoj praksi održavanja koju sprovode javna stambena preduzeća. Zbog veoma niskog i nedovoljnog nivoa investiranja u održavanje (manje od jednog promila vrednosti stana godišnje, što je deset do dvadeset puta manje od uobičajenog), nije se razvio privredni sektor održavanja, koji je, inače, veoma značajna uslužna grana u razvijenim zemljama.

Pod upravljanjem Zakon podrazumeva *staranje o održavanju zgrade u celini i zajedničkih delova zgrade, obezbeđivanje i korišćenje sredstava za održavanje, korišćenje zajedničkih delova zgrade i druga pitanja koja se tiču održavanja* (član 10). Definisani su osnovni organi, ali nikada nisu razrađeni podzakonski propisi i uputstva, niti je postojala mogućnost obuke i edukacije vlasnika stanova za efikasno upravljanje stambenim zgradama.

¹⁸ Sl. glasnik RS, br. 44/95, 46/98, 1/01.

¹⁹ Sl. list SFRJ, br. 6/80 i 36/90 i Sl. list SRJ, br. 29/96.

²⁰ Nacionalna statistika ne predviđa skupštine/savete kao posebnu vrstu delatnosti, već ih podvodi pod šifru 91339 – Nepomenute organizacije na bazi učlanjenja, tako da nije moguće razvrstati ih.

Osim osnovnog problema – što nije jasno definisano vlasništvo na zajedničkim delovima zgrade i pripadajućim pravima i odgovornostima svojinskim zakonima, propisima nisu definisani ni osnovni koncepti savremene organizacije, upravljanja i održavanja stambenih zgrada u etažnom vlasništvu. U aktuelnim propisima ne postoje standardni elementi, kao što su profesionalna uprava, rezervni fond, mehanizmi prevencije i sankcije za opstrukcije izvršenja odluka skupštine vlasnika. Praksa upravljanja i održavanja je na veoma niskom nivou i iziskuje sistemske reformske mere: definisanje etažne svojine, upis prava, razradu aktivnosti na upravljanju stambenim zgradama, jačanje postojećih i formiranje novih institucija, demonopolizaciju tržišta usluga održavanja, promenu kulture stanovanja i sprovođenje masovne obuke i edukacije etažnih vlasnika u konkretnim znanjima i veštinama vezanim za upravljanje i održavanje zajedničke imovine.

Razvoj stambenog tržišta

Istovremeno sa okončanjem privatizacije počinje da se u malom obimu formira sekundarno tržište stanova²¹. Skromni začetak prometa pokrenuli su oni koji nisu imali poverenja u ceo proces, želeći da svoju prethodno otkupljenu nekretninu unovče. Osim sekundarnog, razvija se i primarno tržište, ali uglavnom u segmentu stanova za domaćinstva sa višim primanjima. Slobodnog zemljišta za izgradnju bilo je, a i danas ima, veoma malo. Ono je ili u privatnom vlasništvu, kao bivše poljoprivredno zemljište, pa ne postoje razrađeni mehanizmi urbanizacije takvih područja, ili se lokacije za gradnju pojavljuju putem urbane regeneracije, čime se cena lokacija, odnosno krajnjih proizvoda, drastično uvećava. Tako je proizvodnja i ponuda novih stanova mala, ne postoji dovoljno raznovrsna ponuda, stanovi na sekundarnom tržištu značajno zaostaju za kvalitetom novih stanova i cene stanova su, uprkos velikim potrebama, vrlo visoke, naročito u velikim gradovima. Tako je gradnja stanova ušla u zonu špekulativnih delatnosti. Mali obim i raznovrsnost ponude i visoke cene logično su proizvodili, a i dalje proizvode nelegalnu individualnu gradnju. Lokalne samouprave i dalje ostaju bez adekvatnog odgovora na tu tražnju, na isti način kao što je to bivalo i u vreme kada se pojavljivala neformalna gradnja na granicama građevinskih reiona gradova, još pedesetih i šezdesetih godina, kada je veliki deo stambenog tržišta bio prepušten stihiji.

Osim problema sa zemljištem, postojao je značajan problem finansiranja gradnje. Kako se stanogradnja zasniva na kreditnim sredstvima, dugo vremena je nedostatak kapitala na tržištu bio još jedan razlog suženog obima gradnje – male ponude i visokih cena. Od 2004. država podstiče stambeno kreditiranje, uvodeći sistem osiguranja stambenih kredita, donosi efikasan Zakon o hipoteci 2005. i uvodi registar nepokretnosti, što su bili preduslovi za funkcionisanje stambenog kreditiranja²². Osnivanjem Nacionalne korporacije za osiguranje stambenih kredita 2004. uvedene su državne garancije, čiji su krajnji efekti bili, pre svega, uvođenje stambenih kredita u redovne proizvode gotovo svih banaka, umanjeње kamatnih stopa i povećanje pristupačnosti kredita. Da bi se dodatno pospešio ovaj proces, država od 2006. uvodi subvencionisanje stambenih kredita, što je prema nivou budžetskog izdvajanja najjača mera stambene politike posle privatizacije. Te mere su imale određene socijalne okvire

21 Prva agencija za promet nekretnina „Alka“ osnovana je u Beogradu 1989. uoči donošenja Zakona o stambenim odnosima 1990. godine. Ta i kasnije formirane agencije su se, u prvo vreme, bavile advokatskim uslugama u procesu kupoprodaje, bilo da su zastupale kupce – građane, bilo prodavce – preduzeća i druge organizacije.

22 Sl. glasnik RS, br. 115/05.

– subvencije su se odnosile na pribavljanje prvog stana, a visina kredita je bila ograničena; međutim kako su bile usmerene pre svega na oživljavanje finansijskog tržišta, za neželjene efekte su imale podizanje cena stanova i jačanje prometa na sekundarnom tržištu.

Postojao je i izvestan pokušaj da se promoviše stanovanje pod zakup kao alternativno rešenje stambenih potreba, i to putem fiskalnog podsticaja – oslobađanja od plaćanja poreza na dodatu vrednost na ugovorima o zakupu stanova. Prvenstveni cilj je bio da se ovaj promet registruje, ali je ta mera otvorila mogućnost regulisanja sigurnosti zakupa, što je ključno pitanje rentalnog stanovanja. Tako je nivo pravne sigurnosti, kako zakupca, tako i zakupodavca stanova, veoma nizak, ne postoje nikakvi standardi i obligacije, pa je rentalno stanovanje kao značajan segment stambenog tržišta gotovo u celini u sivoj zoni. Zvanična politika od 1990. do danas daje apsolutnu prednost stanovanju u ličnom vlasništvu, ne uvažavajući mnoge pozitivne strane stanovanja pod zakup i činjenicu da je to u mnogim razvijenim zemljama dominantan oblik stambene potrošnje.

Oblici socijalne stambene politike od 1990. godine

Početkom 1990. godine, u Srbiji je podneto oko 250.000 zahteva za dodelu stana ili stambenog kredita, a među podnosiocima je bilo evidentirano 105.000 podstanarskih i sustanarskih domaćinstava i 18.000 domaćinstava koja su živela u nehygienjskim naseljima. Istovremeno sa privatizacijom, formiraju se gradski/opštinski fondovi solidarne stambene izgradnje (FSSI), u skladu sa Zakonom o stambenim odnosima i Zakonom o stanovanju. Do 2004. godine FSSI su finansirali stambenu izgradnju u skladu sa zakonskim obavezama. Od tada se fondovi postepeno gase, zadržavajući se samo u većim gradovima, ili se pretvaraju u nove gradske stambene agencije, kao prve osnovne institucije budućeg sistema socijalnog stanovanja u Srbiji.

Ograničavajući faktor razvijanja javne intervencije, posebno na lokalnom nivou, predstavlja problem podržavljenja imovine lokalne samouprave Zakonom o sredstvima u svojini Republike Srbije, iz 1995. godine²³. Ovo je kod gotovo svih stambenih programa kod kojih postoji transfer vlasništva na privatna lica dovelo u pitanje legalnost, pa je vrlo često odsustvo saglasnosti Republičke direkcije za imovinu onemogućavalo upis prava u odgovarajuće registre. Nepostojanje imovine lokalne samouprave izazvalo je i skriveni, ali ogroman problem da lokalne samouprave ne mogu da pribavljaju zemljište na tržištu, tj. da stvaraju „banke zemljišta“ kako bi obezbedile preduslove da uopšte grade stanove za neprofitnu prodaju ili zakup. Ta nelogičnost je verovatno i najveća postojeća zakonska prepreka za vođenje efikasne lokalne stambene politike.

Solidarna stambena izgradnja

Zakonom o stambenim odnosima iz 1990. godine određeno je da se u procesu privatizacije postojeće samoupravne interesne zajednice stanovanja transformišu u javna stambena preduzeća, koja će se kasnije baviti održavanjem stambenih zgrada, i u fondove solidarne stambene izgradnje, kao instrumente za finansiranje pribavljanja stanova za lica bez stana,

23 Sl. glasnik RS, br. 53/95, 3/96, 54/96, 32/97.

koje te svoje potrebe neće moći da zadovolje na tržištu. Zakon o stanovanju uvodi privremenu obavezu izdvajanja sredstava za rešavanje stambenih potreba zaposlenih koji za tu namenu ne raspolažu dovoljnim sredstvima. Ta obaveza se modifikuje svakih par godina, a prestaje 2004. Širom Srbije, fondovi počinju postepeno da se gasi ili da se prenose u novostvorene gradske stambene agencije.

Kao prvi u Srbiji, kragujevački FSSI je prerastao u javno preduzeće 2002. godine, da bi se 2003. sa početkom koncipiranja budućeg sistema socijalnog stanovanja u Srbiji, transformisao u prvu gradsku stambenu agenciju²⁴. Delokrug aktivnosti stambene agencije značajno je unapređen u odnosu na FSSI i odgovara savremenoj lokalnoj instituciji zaduženoj za punu realizaciju neprofitnih stambenih programa, prvenstveno za obezbeđenje i upravljanje novim javnim stambenim fondom za izdavanje.

Rešavanje problema integracije izbeglica i interno raseljenih lica

U ratovima vođenim na tlu bivše SFRJ u periodima od 1992. do 1995. a potom i do 2000. godine, veliki broj Srba i drugog življa bio je proteran i izbegao je na teritoriju Srbije, da bi u 2008. činio oko 10% ukupnog broja stanovnika²⁵. Takav demografski priliv uslovio je ogromne stambene potrebe, na koje država nije imala adekvatan odgovor. One su delom bile amortizovane u sektoru zakupa, kupovinom ili izgradnjom sopstvenog stambenog prostora, pretežno neformalnom (bespravnom) gradnjom na obodima velikih gradova i, u manjem broju, različitim namenskim projektima stambene izgradnje, koje su finansirale država i međunarodne organizacije. Prema popisu iz 2007. godine, registrovanih izbeglica ima oko 97.762, a interno raseljenih lica (sa Kosova i Metohije) 206.504. Najveći problem i danas predstavlja 6.459 lica smeštenih u „kolektivnim centrima“, nekadašnjim javnim ili privrednim objektima pretvorenim u nužni privremeni smeštaj najnižih standarda stanovanja.

Prva inicijativa za uvođenje novih institucionalnih i zakonskih rešenja kojima bi se vratila državna intervencija u oblast stanovanja pojavila se kao zvanično opredeljenje republičke Vlade – Strategija za rešavanje problema izbeglih, prognanih i raseljenih lica iz 2002. godine. Formulaciju strategije je koordinirao republički Komesarijat uz podršku UNHCR²⁶. Strategija je dala obrise budućeg sistema socijalnog stanovanja, koji će se tri godine kasnije pojaviti u nacrtu Zakona o socijalnom stanovanju. Njome je preporučen osnovni zakonski, institucionalni i finansijski okvir za novu državnu intervenciju. To su bili *Zakon o socijalnom i pristupačnom stanovanju*, *Fond za stanovanje* i institucije za implementaciju na lokalnom, gradskom ili opštinskom nivou. Istovremeno, dati su i predlozi budućih programa, zasnovanih uglavnom na iskustvima dotadašnjih pilot projekata, koje su sprovodile međunarodne organizacije, pre svega pod okriljem UNHCR, zajedno sa lokalnim samoupravama i Komesarijatom za izbeglice.

24 Reč je o programu SIRP koji je realizovan u periodu 2004–2008. na osnovu sporazuma Vlade Srbije i UN-HABITAT i velike donacije italijanske Vlade.

25 Prema aktuelnim podacima, registrovanih izbeglica ima 97.762, interno raseljenih lica 206.504, ali se, uzimajući u obzir i bivše izbeglice (prema prethodnom popisu iz 2001. izbeglica je bilo 452.000, a interno raseljenih 226.000), računa da je ukupan broj proteranih migranata oko 700.000, što je oko 9% u odnosu na broj od 7.498.001 stanovnika, koliko je Srbija imala po Popisu iz 2002. godine, bez Kosova i Metohije).

26 UNHCR je Visoki komesarijat Ujedinjenih nacija za izbeglice.

Uvođenje sistema socijalnog stanovanja

Na osnovu Strategije za rešavanje problema izbeglih, prognanih i interno raseljenih lica iz 2002, koncipiran je program Stanovanja i trajne integracije izbeglica (SIRP) koji je realizovala Vlada Srbije uz tehničku podršku UN-HABITAT u periodu 2003–2008. godine²⁷. Taj razvojni program je bio velika donacija (15 miliona evra) Vlade Italije i kombinovao je tehničku pomoć sa investicijama. Njegov osnovni cilj bio je da, zajedno sa republičkom vladom, ministarstvom nadležnim za stanovanje i odabраних sedam gradova i opština, koncipira, razradi i pilot projektima testira osnovne elemente budućeg sistema netržišnog (socijalnog) stanovanja i lokalnih stambenih politika.

Rezultati tog programa su: razrađena i delimično u praksi isprobana osnovna struktura i mehanizmi sistema socijalnog stanovanja, ustanovljena i u osam opština formirana gradska stambena agencija, prva specijalizovana lokalna institucija za realizaciju socijalne stambene politike na lokalnom nivou, izgrađeni prvi stanovi u javnom vlasništvu za izdavanje pod zakup, ustanovljen mehanizam finansiranja i kreditiranja neprofitne izgradnje i razrađeni kriterijumi i pravila selekcije korisnika neprofitnog rentalnog stanovanja.

Krajnji rezultat tog programa je bila izrada Predloga zakona o socijalnom stanovanju, čiji je cilj bilo uspostavljanje osnovnih instrumenata na republičkom i lokalnom nivou koji bi omogućili sprovođenje javne intervencije u stambenoj politici.

Principi i koncepti koje zastupa taj sistemski zakon su: a) da javna intervencija, odnosno socijalno stanovanje podrazumeva znatno širi obim mera nego što je to bilo tradicionalno socijalno stanovanje – zakup stana u opštinskim stanovima za izdavanje, b) da ceo sistem bude zasnovan na osnovnoj podeli nadležnosti na finansiranje sa centralnog nivoa i sprovođenje programa na lokalnom nivou, c) da sistem finansiranja mora biti zasnovan na povraćaju troškova, d) da subvencije moraju biti transparentne, e) da sistem institucija i mehanizama ima fleksibilnost i kapacitet da sprovodi različite mere i programe, u zavisnosti od političkih odluka, f) da sistem mora počivati na principima održivosti – ekonomske, finansijske, socijalne, ekološko-prostorne.

Zakon o socijalnom stanovanju

Zakon o socijalnom stanovanju je usvojen na osnovu predloga čiji je nacrt bio pred ministarstvima još krajem 2004, ali je, zbog nedovoljnog političkog interesa, taj tekst čekao do 2007. godine, kada je konačno usvojen u Vladi i poslat Parlamentu. Zbog promene vlade, ceo postupak je ponovljen u leto 2008, a zakon je konačno usvojen krajem avgusta 2009.

Zakonom se uvodi i definiše termin „socijalno stanovanje“ i ujedno daje formulacija obima intervencije kao stanovanja *odgovarajućeg standarda koje se obezbeđuje uz podršku države, u skladu sa strategijom socijalnog stanovanja i programima za realizaciju strategije, domaćinstvima koja iz socijalnih, ekonomskih i drugih razloga ne mogu da obezbede stan po tržišnim uslovima* (član 2).

²⁷ UN-HABITAT je program Ujedinjenih nacija za ljudska naselja i globalno referentna stručna organizacija UN sa mandatom da daje smernice za urbani razvoj i stanovanje.

Na samom početku zakona upućuje se na to da *socijalno stanovanje* nije deo neke specifične stambene politike, već da se ta politika definiše strateškim i programskim dokumentima, koji mogu da se menjaju. Obim intervencije je praktično neograničen i podrazumeva najšire poimanje netržišnog ili socijalnog stanovanja. To bi odgovaralo definicijama socijalnog stanovanja koje se zastupaju na nivou evropskih međunarodnih strukovnih udruženja²⁸. Predlog zakona definiše strateška i programska dokumenta koja bi trebalo da se donesu, a kojima se definišu potrebe i programiraju intervencije. Ukazuje se na međusobnu povezanost Nacionalne strategije socijalnog stanovanja, Akcionog plana i odgovarajućih stambenih programa sa lokalnim stambenim strategijama i programima kojima lokalne samouprave konkurišu za sredstva kod Republike.

Dodeljuju se nadležnosti republičke i lokalnih uprava. Na republičkom nivou se, osim donošenja Nacionalne strategije socijalnog stanovanja i odgovarajućeg Akcionog plana, definišu pojedinačni stambeni programi i osniva Republička agencija za stanovanje. Zakon, osim budžetskih sredstava, predviđa i razne druge mogućnosti finansiranja tih programa, a sredstva bi se odobravala za kreditiranje neprofitnih stambenih organizacija za gradnju stanova za izdavanje i stanova za prodaju po neprofitnim uslovima, kreditiranje kupovine stanova za fizička lica, podsticanje stambene štednje, podsticanje različitih oblika socijalnog stanovanja, posebno javno-privatnog partnerstva i dr.

Republička agencija za stanovanje (RAS) jeste nacionalna stambena institucija, kakvu ima najveći broj razvijenih i sve bivše socijalističke evropske zemlje. Primarna funkcija tih agencija je da programiraju, prikupljaju i usmeravaju sredstva u različite oblike javne intervencije iz sfere socijalnog stanovanja. RAS bi, osim funkcije finansiranja, imao i veoma važnu ulogu podrške izgradnji sistema institucija i drugih instrumenata za sprovođenje socijalne stambene politike. U tom smislu, RAS bi trebalo da se bavi i organizovanjem stručnih aktivnosti iz stambene sfere, izradom normativa, stručnom pomoći i tehničkom podrškom lokalnim samoupravama, njihovim institucijama i drugim stambenim organizacijama.

Sprovođenje programa socijalnog stanovanja dodeljuje se neprofitnim stambenim organizacijama, čija bi prvenstvena svrha bila izgradnja i upravljanje stambenim fondom za izdavanje pod zakup. Osim lokalnih samouprava, gde se sugerise racionalno rešenje da više lokalnih samouprava formira jednu gradsku/opštinsku stambenu agenciju (kakvih krajem 2009. ima devet u Srbiji), neprofitne stambene organizacije mogu osnivati i drugi osnivači, s tim što će biti uveden sistem izdavanja licenci za rad kod nadležnog ministarstva. Zakon detaljno daje aktivnosti kojima bi trebalo da se bavi opštinska stambena agencija, dajući joj, osim osnovne delatnosti – upravljanja opštinskim stambenim fondom, i ključne nadležnosti za sprovođenje lokalne stambene politike.

Iako se za upravljanje socijalnom stambenom politikom predviđaju nacionalne i lokalne strategije i stambeni programi u skladu sa tim strategijama, Zakon nudi i taksativno navodi listu nekih kriterijuma prema kojima bi trebalo da se realizuju procesi odabira korisnika i

²⁸ Evropsko udruženje nacionalnih asocijacija stambenih organizacija CECODHAS daje kratku, široku definiciju da je socijalno stanovanje ono kod koga je pristup kontrolisan postojanjem pravila dodeljivanja i koje je usmereno na domaćinstva koje imaju teškoća da obezbede smeštaj na tržištu.

pominje pojedine ranjive društvene grupe, iz čijeg reda bi stambeno ugroženi trebalo da imaju prednosti prilikom određivanja reda prvenstva. Sve to bi trebalo imati u vidu i ugraditi u strateška i operativna dokumenta i programe.

Ukoliko bi bio pravilno razrađen nizom preciznih i detaljnih podzakonskih akata i odgovarajućim finansijama, takvim zakonom bi, osim toga što bi bila sistemski uređena stambena oblast i ustanovljene neophodne institucije na republičkom i lokalnom nivou, kao i adekvatni održivi upravljački i finansijski mehanizmi koji su nužan preduslov za podršku zadovoljenju stambenih potreba velikog dela stanovništva, bile unete i suštinske novine u stambenu politiku. Njime bi bilo afirmisano stanovanje pod zakup, uvedena razvojna dimenzija stanovanja, regulacija u stambeno tržište i nužna diversifikacija ponude i, napokon, stanovanje bi bilo vraćeno u političku agendu i državne i lokalne vlasti.

Ostale strateške aktivnosti republičke i lokalnih uprava u vezi sa stambenom politikom

Od 2002. godine Vlada Srbije uviđa postojanje javnog interesa u oblasti stanovanja i pokreće izradu Nacionalne strategije razvoja stambene politike, ali je taj posao prekinut 2003. godine. Od 2004. stanovanje ponovo postaje tema u nadležnom ministarstvu, zahvaljujući programu SIRP, a prva značajna akcija ministarstva je izrada Studije stambenog sektora Srbije (i Crne Gore), u koordinaciji i pod stručnim vođstvom međunarodne organizacije UNECE, 2005. godine²⁹. Ta studija je dala presek stambenog sektora na osnovu svih ključnih parametara i predstavlja celovitu informacionu osnovu za definisanje nacionalne stambene politike. Tokom 2004. pri Vladi otpočinje i formulacija programa za prvi „meki“ kredit Banke za razvoj, pri Savetu Evrope, namenjen rešavanju stambenih potreba bivših izbeglica koje su u procesu integracije, a koji je trebalo da ojača i utvrdi budući sistem socijalnog stanovanja, kako je to predviđeno programom SIRP. U međuvremenu prepolovljen na 10 miliona evra, taj program je krajem 2008. dobio potvrdu u Skupštini o prihvatanju okvirnog sporazuma sa Bankom, pa se njegova realizacija očekuje u 2009. godini.

Sa željom da ponovo pokrene izradu strategije stambene politike, nadležno ministarstvo, uz podršku programa SIRP, organizovalo je nacionalnu konferenciju „Ka novoj stambenoj politici“ 2007. godine, na kojoj su, uz podršku UN-HABITAT pokrenute neke od najvažnijih tema buduće stambene politike: dostupno rentalno stanovanje, neformalna (bespravno izgrađena) naselja, unapređenje romskih naselja i problem upravljanja i održavanja stambenih zgrada u etažnom vlasništvu.

U periodu posle 2000. godine, osim Strategije rešavanja problema izbeglih i raseljenih lica, koja je dala osnovni pravac razvoju sistema socijalnog stanovanja, koncept i operativni elementi tog sistema postaju deo i drugih strateških dokumenata. To su, pre svega, Strategija smanjenja siromaštva, Strategija za mlade, a Strategija održivog razvoja iz 2008, posebno njen Akcioni plan, daje detaljne aktivnosti koje bi mogle biti deo stambene politike zemlje, između ostalog predviđajući i sve one mere koje su definisane Zakonom o socijalnom stanovanju i pratećim aktima.

²⁹ Country Profile of the Housing Sector of Serbia and Montenegro, UNECE, ECE/HBP/139, 2006.

Iskustva vladinog i nevladinog sektora i međunarodnih organizacija

U prvoj deceniji 21. veka i na republičkom i na lokalnom nivou vođeni su međusobno nesinhronizovani programi iz šireg domena socijalnog stanovanja. Sublimiranje svih dosadašnjih iskustava i evaluacija dometa njihovih efekata predstavljaju dragocenu podlogu za definisanje javne intervencije u nacionalnu stambenu politiku i za dalju razradu strateških dokumenata i mera.

Postojeće specijalizovane institucije i programi

Građevinska direkcija Srbije

Osnovana 1999. godine, ta republička institucija se bavi vođenjem građevinskih projekata visokogradnje od značaja za Republiku. Osim upravljanja projektima izgradnje tri granična prelaza, osnovna delatnost Građevinske direkcije Srbije je bila i još uvek jeste izgradnja stanova za tržište. Direkcija je do 2009. izgradila 2.600 stanova. Nastavljen je veliki broj pojedinačnih projekata stanogradnje, koji je bio deo propalog političkog programa obnove zemlje posle bombardovanja NATO-a („10.000 stanova za mlade bračne parove“), ali ne više kao socijalno konotirani, već kao tržišni program. Direkcija se bavi inženjeringom izgradnje stanova za potrebe državnih organa, ali je vremenom i sama postala investitor, ulažući sopstvena sredstva od dobiti, uglavnom na lokacijama nasleđenim iz pomenutog programa. Učestvujući kao jedan od aktera na stambenom tržištu, Direkcija je zapravo izrazito profitabilna institucija, što se može smatrati da je u koliziji sa izvornim razlogom osnivanja javnih institucija – zaštitom javnog interesa³⁰.

Nacionalna korporacija za osiguranje stambenih kredita

Nacionalna korporacija za osiguranje stambenih kredita (NKOSK) formirana je krajem 2004. godine sa zadatkom da oživi finansijsko tržište stambenih kredita i pobudi interes bankarskog sektora da finansira hipotekarne stambene kredite. Osnovni mehanizam rada korporacije je osiguranje kredita koje izdaju komercijalne banke i prihvatanje rizika u odnosu $\frac{3}{4}$ prema $\frac{1}{4}$ koliko ostaje kod banke, uz ograničavanje najvišeg nivoa kamate.

Uz posebnu podršku republičke vlade, aktivnosti NKOSK su naročito uvećane godišnjim programima Vlade za subvencionisanje stambenih kredita koji se osiguravaju kod NKOSK.

Ukupna suma osiguranih kredita kod NKOSK je početkom 2009. iznosila 1,4 milijarde evra sa više od 240 miliona evra subvencionisanih kredita, što bi odgovaralo sumi od 20.000 stanova (uz prosečnu cenu stana od 75.000 evra) za period od 4 godine³¹.

30 Neto dobit Direkcije je 2007. godine bila veća od 4 miliona evra. Na <http://www.gds.co.rs>

31 Na <http://www.nkosk.co.rs>

Fond za pružanje pomoći izbeglim, prognanim i raseljenim licima AP Vojvodine

Fond je osnovan početkom 2007. godine, sa ciljem da pruža pomoć izbeglim i raseljenim licima koja borave u Vojvodini. Za pomoć u trajnoj integraciji razvijeni su programi subvencionisanog kreditiranja kupovine seoskih imanja i dodele građevinskog materijala. Krediti za kupovinu seoskih imanja odobravaju se u visini od 6.000 evra, s tim što se vraća samo 50% sredstava u roku od 10 godina, dok se za građevinski materijal daje 5.000 evra, a vraća se 50% kredita u roku od 8 godina. Osim toga, Fond odobrava i pakete građevinskog materijala u visini od 1.500 evra po korisniku, bespovratno. U 2007. ukupan broj korisnika bio je 210, a za 2008. je planirano 410 korisnika takvih vidova pomoći u stambenom zbrinjavanju³².

Fondacije za rešavanje stambenih potreba mladih nastavnih i naučnih radnika i umetnika na univerzitetima u Beogradu, Novom Sadu i Nišu

Prva fondacija je osnovana 1996. godine na Univerzitetu u Beogradu, a 2002. je reorganizovana, posle čega se formiraju i fondacije na univerzitetima u Novom Sadu i Nišu. Te fondacije se finansiraju prikupljanjem sredstava iz različitih donacija, kao i od prijema zakupnina za izdate stanove pod zakup i anuiteta za prodate stanove. One se bave realizacijom projekata izgradnje stanova, subvencionisanom prodajom i davanjem pod zakup mladim nastavnicima i umetnicima sa svojih univerziteta, a na osnovu Uredbe Vlade o rešavanju stambenih potreba izabranih, postavljenih i zaposlenih lica kod korisnika sredstava u državnoj svojini (Sl. glasnik RS, br. 41/2002, 76/2002, 125/2003, 88/2004, 68/2006 – Odluka USRS i 10/2007). U Beogradu su do sada izgrađena i pod zakup data 162 stana, a u toku je gradnja još 134 stana. U Novom Sadu je dodeljeno 27 stanova, gradi se još 27, a u Nišu je dodeljeno 112 stanova i gradi se još 98. S obzirom na to da se dodeljivanje stanova oslanja na pomenutu Uredbu Vlade, ostaje sporan problem prodaje stanova jer je Uredbom, na osnovu odluke Ustavnog suda, poništena mogućnost sticanja stana u ličnu svojinu. Prethodni uslovi kupovine stanova, koji su važili u Nišu 2003. godine, podrazumevali su cene stanova od oko 630 evra/m², minimalno 10% učešća, rok otplate do 40 godina i kamatu od 0,5% na iznos u evrima, što su zapravo bili uslovi iz Uredbe.

Gradske i opštinske stambene agencije

Opštinske/gradske stambene agencije, kao novi oblik institucije javnog sektora na lokalnom nivou, nastale su na inicijativu gradova Kragujevca i Niša da transformišu postojeće gradske fondove solidarne stambene izgradnje. Inicijativa je prihvaćena programom SIRP Vlade Srbije i UN-HABITAT i na njoj je zasnovan jedan od osnovnih elemenata budućeg sistema socijalnog stanovanja, onako kako je to kasnije predviđeno Zakonom o socijalnom stanovanju. Prve agencije su osnovane 2004. godine u Kragujevcu i Nišu, a potom i u drugim gradovima, učesnicima programa SIRP (Kraljevu, Čačku, Valjevu i Pančevu). Te agencije su osnovane pre svega za izgradnju i upravljanje opštinskim stambenim fondom za izdavanje pod neprofitnim uslovima, a proširene delatnosti se odnose na planiranje i implementaciju lokalne stambene politike, posebno u delu koji se tiče obezbeđivanja aktivnosti od javnog

32 Na <http://www.fondajnforg.org.yu>

interesa. U tom smislu, lokalne skupštine su usvojile i lokalne stambene strategije, koje sada mnoge od navedenih agencija uveliko realizuju. U okviru programa SIRP izgrađeni su i stanovi kao deo bazičnog programa socijalne stambene izgradnje, ukupno 530 u sedam gradova i opština. Za taj program je karakteristično da je bio celovita simulacija procesa finansiranja, izgradnje i useljavanja na moguće osnovnom budućem programu socijalnog stanovanja – subvencionisanog kreditiranja izgradnje opštinskih stanova. Finansiranje je podrazumevalo kredit u fiksnom iznosu za izgradnju (330 evra/m²) sa uslovima povraćaja 30% u narednih 30 godina, sa kamatom 0,1% na valutni iznos, što je predstavljalo od 60% do 70% vrednosti investicije. Ostatak – pribavljanje i opremanje zemljišta, priključci na infrastrukturu, upravljanje i ostali troškovi bili su obaveza i teret lokalne samouprave. Tim projektima je prvi put uvedena troškovna zakupnina, koja podrazumeva pokriće realnih troškova: otplate kapitala, osiguranja, održavanja, upravljanja, rizika od neplaćanja. Tako obračunata zakupnina je bila dva do tri puta manja od tržišne (u zavisnosti od grada). Posebno razrađeni kriterijumi za konkurisanje odnosili su se generalno na domaćinstva sa niskim primanjima, s tim što su 80% krajnjih korisnika bile bivše izbeglice, a 20% domicilno stanovništvo.

Drugi stambeni projekti koji su takođe realizovani kao pilot aktivnosti, odnosili su se na različita stambena rešenja koja nisu izgradnja novih stanova. Veći broj različitih projekata odnosio se na: rekonstrukciju stanova koje koriste štićenici centara za socijalni rad uz uspostavljanje novih uslova zakupa; unapređenje supstandardnih naselja sa mešovitim javnim i privatnim vlasništvom; unapređenje romskih naselja sa planskom i svojinskom regularizacijom; dodelu subvencionisanih kredita za osposobljavanje započetih građevina za stanovanje u ličnoj svojini, javno-privatna partnerstva izdavanja raspoloživog stambenog prostora pod uslovima regulisanog zakupa. Cilj tih projekata je bio da se ukaže na to da socijalna stambena politika ne bi smela da se zasniva isključivo na izgradnji novog stambenog prostora i svi oni su bili namenjeni domaćinstvima sa niskim primanjima.

Programom SIRP je bilo predviđeno da se na republičkom nivou formira fond za finansiranje socijalnog stanovanja (Republička agencija za stanovanje), što se nije ostvarilo, pa je izostalo predviđeno finansiranje projekata sa republičkog nivoa. Uprkos tome, neke od tih agencija su se već afirmisale u lokalnim zajednicama i posluju sa značajnim sredstvima iz lokalnih budžeta.

Nezavisno od programa SIRP, ali u koordinaciji sa ostalim agencijama, gradske/opštinske stambene agencije formirali su i Leskovac, Kikinda i Smederevo, a još neki gradovi su u fazi priprema za osnivanje svojih stambenih agencija.

Fondovi solidarne stambene izgradnje

Ti opštinski fondovi su nastali transformacijom samoupravnih interesnih zajednica stanovanja nakon donošenja Zakona o stambenim odnosima 1990. godine, a sadašnji oblik su dobili Zakonom o stanovanju 1992. godine, kada je ustanovljena i obaveza izdvajanja iz poreza na fond zarada. Članom 44. Zakona o stanovanju (Službeni glasnik RS, br. 50/92) uvodi se obaveza izdvajanja sredstava (1,3% na iznos bruto isplaćenih zarada) za rešavanje stambenih potreba zaposlenih koji za tu namenu ne raspolažu dovoljnim sredstvima. Za-

konom o porezu na fond zarada (Službeni glasnik RS, br. 27/2001), ta mera se pretvara u obavezu izdvajanja 0,3% do 1,0% fonda zarada, pa se nekadašnji doprinos pretvara u poresku obavezu. Uvođenjem PDV-a 2004. godine, ukida se porez na fond zarada i obaveza izdvajanja za solidarnu stambenu izgradnju. Time se postepeno gase ti fondovi, izuzev u većim gradovima, gde su anuiteti od prodaje stanova na kredit još uvek pristizali u znatnim iznosima. U vreme kada je uveden porez na fond zarada, sredstva koja su bila izdvajana odgovarala su ekvivalentu vrednosti jednog stana na 10.000–15.000 stanovnika, na godišnjem nivou.

Ti fondovi su postojali u svim gradovima i većim opštinama, a 2008. godine postoje samo u Beogradu, Novom Sadu i još nekoliko manjih gradova. Fond iz Kragujevca je prerastao u javno preduzeće, a ono je potom transformisano u prvu gradsku stambenu agenciju u Srbiji. Fondovi Niša, Valjeva, Pančeva i Čačka pretvoreni su u imovinu gradskih stambenih agencija.

Tradicionalno funkcionisanje FSSI podrazumeva da se prikupe dovoljna sredstva za izgradnju zgrade ili bloka, realizuje gradnja ili kupovina stanova na tržištu, a potom se stanovi pod subvencionisanim kreditnim uslovima distribuiraju udružiocima sredstava – preduzećima, koja su na osnovu zakonske obaveze učestvovala u punjenju fonda, a malim, neznatnim delom i udruženjima ratnih vojnih invalida ili nekim sportskim ili kulturnim radnicima. Krajnji korisnici – budući vlasnici stanova su zaposleni iz pomenutih preduzeća i za dodelu stanova konkurišu u skladu sa internim konkursima preduzeća, u čemu FSSI nije učestvovao i za šta ne postoje jedinstvena pravila.

U velikim gradovima, tim fondovima je izgrađen relativno značajan broj stanova. Beogradski fond je od osnivanja do 2009. godine izgradio 8.762 stana, a početkom 2009. je posedovao finansijska sredstva od oko 11 miliona evra, s tim što je, osim toga, očekivana naplata anuiteta u istoj godini donela još dodatna 2 miliona evra.

Ostali državni programi

Rešavanje stambenih potreba izbeglica

U periodu od 1991. do 2001. godine, smeštaj izbeglica u kolektivne centre su obezbeđivale Republika Srbija i međunarodni programi pomoći. Osim privremenog smeštaja izbeglica u kolektivnim centrima, koji je za mnoge postao dugoročno stambeno rešenje, država je u drugoj polovini devedesetih godina pokrenula programe izgradnje stanova u javnoj svojini za smeštaj izbegličkih porodica. Programi i projekti usmereni na rešavanje stambenih problema izbeglica realizovani su punom izgradnjom, delimičnom izgradnjom i samogradnjom, kupovinom i donacijom seoskih domaćinstava, izgradnjom montažnih kuća, pružanjem pomoći u vidu paketa građevinskog materijala za završetak započetog objekta, izgradnjom objekata za socijalno stanovanje u zaštićenim uslovima, adaptacijom i prenamenom objekata kolektivnih centara u ustanove za smeštaj starih lica i adaptacijom i proširenjem kapaciteta ustanova socijalne zaštite.

Prvih 636 stanova pribavio je republički Komesarijat za izbeglice iz budžetskih sredstava, uglavnom u opštinama u Vojvodini, koje su imale najveću koncentraciju izbeglica. Kada je

već postalo jasno da povratak u domicilne zemlje, prvenstveno Hrvatsku, za većinu izbeglica neće biti moguć, donatorskim sredstvima je, u koordinaciji UNHCR i uz učešće opština, od 1997. godine pokrenut program trajne integracije izbeglica. On je podrazumevao obezbeđenje trajnog stambenog rešenja i nekog vida privređivanja za ona domaćinstva koja su se opredeljivala za ostanak i preuzimanje srpskog državljanstva. Na taj način je u periodu do 2005. izgrađen još 1.661 stan, uglavnom u manjim mestima i selima širom Srbije, ali najviše u Vojvodini, gde je i bilo najviše izbeglica. Dva najčešća modela pokazala su se kao optimalna i široko su korišćena. Prvi je bio izgradnja stambenih zgrada sa četiri mala stana za izdavanje pod zakup, a drugi je bio model samopomoći, kod kog su opštine davale opremljeno zemljište za gradnju i priključke, donator je obezbeđivao građevinski materijal, projektnu dokumentaciju, stručnu pomoć i nadzor, a korisničko domaćinstvo radnu snagu. Male dvojne kuće projektovane su kao „razvojne“, u nekoliko faza gradnje, u skladu sa potrebama i mogućnostima. Sve stambene jedinice još uvek se vode kao državna svojina, a korisnik je Komesarijat za izbeglice. Te vrste programa, dopunjene i modelom stanovanja u zaštićenim uslovima (opisano dalje u tekstu) nastavljene su da se finansiraju i iz drugih izvora i za drugu kategoriju migranata, Srbe i ostali nealbanski živalj, koji je masovno izbegao sa Kosova i Metohije posle dolaska trupa NATO-a, 1999. godine. Širom Srbije, do 2009. godine oko 4.900 stambenih jedinica je izgrađeno ili na drugi način pribavljeno za potrebe izbeglica i interno raseljenih lica.

Subvencionisanje stambenih kredita

Daleko najznačajniji državni program posle privatizacije društvenog stambenog fonda prema visini budžetskih izdvajanja jeste program subvencionisanja stambenih kredita. Da bi se oživelo finansijsko tržište stambenog kreditiranja i olakšalo rešavanje stambenog pitanja stanovništva, Ministarstvo finansija je uvelo program stambenog kreditiranja kojim se domaćinstvima bez stana obezbeđuje subvencionisano kreditiranje učešća u visini od 20%, prilikom uzimanja komercijalnih stambenih kredita, kombinovano sa osiguranjem kod NK-OSK. Sredstva koja je Vlada izdvajala za tu namenu su u 2006. iznosila oko 15 miliona evra, odnosno 44 miliona evra u 2007. godini, a toliko je bilo predviđeno i budžetom za 2008. Ukupno budžetsko izdvajanje za subvencionisanje komercijalnih kredita u 2008. godini bilo je predviđeno kroz tri programa:

1. za zaposlene u zdravstvu (oko 7 miliona evra)
2. za zaposlene u Vojsi (oko 12,5 miliona evra)
3. za domaćinstva sa nosiocem do 45 godina starosti, bez stana (oko 24,5 miliona evra).

Subvencija se sastoji u davanju 20% učešća sa rokom otplate do 30 godina i kamatom od 0,1%. Stanovi se pribavljaju kupovinom stana u novogradnji ili na sekundarnom tržištu. Tokom 2009. godine, zbog velike svetske ekonomske krize, ti programi su smanjeni na jednu sedminu, pa je tako predviđeno 1,7 mil. evra za stanove za vojna lica, a 3,9 mil. evra za mlađa domaćinstva.

Do sada plasirani subvencionisani krediti za period do 2009. za učešće u komercijalnim stambenim kreditima mogu se proceniti na oko 48 miliona evra. Taj program predstavlja do sada i najčvršće opredeljenje Vlade i osnovni pravac države u socijalnoj stambenoj politici.

Stanovanje u zaštićenim uslovima

Iako nevelikog obima, dobar primer potrebe za širenjem spektra mera socijalne stambene politike predstavlja važan inovativni program „Stanovanje u zaštićenim uslovima“. Taj program se sprovodi od 2007. godine, danas kao već redovan program socijalne stambene politike ministarstva nadležnog za socijalnu politiku. Namenjen je starim ugroženim domaćinstvima sa niskim primanjima, prvenstveno iz izbegličke populacije, koji su prethodno stanovali u kolektivnom centru. Osnovna karakteristika programa je da uz stara domaćinstva stanuje i mlada porodica, takođe sa niskim primanjima, koja ima određena zaduženja prema ostalim staračkim domaćinstvima i praktično je uposlena u sistemu socijalne zaštite. Takvih stambenih jedinica ima oko 440 u opštinama širom Srbije. Taj program je razvila švajcarska vladina organizacija za pomoć SDC, a potom su ga prihvatili veliki donatori humanitarne pomoći, kao što su UNHCR ili Evropska agencija za rekonstrukciju. Isto ministarstvo realizovalo je i jednokratni program izgradnje stanova za izdavanje pod zakup za ratne vojne invalide iz ratova posle 1990. godine, iz donacije japanske vlade.

Subvencije za pribavljanje stanova za lica koja su zaposlena u budžetskim institucijama

Vladine institucije, javna preduzeća i druge republičke organizacije koje su budžetski korisnici, od 2002. godine su imale mogućnost da obezbeđuju stambeno rešenje svojim zaposlenim ili izabranim licima (političkim funkcionerima) kreditiranjem nabavke stana ili izdavanjem stana pod zakup, prema odredbama Uredbe o rešavanju stambenih potreba izabranih, postavljenih i zaposlenih lica kod korisnika sredstava u državnoj svojini (Sl. glasnik RS, br. 41/2002, 76/2002, 125/2003, 88/2004, 68/2006 – Odluka USRS i 10/2007). Ne postoji centralizovana evidencija koliko je stanova obezbeđeno na takav način, ali je taj netransparentan model gotovo prestao da bude korišćen kada je Ustavni sud 2006. godine osporio mogućnost da se iz budžetskih sredstava kreditira (visokosubvencionisana) kupovina stanova.

Ostali programi lokalnih samouprava

Osim modela finansiranja izgradnje stanova putem Fondova solidarne stambene izgradnje, velike lokalne samouprave, osećajući značajan pritisak sve izraženijih stambenih potreba stanovništva, visokih cena i niske dostupnosti stambenog prostora u svim gradovima, sporadično pokreću programe nove stambene izgradnje, uglavnom subvencionisane prodaje, oslanjajući se prvenstveno na pomenutu Uredbu o rešavanju stambenih potreba izabranih, postavljenih i zaposlenih lica kod korisnika sredstava u državnoj svojini. Pre svega, to su Beograd (čiji će programi biti detaljnije opisani u sledećem poglavlju), Kragujevac, Niš i Novi Sad. Trebalo bi istaći i pokušaj gradske uprave u Beogradu da uvede i stanovanje u javnom sektoru za izdavanje pod neprofitni zakup – „socijalne stanove“. Izgrađeni objekti naseljeni su zakupcima sa niskim primanjima, ali je zakupnina određena znatno ispod troškovne, što je bila praksa još u instituciji stanarskog prava u socijalističkom periodu.

Upravljanje tim stanovima nije rešeno, što je ujedno i osnovna karakteristika svih programa koji su građeni za izbeglice i interno raseljena lica širom Srbije.

Ostali programi međunarodnih organizacija

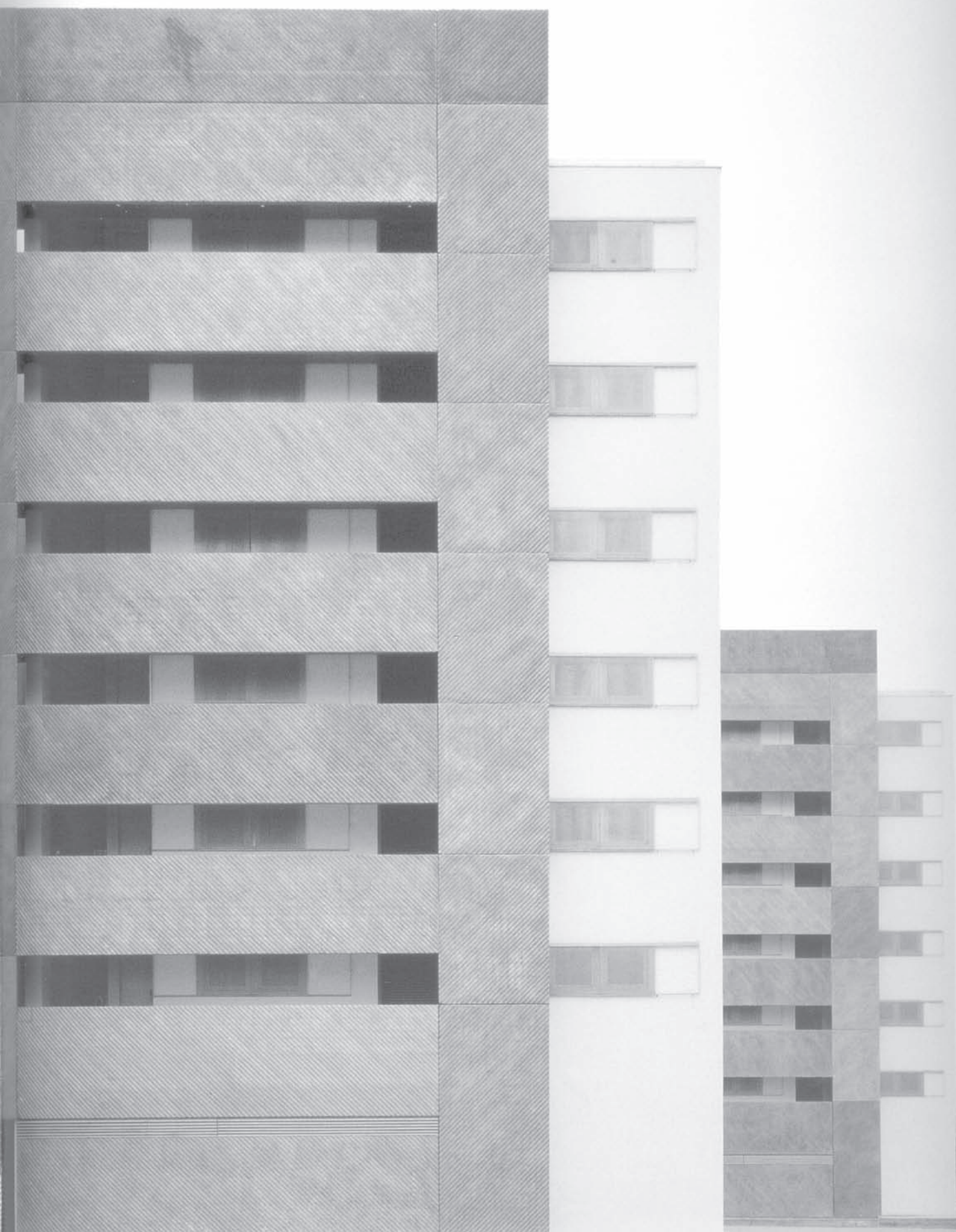
Osim već pomenutih stambenih programa UNHCR, Evropske agencije za rekonstrukciju i UN-HABITAT, koji su u manjoj ili većoj meri predstavljali model budućeg sistema socijalnog stanovanja, postoje i manji programi koji daju značajan doprinos i potvrđuju princip da socijalna stambena politika treba da se ostvaruje u širokoj lepezi različitih mera i programa. Vrlo uspešni programi se odnose na kreditnu ili bespovratnu dodelu građevinskog materijala, što je prvenstveno usmeravano prema izbeglicama sa nižim primanjima. Posebno treba istaći i koncept mikrokreditiranja, koji se primenjuje za domaćinstva sa niskim kreditnim potencijalom, gde se namenski krediti manje vrednosti daju na kraći rok. To je komplementarna mera, koja je hiljadama domaćinstava pomogla da dovrše svoj stambeni prostor – uvedu instalacije, izrade završne radove, nabave kućne aparate i sl. Na taj način je nastalo nekoliko „banaka za siromašne“, koje, nažalost, još uvek ne posluju u odgovarajućem zakonskom ambijentu.

Aktivnosti civilnog sektora

Civilni sektor u Srbiji, koji predstavlja veliki broj nevladinih organizacija – udruženja građana, u oblasti stanovanja, bio je, pre svega, orijentisan na pomoć izbeglicama i interno raseljenim licima. To se u najvećoj meri odnosi na pravnu i psihološku pomoć i različite humanitarne akcije. Što se tiče podrške rešavanju stambenih potreba ugroženih populacionih grupa, mogu se izdvojiti programi i organizacije koje direktno učestvuju u obezbeđivanju stambenog prostora za te grupe i one koje se bave podrškom tim grupama radi podsticanja mera politike koje doprinose rešavanju stambenih potreba te populacije. To je posebno potrebno jer je činjenica, kao što je prikazano u prethodnim poglavljima, da je daleko najveći obim (državne) intervencije usmeren na domaćinstva sa srednjim i višim primanjima, dok je pomoć za najugroženije grupe zanemarljiva u odnosu na veličinu problema.

Među organizacijama koje direktno pružaju stručnu pomoć u obezbeđenju stambenog prostora, mogu se izdvojiti one koje se bave pitanjem stanovanja Roma, unapređenjem života i uslova stanovanja u romskim i podstandardnim naseljima. Neke stručne NVO su, s obzirom na neprofitnost poslovanja, postale idealni partneri velikim donatorima u realizaciji programa izgradnje stanova, uglavnom za izbeglice i raseljena lica (kao što je slučaj sa programom stanovanja u zaštićenim uslovima), neke organizacije su učestvovalе u distribuciji građevinskog materijala, davanju kredita za građevinske materijale i sl.

Mali broj organizacija koje se bave zagovaranjem rešavanja stambenih potreba ugroženih grupa kreće se u okvirima podrške izbegličkoj populaciji ili zaštite prava zakupaca „zaštićenih“ stanara i sl. Toj grupi se mogu dodati i neke stručno orijentisane NVO koje se bave problemima stanovanja iz domena sociologije, organizacije, ekonomije i pružaju doprinos tekućim političkim procesima i institucijama.



II

Iskustvo grada Beograda

Osvrt na drugu polovinu 20. veka

Stambenu izgradnju Beograda, u periodu od završetka Drugog svetskog rata do kraja pedesetih, karakteriše gradnja stambenih „kolonija“ u centralnom delu grada, na lokacijama koje su tokom rata pretrpele značajna razaranja (Cvijićevi paviljoni), kao i na lokacijama na obodu grada u blizini industrijskih zona – Železnik, Novi Beograd, Mirijevski put. Novoizgrađeni stanovi su bili u vlasništvu države i opština, a simbolične zakupnine koje su plaćali „nosioci stanarskog prava“ nisu obezbeđivale ni redovno održavanje stambenog fonda.

Početkom šezdesetih, promenom sistema finansiranja stambene izgradnje, stvoreni su gradski i opštinski fondovi, finansirani iz doprinosa preduzeća u visini 4% od isplaćenih zarada. Iz fondova se kreditirala stambena izgradnja za potrebe preduzeća, stambenih zadruga i, u manjem procentu, porodična stambena izgradnja. Period karakteriše dominantno društveno vlasništvo nad stanovima. Tim sistemom realizovane su brojne lokacije na Novom Beogradu, u Rakovici, kao i naselja Kanarevo brdo, Šumice, Konjarnik, Banovo brdo i Braće Jerković.

U tom periodu, usled ubrzane urbanizacije i povećane stambene tražnje a nemogućnosti postojećeg socijalističkog modela da obezbedi stambeni prostor, javlja se bespravna individualna gradnja, na rubnim područjima grada, na poljoprivrednom zemljištu. To rešenje će postati jedan od ravnopravnih paralelnih modela obezbeđenja stambenog prostora za stotine hiljada Beograđana u narednim decenijama.

Naredna faza stambene politike, koja je trajala od sredine sedamdesetih do sredine osamdesetih godina prošlog veka, jeste društveno usmerena stambena izgradnja koja se finansira i realizuje putem gradskih i opštinskih samoupravnih interesnih zajednica. Njihov zadatak je bio da usklađuju aktivnosti i sredstva banaka, preduzeća, građevinskih firmi i stambenih zadruga. Kada su u pitanju izdvajanja zaposlenih i vlasništvo nad stanovima, nije došlo da značajnijih promena. Nastavkom intenzivne stambene izgradnje realizovana su nova stambena naselja Banjica, Julino brdo, Cerak, Dorćol, Višnjička banja i Bežanijska kosa.

Početak devedesetih donosi transformaciju u vlasničkim odnosima stambenog sektora. U kratkom roku, na osnovu Zakona o stambenim odnosima iz 1990. i Zakona o stanovanju iz 1992. godine, gotovo celokupan društveni stambeni fond je privatizovan. Istovremeno, ukinute su opštinske samoupravne interesne zajednice, a formira se gradski Fond za finansiranje izgradnje stanova solidarnosti. Fond je do 2007. godine izgradio 8762 stana na lokacijama Medaković 2, Braće Jerković, Mirijevo, Retenzija, naselje dr Ivana Ribara, Bežanijska kosa, novobeogradski blokovi i Kneževac–Kijevo.

Period nakon 2000. godine

Izmenom Zakona o stanovanju 2001. godine ukidaju se osnove finansiranja Fonda solidarnosti. Zakonodavac obavezu izdvajanja sredstava za stanove solidarnosti prenosi sa preduzeća na lokalnu samoupravu, nametanjem obaveze izdvajanja iz poreza na zarade.

U novonastalom zakonskom okruženju i sa nagomilanim socijalno-ekonomskim problemima izazvanim tranzicijom, ratovima i bombardovanjem NATO-a, u Beogradu se pristupa sprovođenju dve paralelne akcije:

- Skupština grada Beograda sa Fondom za finansiranje izgradnje stanova solidarnosti realizuje Program izgradnje stanova solidarnosti 2001–2005. kojim je planirana izgradnja 2000 stanova (izgrađena 1424 stana). Program se realizuje delom sredstvima budžeta koje je Grad preneo fondu, a delom iz sopstvenih sredstava Fonda.
- Skupština grada Beograda donosi odluku o pristupanju projektu izgradnje socijalno-neprofitnih i socijalnih stanova namenjenih zaposlenima u javnim gradskim službama koji ne poseduju stan i socijalno ugroženim porodicama. Postupak i sredstva obezbeđuje Grad.

Prvi projekat izgradnje *socijalno-neprofitnih* i *socijalnih* stanova predstavlja Projekat izgradnje 1100 stanova u Beogradu, u okviru koga je planirana izgradnja 1000 *socijalno-neprofitnih* i 100 socijalnih stanova. Projekat je pratila Odluka o uslovima i načinu raspolaganja stanovima izgrađenim prema projektu 1100 stanova u Beogradu (Sl. list grada Beograda, br. 20/2003). Na osnovu pomenute odluke stanovi su bili u državnoj svojini i grad Beograd ih je mogao prodati (1000 stanova) i davati na korišćenje (u zakup) na određeno vreme licima u stanju socijalne potrebe (100 stanova).

Kupovina stana omogućena je putem kredita na 20 godina sa kamatom od 0,5% i učešćem od 20%. Za deo projekta koji se odnosio na *socijalno-neprofitne* stanove nadležan je bio Sekretarijat za imovinskopravne i građevinske poslove, dok su *socijalni stanovi* bili u nadležnosti Sekretarijata za socijalnu i dečju zaštitu. Projekat je realizovan na osnovu analize slobodnih lokacija predviđenih za stanovanje, čiji je korisnik Grad, i to lokacija u okviru novobeogradskih blokova 62 i 29, Čukaričke padine, naselja dr Ivan Ribar, naselja Kamendin i na Zvezdari. Projekat je u najvećem delu realizovan.

Tokom 2005. godine započinje Projekat 2000 socijalno neprofitnih stanova u Beogradu, uz Odluku o uslovima prodaje 2000 socijalno neprofitnih stanova u Beogradu (Sl. list grada Beograda, br. 2/2005). Lokacije planirane za realizaciju tvog projekta nalaze se u okviru naselja Kamendin, novobeogradskih blokova 61 i 63, uz Vojvođansku ulicu i na lokaciji zapadno od Ul. dr Ivana Ribara. Program *socijalnih stanova* realizuje se na lokacijama u naseljima Kamendin, Ovča, Orlovsko naselje – Mirijevo i lokacija na području Velikog Mokrog Luga.

Od 2005. godine, na teritoriji Beograda, u okviru programa socijalne zaštite, realizovana su još dva vida socijalnog stanovanja – *Stanovanje uz podršku* (dve stambene jedinice) namenjene zbrinjavanju lica sa smetnjama u razvoju i *Privremeno stanovanje* (pet stambenih jedinica) namenjen deci bez roditeljskog staranja u najdužem trajanju od dve godine od izlaska sa smeštaja.

Planska i normativna dokumenta

Generalni plan 2021

Generalni plan Beograda 2021 (2003. godina) prvi je planski dokument koji uvodi i definiše pojam socijalnog stanovanja na način koji je poznat u razvijenim zemljama Evrope. Generalni plan navodi socijalno ugrožene i ranjive grupe kojima je potrebno pružiti posebnu pomoć pri obezbeđivanju adekvatnih uslova stanovanja (mlade porodice sa prihodima nedovoljnim

za nabavku stana, samohrani roditelji, porodice sa puno dece i sa niskim prihodima, izbeglice, privremeno raseljena lica, fizički i mentalno hendikepirane osobe, dugo nezaposleni bez prihoda i druge društveno ranjive kategorije stanovnika), daje smernice za standarde (prosečna površina stana 5–15 m²/st.), kriterijume za određivanje lokacija za socijalno stanovanje i predlaže dva sistema obezbeđivanja lokacija:

1. izgradnju stanova socijalnog stanovanja u planiranim stambenim grupacijama većim od 250 stanova, u okviru kojih treba obezbediti 5–8% stanova za te potrebe, sa jasno definisanom namenom (socijalno stanovanje) u okviru planova detaljnije razrade;
2. izgradnju na zasebnim lokacijama predviđenim Generalnim planom. Spisak od 58 lokacija različitih kapaciteta dat je u dokumentaciji GP.

Pravilnik za planiranje i projektovanje grupacija objekata i stanova socijalnog stanovanja

Nakon usvajanja Generalnog plana Beograda 2021, u Urbanističkom zavodu je izrađen Pravilnik za planiranje i projektovanje grupacija objekata i stanova socijalnog stanovanja, koji je trebalo da bude podrška ovom vidu stanovanja. Pravilnik se formalnopravno oslanjao na Odluku o uslovima i tehničkim normativima za projektovanje stambenih zgrada i kompleksa (Sl. list grada Beograda, br. 32/83). Predloženi pravilnik nije usvojen zbog očekivanja usvajanja Zakona o socijalnom stanovanju koji bi predstavljao pravni osnov za tu vrstu normativnog akta.

Osnovni problemi projekata za realizaciju socijalnog stanovanja su:

- nepostojanje legislative i regulative koja bi predstavljala pravnu podršku i kanalisala razvoj programa i projekata,
- nedovoljan broj adekvatnih lokacija – problem pribavljanja zemljišta u postojećem zakonskom okruženju. Lokacije predložene Generalnim planom bile su u skladu sa datim kriterijumima ali i sa nerešenim imovinskopравnim odnosima,
- problemi u prihvatanju projekata od stanovništva u neposrednom okruženju predloženih lokacija,
- nepostojanje normativa i standarda za socijalno stanovanje.

Zaključak o dosadašnjim iskustvima

Politike i programi

Poslednja sistemska promena stambene politike bila je masovna privatizacija društvenog stambenog fonda obavljena gotovo u celini u prvoj polovini devedesetih godina. Ostali stambeni programi nisu bili međusobno koherentni, a možemo ih grubo podeliti u dve grupe: programi usmereni na obezbeđenje stambenog prostora za populaciju sa srednjim i višim primanjima i programi za ugrožene grupe. Prva vrsta programa, koja je i dominantna prema obimu budžetskih izdvajanja, odnosila se na zaposlene u javnom sektoru i mlađa domaćinstva sa natprosečnom kreditnom sposobnošću. Ciljne grupe u programima druge grupe su izbeglice i interno raseljena lica sa niskim primanjima, Romi i, delom, socijalno ugroženo stanovništvo, kojima je balansiran socijalni miks u programima integracije izbeglica.

U oblasti stanovanja ne postoje strateška dokumenta, ali se suštinske promene u tom sektoru uveliko predlažu kao strateški prioriteti i konkretne operativne aktivnosti u mnogim drugim strategijama i akcionim planovima. Stoga se, pre svega, kao nužno nameće stvaranje strateškog i akcionog okvira stambene politike u celini. Socijalno stanovanje, kao njen integralni deo, ujedno će u budućoj stambenoj politici predstavljati i najveći deo javne intervencije.

Zakonski okvir

Postojeći zakonski okvir o stanovanju je anahron i u potpunosti prevaziđen. U vreme kada je donet tretiran je kao prelazno rešenje, ali država posle njega nikada nije razvila nova. Zakonska rešenja, doneta posle 2004. godine, postavljaju temelje savremenoj stambenoj politici, ali još uvek ne na celovit način. Osim Zakona o socijalnom stanovanju, koji takođe ne objedinjuje sve postojeće instrumente socijalnog stanovanja, biće potrebno revidirati ukupno stambeno zakonodavstvo i sve relevantne zakone koji značajno utiču na stambenu politiku (svojina, javna svojina, lokalna samouprava, zemljište, fiskalni zakoni, upis prava na nepokretnostima i dr.). Uzimajući u obzir i sada dominantne procese decentralizacije i regionalizacije, biće neophodno legislativom odrediti nadležnosti i uloge svih nivoa vlasti u oblasti stambene politike.

Institucionalni okvir

Do danas su u Srbiji paralelno ostvarene tri vrste programa socijalnog stanovanja: državni programi, koje su sprovodile različite republičke ustanove, programi lokalnih samouprava i programi koje su vodile međunarodne organizacije.

U periodu posle 1990. osnovna preokupacija države bila je da okonča gotovo potpunu privatizaciju stanova, a potom, od sredine devedesetih do 2000. godine, pa posebno od promene režima i šire demokratizacije političkog sistema, stambeni sektor se konstantno dereguliše i liberalizuje i u tom smislu se gubi interes za jačanjem kapaciteta državne uprave za vođenje stambene politike. Svaka nova promena vlasti je imala za posledicu sve veću marginalizaciju sektora stanovanja³³.

Značajan pomak u stambenoj politici napravljen je formiranjem Nacionalne korporacije za osiguranje stambenih kredita 2004. i ona predstavlja prvu državnu instituciju iz oblasti socijalnog stanovanja. Može se očekivati da će najavljeno formiranje republičke agencije za stanovanje suštinski izmeniti dosadašnju stambenu politiku i uvesti regulativne mehanizme za korišćenje budžetskih sredstava za bilo koji vid socijalnog stanovanja.

Iako je regulativom domen delovanja lokalnih samouprava sveden na staranje o održavanju stambenih zgrada i iseljavanje lica bespravno useljenih u njih, pri čemu je zanemarena činjenica zakonskog postojanja solidarne stambene izgradnje, moglo bi se zaključiti da je u upravnim strukturama na lokalnom nivou, kako u velikim gradovima, tako i u manjim opštinama, izgrađena svest o tome da lokalna vlast treba da se bavi stambenim problemima populacije sa nižim primanjima³⁴.

Fondovi solidarne stambene izgradnje, čije se funkcionisanje zbog netransparentnosti često dovodilo u sumnju, obezbedili su najveći deo novoizgrađenih stanova u sektoru socijalnog stanovanja za poslednje dve decenije i, konačno, posle desetak godina funkcionisanja, evoluirali su u gradske stambene agencije, kao prve institucije sa nadležnošću implementacije stambene politike u delu socijalnog stanovanja. Lokalni programi koji su realizovani izvan specijalizovanih stambenih organizacija, kao što je to slučaj u Beogradu, takođe su jasan primer da su lokalne uprave spoznale da značajan deo stanovništva ne može rešiti svoje stambene potrebe na tržištu. Velike razlike između političkih programa republičke i lokalnih vlasti jasno ukazuju na potencijal lokalnog nivoa u razvoju javne intervencije u sektoru stanovanja.

Sprovođenje stambene politike u oblasti socijalnog stanovanja zahteva uspostavljanje obimnog i čvrsto postavljenog institucionalnog okvira na republičkom, lokalnom, ali i međunivou. Osim odgovarajućeg kompleksnog regulativnog okvira i dovoljno sredstava koja će obezbediti održive finansijske mehanizme, biće takođe neophodno obezbediti adekvatan sistem obuke i kontinuirane edukacije zaposlenih u tom novom sektoru, što sve zahteva vreme, pa tako i dugoročnu kontinuiranu političku podršku.

Finansiranje

Prema finansijskim izdvajanjima, u različite oblike socijalnog stanovanja do sada je dominantno investirano putem fondova solidarne stambene izgradnje (FSSI). FSSI su od 1990. uložili u solidarnu stambenu izgradnju između 600 i 800 miliona evra, a ostali programi, koji

33 Tokom 2008. Grupa za stanovanje nadležnog Ministarstva za životnu sredinu i prostorno planiranje svedena je na tri zaposlena.

34 Zakon o lokalnoj samoupravi (Sl. glasnik RS, br. 9/02) i novi Zakon o lokalnoj samoupravi (Sl. glasnik, br. 129-2007).

su bili usmereni na pribavljanje stanova ili subvencionisanje stambenih kredita, finansirani su u nivou između 150 i 200 miliona evra, od čega je 80% plasirano posle 2003. godine. Deo izdvajanja budžetskih korisnika, takođe iz javnih prihoda, koji nije moguće ustanoviti, odnosi se na pribavljanje stanova za potrebe zaposlenih u javnom sektoru, u periodu od 2002. do 2007. godine³⁵. Direktno investicije u različite programe podrške rešavanju stambenih potreba iz donacija međunarodne humanitarne pomoći mogu se proceniti na više od 80 miliona evra za poslednje dve decenije. To pokazuje da je u socijalno stanovanje neprekidno ulagano, mada očigledno ne dovoljno da bi se osetno promenilo stanje na tržištu i značajno zadovoljile potrebe stambeno ugroženih grupa stanovništva.

Budućim sistemom socijalnog stanovanja trebalo bi uvesti nove principe finansiranja socijalnog stanovanja: racionalnost, kombinovanje izvora, prvenstveno oslanjajući se na finansijsko tržište, transparentnost subvencija, čvrste mehanizme povraćaja sredstava sa ciljem da se postigne samoodrživost obrtnih fondova, korišćenje postojeće infrastrukture finansijskih institucija, socijalnih institucija i sistema javne uprave.

³⁵ Za vreme trajanja mogućnosti kreditiranja nabavke stanova za zaposlene u javnom sektoru, dok Ustavni sud nije proglasio tu odredbu protivustavnom, prema Uredbi o rešavanju stambenih potreba izabranih, postavljenih i zaposlenih lica kod korisnika sredstava u državnoj svojini (Sl. glasnik RS, br. 41/2002, 76/2002, 125/2003, 88/2004, 68/2006 – Odluka USRS i 10/2007).



III

**Ciljevi i koncepcija
politike socijalnog
stanovanja u Srbiji**

Analizom dosadašnje stambene politike države od početka devedesetih godina do danas, u Studiji socijalnog stanovanja Urbanističkog zavoda utvrđeni su ključni problemi u ovoj oblasti. Posebno je ozbiljan onaj koji se odnosi na nepostojanje socijalne komponente i poželjne korekcije tržišnih tokova državnom intervencijom, sa ciljem da se obezbedi minimum ravnopravnosti svih građana pri zadovoljavanju stambenih potreba, nezavisno od prihoda i tržišnih kretanja. U tom smislu je definisan **osnovni cilj**, u skladu sa sada već usvojenim Zakonom o socijalnom stanovanju, dosadašnjim domaćim i iskustvima evropskih zemalja. Kao osnovni strateški cilj u oblasti socijalnog stanovanja utvrđeno je **obezbeđenje uslova da stambeni prostor bude dostupan svim građanima i domaćinstvima Srbije koja iz socijalnih, ekonomskih i drugih razloga ne mogu da ga sebi pribave na tržištu. To treba obezbediti na održiv način i uz sveobuhvatnu podršku i angažman države i lokalnih zajednica.**

Ostvarivanje tog cilja će doprineti uspostavljanju veće socijalne kohezije i ravnoteže, putem integracije svih društvenih grupa u zajednicu.

Takav cilj se ne može ostvariti samo državnom intervencijom. Neophodno je da se uključe sve društvene strukture, pre svega lokalne samouprave, neprofitni i privatni sektor, koji će u zakonskim okvirima i uz učešće i podršku međunarodnih fondova, u koordiniranom, osmišljenom radu i partnerskim odnosima, obezbeđivati racionalne prioritete i usredsređivanje dovoljnih sredstava da se ti prioriteti ostvaruju.

U Studiji je definisano nekoliko grupa **operativnih ciljeva**, od kojih su neki već ostvareni, kao što je uspostavljanje sistema socijalnog stanovanja u Srbiji i usvajanje Zakona o socijalnom stanovanju i pratećih podzakonskih akata. Očekuje se osnivanje republičke agencije za stanovanje, koja će se starati o obezbeđivanju i korišćenju sredstava potrebnih za ostvarivanje nacionalne Strategije socijalnog stanovanja, o ostvarivanju dugoročnih, srednjoročnih i godišnjih programa njene realizacije, kao i o prikupljanju i usmeravanju budžetskih i drugih sredstava za namene socijalnog stanovanja.

Uspostavljanje organizacije i nosilaca politike socijalnog stanovanja na lokalnom nivou može se ostvariti:

1. utvrđivanjem lokalnih, opštinskih i gradskih strategija socijalnog stanovanja i Strategije grada Beograda, u skladu sa Nacionalnom strategijom i specifičnim okolnostima i problematikama svake lokalne zajednice;
2. sačinjavanjem konkretnih dugoročnih, srednjoročnih i godišnjih programa realizacije lokalnih strategija socijalnog stanovanja;
3. osnivanjem opštinskih stambenih agencija, neprofitnih stambenih organizacija kao nosilaca poslova realizacije lokalnih stambenih politika koje objedinjuju utvrđivanje potreba, upravljanje izgradnjom i stambenim fondom socijalnog stanovanja.

U Studiji se predlaže da se utvrđivanje modaliteta subvencionisanja, finansiranja i kreditiranja socijalnog stanovanja ostvaruje putem:

1. istraživanja ciljne grupe korisnika socijalnih stanova;
2. preciziranja modaliteta subvencionisanja socijalnog stanovanja, kako izgradnje i pribavljanja stanova za socijalno stanovanje, tako i pomoći korisnika socijalnog stanovanja (poreske olakšice, namenski transferi, subvencionisani krediti, stambeni dodaci, stambeni krediti za pribavljanje stana u vlasništvu pod pristupačnim uslovima i dr.);
3. istraživanja i utvrđivanja i drugih realnih izvora i načina obezbeđivanja sredstava za realizaciju nacionalnog i lokalnih programa.

Ukazano je i na potrebu ostvarivanja veće socijalne inkluzije i kohezije, i to:

1. Planiranjem socijalnog stanovanja, izbegavanjem izolovanih, udaljenih lokacija i njegovim kombinovanjem sa drugim oblicima dostupnog stanovanja (i u ličnom vlasništvu) za širok spektar socijalnih kategorija korisnika. Opremljenost socijalnom infrastrukturuom lokacije je neophodan uslov u svim varijantama.
2. Obezbeđenjem socijalne kohezije na nivou stambene zgrade, uključivanjem određenog procenta korisnika socijalnih stanova u odnosu na ostale kategorije stanara. U praksi se toleriše pojedinačna zgrada sa socijalnim stanovanjem u kompaktnim susedstvima.
3. Korisnicima socijalnog stanovanja, osim stambene jedinice, istovremeno treba obezbediti društvenu brigu, socijalizaciju i adaptaciju u novi stambeni ambijent.

Jedan od utvrđenih ciljeva razvoja socijalnog stanovanja je povezivanje razvojnog karaktera tog sistema sa ukupnim održivim razvojem lokalnih zajednica, ali i države u celini.

Predlog novog sistema socijalnog stanovanja u Srbiji zasniva se na pozitivnim iskustvima razvijenih zemalja Evrope i delimično zemalja u tranziciji, kao i na praksi i iskustvima pojedinih gradova i opština Srbije poslednjih godina, potpomognutim od države i međunarodnih institucija i fondova. Utemeljen je na univerzalnom saznanju da liberalni tržišni sistem u stambenoj oblasti ne može da reši stambene potrebe siromašnih slojeva stanovništva, kao ni drugih ranjivih grupa, kao što su izbeglice i interno raseljena lica, ljudi sa posebnim potrebama, starijeg dela populacije, mladih ljudi i tek zasnovanih porodica, nezaposlenih ili nekih etničkih grupa.

Ne postoji univerzalni model regulacije, svojine, organizacije i finansiranja, kao ni upravljanja i održavanja socijalnog stanovanja. Isti ili slični modeli socijalnog stanovanja daju sasvim različite rezultate u raznim zemljama ili lokalnim sredinama. U tom smislu i predloženi model socijalnog stanovanja uvažava specifične okolnosti i probleme u Srbiji.

U novim okolnostima tržišne ekonomije i demokratskog društva, država i javni sektor u celini moraju da preuzmu svoj deo odgovornosti za obezbeđivanje pristupačnog i pristojnog stanovanja. Stoga su ključni postulati na kojima se temelji koncepcija:

- sistem socijalnog stanovanja koji će se zasnivati na jasnoj, fleksibilnoj, primenljivoj, podsticajnoj i nediskriminatornoj pravnoj regulativi (1) u duhu evropskih orijentacija i specifičnih okolnosti Srbije, (2) postavljen na principima supsidijarnosti, decentralizacije, stabilnosti i ekonomske održivosti, (3) sa jasno definisanim nadležnostima,

organizacionim oblicima, kriterijumima i implementacijom u strategijama i programima države i lokalnih samouprava;

- sistem socijalnog stanovanja koji će se uravnoteženo odnositi prema svim oblicima svojine, najma, organizacije i finansiranja, koristeći neprofitni stambeni sektor kao medijatora interesa i ciljeva državne politike u stambenoj oblasti i interesa privatnog kapitala, kao i istih tih ciljeva, kriterijuma i politike finansijskih institucija koje podržavaju programe socijalnog stanovanja u Evropi;
- održiv i stimulativan sistem finansiranja socijalnog stanovanja, zasnovan na pouzdanim i jasno lociranim izvorima javnog kapitala i stimulativnim merama za privlačenje privatnog kapitala, pre svega putem partnerstava javnog i privatnog sektora, kao i kroz ukupnu fiskalnu, kreditno monetarnu i zemljišnu politiku, koji će lokalnim zajednicama i njihovim stambenim agencijama omogućiti da nesmetano funkcionišu i obavljaju zadatke;
- sistem koji će se decentralizovati i diversifikovati u meri specifičnih problema i kategorija korisnika svake lokalne zajednice, uz obezbeđenje sistemskih i tržišnih preduslova da se ti problemi u što većoj meri rešavaju ujednačeno, nezavisno od materijalnih mogućnosti pojedinih lokalnih samouprava i njihovih stambenih agencija;
- sistem i programi socijalnog stanovanja usaglašeni sa urbanom i ruralnom politikom na lokalnom nivou, sa programima urbanog razvoja, obnove i rekonstrukcije, uz uvažavanje principa socijalne inkluzije i kohezije u planovima i konkretnim projektima.



IV

Koncepti i prakse evropskih zemalja

Iskustva razvijenih država Evrope

Masovna izgradnja socijalnih stanova u Evropi započinje nakon Drugog svetskog rata, iako u pojedinim državama ili gradovima postoji i mnogo duža tradicija, kao u Beču, gde sistem socijalnog stanovanja sa kraćim prekidom traje već više od sedamdeset godina. Rat u Evropi uzrokovao je velika razaranja, osiromašenje stambenog fonda i izraženu pojavu beskućništva. Zajednički cilj posleratne stambene politike bio je da se za što kraće vreme izgradi što više stanova, pristupačnih u različitim modalitetima osiromašenoj populaciji kojoj je bio neophodan krov nad glavom. Stoga je naglasak stavljen na maksimalno brz rast proizvodnje stambenog prostora i u tome je angažman javnog sektora odigrao značajnu ulogu, preko intenzivne izgradnje kuća i stanova iz budžetskih sredstava ili uz državne garancije. Posledično, socijalno stanovanje se dugo izjednačavalo sa stanovanjem pod zakup u stanovima u javnoj svojini, što je danas preuska, a negde i potpuno neprimerena definicija (kao u Holandiji i Danskoj).

Ponuda i tražnja u toj oblasti uravnotežene su, u zavisnosti od stepena posledica rata, tempa urbanizacije gradova i nivoa građevinske aktivnosti, u periodu od kraja šezdesetih do početka osamdesetih godina, što je bio slučaj, npr. u Nemačkoj. Posle toga, u zapadnoj Evropi se akcentat postepeno prenosi sa masovnosti izgradnje stambenog prostora na pitanja izmenjenih potreba i kvaliteta, novih grupa korisnika, rehabilitacije i rekonstrukcije stambenog fonda sagrađenog pedesetih i šezdesetih godina 20. veka, a negde i njegovog rušenja i zamene novim. U prvi plan se stavljaju socijalni i drugi ciljevi u širem smislu, modaliteti finansiranja i postepenog rasterećivanja državnih budžeta, nove ciljne grupe, kao i socijalno stanovanje u okvirima urbanog razvoja i obnove. Od tog vremena i modeli pojedinih evropskih zemalja, suočenih sa svojim specifičnim problemima, počinju u većoj meri da se razlikuju, i pored sve značajnijeg ekonomskog, političkog i socijalnog približavanja u EU.

Uticaji politike Evropske unije

Evropska unija ne vodi jedinstvenu politiku socijalnog stanovanja, već tu problematiku prepušta državama članicama. *Razlozi za obezbeđivanje socijalnog stanovanja, kao i mehanizmi uz pomoć kojih se to postiže veoma se razlikuju od jedne evropske zemlje do druge. U nekima, kao što je Velika Britanija, socijalno stanovanje se uglavnom svodi na obezbeđivanje stambenog prostora koji država, koja je njegov vlasnik, izdaje u zakup domaćinstvima sa nižim prihodima; u skandinavskim zemljama, Holandiji i Nemačkoj, socijalno stanovanje takođe uključuje pomoć u zakupu, što je na raspolaganju svim tipovima domaćinstava. S druge strane, u većini zemalja južne Evrope ima vrlo malo socijalnog stanovanja i stambeni prostor se uglavnom finansira, a često i gradi u sopstvenoj režiji³⁶.* Isto se toliko, ako ne i više, razlikuju i modaliteti njegovog finansiranja.

36 Whitehead, C., Scanlon, K. "Social Housing in Europe", in: *Social Housing in Europe*, ed. Whitehead, C. and Scanlon, K., London School of Economics and Political Science, London, July 2007.

Nenadležnost EU za socijalno stanovanje proizlazi iz primene opšteprihvaćenog principa supsidijarnosti stambenih politika, koji podrazumeva da se stambeni problemi rešavaju tamo gde nastaju, dakle na nivou lokalnih zajednica, a uz pomoć i manju ili veću finansijsku podršku države. Ipak, socijalno stanovanje u EU danas obezbeđuje stambeni prostor za 22 miliona porodica i stoga je važno razvojno i političko pitanje celokupne evropske porodice. Ipak, neka se pitanja, koja EU u poslednje vreme reguliše kao zajednička, u velikoj meri odražavaju na sistemsko regulisanje socijalnog stanovanja i njegovo funkcionisanje u praksi zemalja članica, tako da 21. vek donosi i nove konvergencije. Izmene i prilagođavanja sistema, čak i kada idu u istom smeru, u raznim zemljama izazivaju vrlo različite posledice, a često daju i suprotne rezultate. Stoga se nikako ne može govoriti o nekom novom, jedinstvenom, uspešnom receptu koji jednako dobro uspeva u svim okolnostima. Od Italije, čiji je sistem socijalnog stanovanja decentralizacijom dospeo u ozbiljne probleme, pa do Holandije i Danske, gde decentralizovani i privatizovani modeli uspešno funkcionišu, nalazi se široka lepeza manje ili više uspešnih modela i rezultata.

Svima je zajedničko da niko ne raspolaže neograničenim ili bar dovoljno izdašnim sredstvima za te namene, tako da u osnovi svih rešenja stoje napori da se maksimalno proširi broj svih mogućih izvora finansiranja i da se raspoloživim sredstvima postigne što više tamo gde je najpotrebnije.

Niz propisa Evropske unije koji regulišu slobodno kretanje ljudi uopšte i naročito radnika, konkurenciju i državnu pomoć, porez na dodatu vrednost, antidiskriminatornu politiku, fundamentalna prava i prava na azil, odražavaju se i na stambenu politiku država članica, određujući im okvir delovanja. Takođe, određene političke inicijative EU, kao što su Evropska strategija u oblasti siromaštva i socijalne ekskluzije, politika održivog razvoja, politika veza na za mlade i dr., utiču i na stambenu politiku i politiku socijalnog stanovanja u državama članicama.

Makroekonomski pritisci EU na države članice i kandidate za buduće članstvo, pre svega u smeru smanjivanja i potpune eliminacije budžetskih deficita putem ograničavanja javnih, budžetskih izdataka i drugih kreditno-finansijskih ograničenja, znatno su se odrazili na dugogodišnji koncept države blagostanja sa velikim socijalnim davanjima i doveli do značajnog smanjivanja državnih subvencija socijalnom stanovanju. Realizovana u praksi, takva politika prouzrokovala je dve ključne reforme i novine u sistemima socijalnog stanovanja, koje su u nekim zemljama bile i od ranije prisutne:

1. regionalizaciju, odnosno lokalizaciju, prenošenjem nadležnosti, zadataka i finansiranja sa države na lokalne samouprave;
2. deregulaciju i liberalizaciju, angažovanjem i funkcionisanjem neprofitnog sektora i privatnog kapitala u toj oblasti, koji se javljaju kao novi provajderi socijalnog stanovanja.

Uspeh/neuspeh lokalizacije socijalnog stanovanja ne zavisi samo od ekonomske razvijenosti pojedinih regiona i lokalnih zajednica, što je u Italiji, zbog neujednačenog regionalnog ekonomskog razvoja, izazvalo lokalno različite rezultate, čime se dovode u pitanje jednaka prava građana koji su korisnici ovog vida socijalne zaštite. Isto toliko je bitno pitanje da li je takav transfer nadležnosti praćen i odgovarajućom dodelom novih izvornih prihoda lokalnim upravama ili transferima budžetskih sredstava za te namene. Tamo gde to nije bio slučaj

i rezultati su se pokazali lošiji nego u ranijem periodu kada se socijalnim stanovanjem upravljalo centralizovano. Komentarišući ishod te reforme u Italiji, jedan autor ukazuje:

„Značajan je problem neizvesnosti koja prati takav prelazak; neizvesnosti u tome koji će subjekti delovati u javnom stanovanju i koja će im sredstva biti na raspolaganju.

Smanjivanje angažmana državnih vlasti u oblasti obezbeđivanja socijalnog stanovanja objašnjava se kao neophodna posledica decentralizacije, ali ostaje činjenica da pomenuta decentralizacija nije bila praćena adekvatnim povećavanjem fiskalnog kapaciteta regiona.“³⁷

Iako potencijal za privatno finansiranje, planiranje i usmeravanje socijalnog stanovanja, kao i za upravljanje i održavanje fonda putem različitih oblika stambenih asocijacija postoji gotovo svuda u Evropi, takav je razvoj do sada usledio samo u većini skandinavskih zemalja, Holandiji i Velikoj Britaniji, mada će se u skoroj budućnosti gotovo izvesno dešavati i drugde.

Rast globalnih finansijskih tržišta otvorio je mogućnost da se privatni kapital angažuje u tom tradicionalno javnom domenu, naročito u zemljama sa velikim neprofitabilnim sektorom. Za to je izvesno postojao i interes zasnovan na isplativosti takvog investiranja, naročito u uslovima stagnacije tržišnog stambenog sektora i sektora komercijalnog rentiranja stambenog prostora. Tamo gde se javlja veća tražnja od ponude i gde cene nekretnina i zakupa ubrzano rastu, što je doskora bio čest slučaj, ne postoji veći angažman privatnog kapitala u socijalnom stanovanju.

Sa stanovišta finansijskih institucija, socijalno stanovanje predstavlja priliku da se proširi osnova njihovih hartija od vrednosti, uz uvažavanje činjenice da se u ovoj oblasti može očekivati relativno niži prihod, ali i različiti/manji rizici nego kod drugih kategorija duga³⁸.

U razmatranjima na nivou EU i u smernicama Evropske investicione banke i Razvojne banke Saveta Evrope ističe se i aspekt urbanizacije stambene politike, u smislu da se problem socijalnog stanovanja preusmerava na urbani nivo i apsorbuje kao deo urbane politike. Stoga urbana obnova i razvoj i socijalno stanovanje kao njen sastavni deo predstavljaju važan cilj u periodu 2007–2013, a time i prioritet u finansiranju iz sredstava ta dva investiciona fonda. Insistira se na usaglašavanju prioriteta socijalnog stanovanja kao dela održivog razvoja između zemalja članica, a i politika finansiranja, uz uvažavanje specifičnosti i različitog određivanja ciljnih grupa. Urbana obnova putem *grinfeld* razvoja predstavlja i okvir za ostvarivanje socijalnog miksa, uz prateće mere u oblastima saobraćaja i socijalnih usluga. Uz svu fleksibilnost, kao socijalno stanovanje se zajednički određuje „*potreba da se obezbedi kvalitetan stambeni smeštaj za stanovništvo sa niskim primanjima*“³⁹, što je i definicija slična onoj u Predlogu zakona o socijalnom stanovanju Srbije.

37 Longo, G. "Housing Policies in Italy: Urbanisation and Localisation of the Housing Issue", izlaganje na konferenciji ENHR "Housing in an expanding Europe: theory, policy, participation and implementation", Ljubljana, Slovenija, juli 2006.

38 Whitehead, C., Scanlon, K. "Social Housing in Europe", in *Social Housing in Europe*, ed. Whitehead, C. and Scanlon, K., London School of Economics and Political Science, London, July 2007.

39 "A joint approach to the financing of urban development and social housing for the programming period 2007–2013, between the European Investment Bank, the Council of Europe Development Bank and the European Commission", November 21, 2005.

Specifična pitanja o kojima se zauzima zajednički stav vezana su za ranjive društvene grupe, uključujući i manjine i imigrante, učenike i mlade profesionalce koji tek počinju da rade. Posebna se pažnja posvećuje i stepenu privatizacije stambenog fonda za te namene i pristupu objektima za stanovanje i insistira se na tehnički i ekološki efikasnim projektima.

Koncepcije socijalnog stanovanja u Evropi

U Evropi postoje najmanje tri osnovne teorijske koncepcije i modela socijalnog stanovanja u zavisnosti od, kako to neki autori ukazuju, stepena tržišne intervencije i broja i važnosti zadataka vezanih za sektor socijalnog stanovanja⁴⁰:

1. *Rezidualan*, odnosno *parcijalan*, minimalan, vremenski ograničen i dostupan samo kada su svi drugi tržišni modaliteti nedostupni, vezan samo za onaj deo tražnje koji potiče od socijalno najugroženijih domaćinstava. Primenuje se u zemljama u kojima se stambeno pitanje preovlađujuće rešava obezbeđivanjem sopstvenog stambenog prostora i gde tržište privatnih stanova za izdavanje u zakup ne podleže zakonskoj regulativi.

2. *Opštiji*, koji je dostupan svim domaćinstvima sa ograničenim prihodima. Takav model, zbog većeg stepena državne intervencije, utiče i na ponudu stanova, putem elemenata količine, strukture i cena.

3. *Univerzalni*, koji teži da obezbedi ponudu stanova celokupnom stanovništvu, pružajući komplementarnu, a često i konkurentnu ponudu privatnom stambenom tržištu i uz njegovu zakonsku regulativu.

Različite koncepcije, koje se naslanjaju na tradicionalnu kulturu stanovanja u pojedinim zemljama, imaju za rezultat i vrlo različite postojeće fondove socijalnih stanova. Tako u Holandiji socijalni stanovi koji se izdaju u zakup čine više od trećine ukupnog broja stambenih jedinica. U Grčkoj gotovo da i ne postoje, a u Španiji čine samo 1% ukupnog fonda, a to su dve zemlje gde se dominantno teži ka sticanju sopstvenog stana, u kome su pravcu i usmerene subvencije socijalnog stanovanja⁴¹.

Dimenzije socijalnog stanovanja

Iako različitost definicija i obuhvata socijalnog stanovanja u pojedinim državama Evrope ima odraza na potpunu uporedivost podataka, odnos broja stambenih jedinica socijalnog stanovanja prema ukupnom broju stambenih jedinica u nekoj zemlji, uz date ograde, pruža realnu i dosta pouzdanu osnovu za poređenje. Oblici stambenog poseda, uključujući tu i socijalne stanove, iskazani su u tabeli 1 u relativnim odnosima i brojem socijalnih stanova u devet evropskih zemalja.

40 Ghékière, L. *The Development of Social Housing in the European Union, When general interest meets Community interest*, Preface by Michel Delebarre, CECODHAS, DEXIA, USH, 2007.

41 Ibid.

Tabela 1 – Oblici stambenog poseda/veličina socijalnog sektora u % i apsolutno, 2007. godine ⁴²

	Stambene jedinice u privatnom vlasništvu svojih stanara	Stambene jedinice u privatnom vlasništvu svojih stanara koje se izdaju	Socijalni stanovi za izdavanje	Ukupan broj stambenih jedinica za izdavanje
Holandija	54	11	35	2.400.000
Austrija	55	20	25	800.000
Danska	52	17	21	530.000
Švedska*	59	21	20	780.000
Engleska	70	11	18	3.983.000
Francuska**	56	20	17	4.230.000
Irska	80	11	8	124.000
Nemačka***	46	49	6	1.800.000
Mađarska	92	4	4	167.000

* Švedska: vlasništvo nad stanom uključuje i kooperative.

** Francuska: nije uključeno 6,1% „ostalo“.

*** Nemačka: vlasništvo nad stanom uključuje i mešoviti posed i podeljeno vlasništvo *Genossenschaften*.

Učešće socijalnog stanovanja u posmatranim zemljama kreće se od visokih 35% u Holandiji do najnižih 4% u Mađarskoj, posle izvršene masovne privatizacije stambenog fonda. U Francuskoj je broj socijalnih stanova najveći, sa oko 4,3 miliona stambenih jedinica, Engleska je na drugom mestu sa 4 miliona, i pored privatizacije koja je poslednjih godina izvršena na osnovu zakonskog prava da se kupi socijalni stan u kome se živi (*right to buy*), a veliki broj socijalnih stanova postoji i u Holandiji (2,4 miliona) i Nemačkoj (1,8 miliona). Redosled zemalja iz tabele prema njihovom angažmanu na socijalnom stanovanju isti je kada se broj socijalnih stanova stavi u odnos prema broju stanovnika; opet je to učešće najveće u Holandiji, a najmanje u Mađarskoj.

Odnosi ponude socijalnih stanova i tražnje za njima u pretežnom broju navedenih zemalja pokazuju tendenciju neravnoteže i pogoršavanja, tražnja je u porastu, a ponuda opada. Najveći izuzetak je Danska, gde proizvodnja novih stanova uglavnom zadovoljava nove potrebe. Ponuda je zbog zakonske dozvole otkupa socijalnih stanova najviše opala u Engleskoj, sa 5,1 milion stanova u 1979. godini na 4,2 miliona 2007. godine.

Uzroci velikog rasta tražnje za socijalnim stanovima, koja uz opadanje ponude otežava ostvarivanje osnovnog cilja socijalnog stanovanja – obezbeđenje stambenog smeštaja domaćinstava sa niskim ili nikakvim primanjima – mnogobrojni su i složeni. Ovde ističemo samo najvažnije:

⁴² Whitehead, C., Scanlon, K. "Social Housing in Europe", in: *Social Housing in Europe*, ed. Whitehead, C. and Scanlon, K., London School of Economics and Political Science, London, July 2007.

- ekonomska kriza i masovno povećavanje nezaposlenosti, a time i siromaštva;
- sve nepovoljnija raspodela prihoda na teret siromašnijih društvenih grupa i slojeva;
- povećanje cena stambenog prostora u većini evropskih zemalja, što siromašnijim domaćinstvima otežava ili čini nemogućim kupovinu stambenog prostora na tržištu;
- demografski faktor uz pojačanu imigraciju;
- proširivanje ciljnih grupa socijalnog stanovanja u zavisnosti od politike.

Na opadanje ponude, ili na njen sporiji rast od tražnje, osim ukidanja subvencija izgradnje, značajno utiče i prodaja dela fonda socijalnog stanovanja njegovim korisnicima u državama u kojima je to dozvoljeno.

Masovno rušenje socijalnog stambenog fonda u okvirima programa urbane obnove u velikim evropskim gradovima, kao što su Pariz ili Amsterdam, gde je pritisak na socijalno stanovanje izražen i gde, prema sopstvenim procenama, nisu svi srušeni objekti građeni u decenijama posle rata bili u toj meri nezadovoljavajući, takođe je faktor koji utiče na privremenu ili trajnu nestašicu socijalnih stanova. Problem dodatno povećavaju tendencije da se na tim lokacijama zatim podižu zgrade sa stanovima u takozvanom mešovitom posedu, kombinaciji stanova u vlasništvu stanara, za iznajmljivanje, kao i u podeljenom vlasništvu stanara i stambenih asocijacija, što ne nadoknađuje fond socijalnog stanovanja. Izuzetak od takvih trendova je Beč, gde svi novi projekti urbane obnove uključuju u velikoj meri i novo socijalno stanovanje visokog kvaliteta i atraktivnosti.

Privatizacijom/prodajom socijalnih stanova kvalitetniji deo fonda u Velikoj Britaniji, Irskoj i Holandiji se otuđuje. To se dešava ili po želji stanara čije su se materijalne prilike popravile, ili u dogovoru sa vlasnikom socijalnih stanova za izdavanje (stambene asocijacije u Holandiji). U slučaju Nemačke, gde su već mnogo godina na snazi vremenski ograničeni aranžmani o subvencionisanju, oko 100.000 stambenih jedinica godišnje prelazi iz javnog vlasništva u privatno, po isteku ugovora o zakupu socijalnog stana⁴³.

Sve to ipak ne znači da evropske države odustaju od socijalnog stanovanja, utoliko pre što je to i vrlo važno političko pitanje. U većini zemalja se i dalje grade novi socijalni stanovi, samo što je tempo izgradnje usporeniji. Grade ih država, lokalne zajednice i stambene asocijacije i kooperative. Državne subvencije izgradnji stanova, kao glavni mehanizam njenog podsticanja, ukinute su u Nemačkoj, a u mnogim zemljama u tranziciji uopšte i ne postoje. Engleska planira da poveća broj jedinica socijalnog stanovanja za 200.000 udvostručavanjem izgradnje, za šta se koristi mehanizam planske obaveze. Dobijanje planske, praktično građevinske dozvole za određenu lokaciju ili objekat podrazumeva i obavezu preduzetnika prema lokalnim vlastima da će sagraditi i određen broj ili procenat socijalnih stanova. Time se deo tereta staranja o socijalnom stanovanju i socijalnoj inkluziji prenosi na privatni sektor, naročito na one preduzetnike koji dobijaju atraktivne lokacije za gradnju.

Delimično se pomeraju i tendencije stambenih politika kada je reč o favorizovanju sticanja vlasništva nad stanom. Takođe se insistira i na obezbeđenju stambenog prostora ljudi-

43 Whitehead, C., Scanlon, K. "Social Housing in Europe", in: *Social Housing in Europe*, ed. Whitehead, C. and Scanlon, K., London School of Economics and Political Science, London, July 2007.

ma sa posebnim potrebama. U Danskoj se 50% novih socijalnih stanova gradi za ljude sa posebnim potrebama, dok je u Holandiji naglasak na beskućnicima i ljudima sa mentalnim problemima. U osobe sa posebnim potrebama se, osim invalida, svrstavaju i starije osobe, a ponegde i posebno velika domaćinstva. Vodi se računa i o održivom razvoju, pre svega sa ekološkog aspekta. Projekti pasivnih kuća su naročito zastupljeni u Nemačkoj i Austriji, kao i u skandinavskim zemljama⁴⁴. Novi stambeni projekt u Beču Eurogejt (Eurogate) sa oko 1000 stanova najveće je evropsko stambeno područje koje će biti sagrađeno prema pasivnim stambenim standardima i koje će štedeti oko 90% toplotne energije u poređenju sa tradicionalnim zgradama⁴⁵.

Oblici svojine rentalnog stambenog fonda

Podaci o svojini socijalnih stanova za stanovanje pod zakup ukazuju na značajan porast i vrlo visoko učešće vlasništva stambenih asocijacija i kooperativa ili mešovitog oblika (stambene asocijacije i korisnici). Osim toga, figurira još jedino vlasništvo lokalnih samouprava, koje opada, kao što opada i njihov angažman u obezbeđenju socijalnog stanovanja. Partnerstva javnog i privatnog sektora (*public-private partnership*) na relaciji opštine (gradovi) – stambene asocijacije, sa stanovišta lokalnih vlasti, potpomažu povećanje stambenog fonda za socijalno stanovanje, ali su ona zapravo iznuđena smanjivanjem državnih subvencija. Stoga je, u uslovima ograničenih finansijskih potencijala lokalnih uprava, neophodno da se (značajan) deo sredstava za te namene obezbedi iz privatnih izvora. Put ka tome je i prenos svojine na stambene asocijacije, koje preuzimaju brigu o obezbeđivanju i održavanju socijalnih stanova i efikasnom upravljanju stečenom imovinom, a lokalne uprave i država im u tome pomažu.

Prema holandskim propisima, na primer, stambene asocijacije su privatne, neprofitne organizacije sa zakonskim zadatkom da obezbede stanovanje ljudima sa nižim primanjima i u tom smislu njih nadgleda država/lokalna samouprava. One predstavljaju dosta specifičnu karakteristiku holandskog sistema stanovanja u poređenju sa drugim zemljama u odnosu na procenat stambenog fonda kojim raspolažu. Poseduju, iznajmljuju i upravljaju otprilike jednom trećinom ukupnog stambenog fonda i učestvuju sa oko 75% u ukupnom stambenom prostoru koji se izdaje u zakup⁴⁶.

Od zemalja gde još uvek preovlađuje vlasništvo lokalne uprave, u Mađarskoj i Švedskoj opštine poseduju 100% socijalnih rentalnih stanova (ako se izuzmu kooperative u Švedskoj), u Irskoj oko 85%, a u Engleskoj je odnos između stanovanja koje obezbeđuju lokalne uprave, sa jedne i stambene asocijacije, s druge strane, otprilike pola-pola. U Holandiji je skoro 100% socijalnih stanova prešlo u vlasništvo asocijacija, u Danskoj preko 90%, u Francuskoj oko 65% i u Austriji oko 60%⁴⁷.

44 Pasivne kuće su objekti stanovanja na koje se primenjuju rigorozni standardi niske energetske potrošnje za grejanje i hlađenje, što se postiže posebnim projektima, konstrukcijama i primenom materijala koji to i omogućavaju.

45 Förster, Wolfgang "Case study: Social housing in Vienna, Austria – Learning from an 80-years success story".

46 *Housing & Urban Development*, VROM, holandsko ministarstvo stanovanja, prostornog planiranja i životne sredine, na <http://www.vrom.nl/pagina.html?id=37360>

47 Whitehead, C., Scanlon, K. "Social Housing in Europe", in: *Social Housing in Europe*, ed. Whitehead, C. and Scanlon, K., London School of Economics and Political Science, London, July 2007.

Modaliteti organizacije i finansiranja socijalnog stanovanja

Modaliteti organizacije i finansiranja socijalnog stanovanja u zemljama EU variraju prema broju i značaju u zavisnosti od konkretnih okolnosti, veličine problema, širine zahvata korisnika i ciljnih grupa, stepena lokalizacije i deregulacije, odnosno liberalizacije i, s tim u vezi, glavnih aktera i nosilaca realizacije, dakle od spektra konkretnih ekonomskih, pravnih i socijalnih okolnosti i politika. Neke zemlje su se strateški opredelile za jedan osnovni modalitet i u tom pravcu usmerile resurse države, regiona, lokalnih zajednica, neprofitnog i privatnog sektora, opet u vrlo različitim uzajamnim odnosima i redovima veličina i značaja. Druge, kao što je Francuska, opredelile su se za najširu lepezu modaliteta koji su alternativni ili komplementarni, uvažavajući pri tome i pravo na slobodu izbora porodica. Korisnici se u izvesnoj meri opredeljuju za mogući oblik zadovoljavanja svoje stambene potrebe na način koji im najviše pogoduje. U Holandiji se korišćenjem metoda Delft⁴⁸ u nekim slučajevima objavljuju liste nezauzetih stanova i daje se mogućnost budućim korisnicima da izraze svoje preferencijale. Različiti modaliteti u poslednjih 20 godina, a naročito na početku 21. veka, doživljavaju i značajne izmene, korekcije pa i napuštanja u skladu sa izmenjenim okolnostima i opštim finansijskim ograničenjima EU. U nastavku će biti prikazani osnovni modaliteti organizacije i finansiranja u jednom broju zemalja, zatim i nekoliko reprezentativnih uporednih pregleda najvažnijih odrednica, koji potcrtavaju sličnosti i razlike politika i praksi socijalnog stanovanja.

Danska

U Danskoj je socijalno stanovanje, kao stanovanje pod zakup, teoretski dostupno svima i ne postoje unapred utvrđena ograničenja primanja domaćinstava da bi se konkurisalo. Osnov za dodelu stana su liste čekanja i utvrđeni prioriteti stambenih asocijacija koje obezbeđuju takvo stanovanje. Opštine imaju svoje kvote od 25%, uglavnom napuštenih stanova koje stambene neprofitne asocijacije prioritetno dodeljuju starijim osobama.

Socijalno stanovanje obezbeđuju gotovo isključivo neprofitne organizacije – stambene asocijacije, njih oko 760, vrlo različitih po veličini stambenog fonda. Osim njih, u manjem broju učestvuju i stambene kooperative i opštinska preduzeća. Neprofitne organizacije grade nove stanove samo uz odobrenje opština, koje im ta odobrenja uskraćuju ako im iz različitih razloga ne odgovara predloženi program.

Karakteristika danskog sistema socijalnog stanovanja je da su stambene asocijacije praktično u vlasništvu svojih stanara (zadruga). Stanari u skladu sa zakonom učestvuju u upravljanju stambenim asocijacijama. Generalna skupština sekcije stambene asocijacije sastavljena je od stanara, a oni čine i većinu u Odboru direktora koji neposredno rukovodi radom (budžet, održavanje, komunalije). Stambene asocijacije su privatne organizacije koje nastupaju na tržištu gde ostvaruju svoja finansijska sredstva. One, ipak, nisu nezavisne od države pošto dobijaju značajne subvencije. Primaju opšte subvencije za pribavljanje lokacije i otplate hipotekarnog kredita i pojedinačne subvencije koje pomažu domaćinstvima da plaćaju kiriju, što je neka vrsta novčane pomoći za stanovanje⁴⁹.

48 Nazvan po gradu Delftu u Holandiji, gde je prvi put primenjen.

49 Oxley, M. *The Future of Social Housing – Learning from Europe*, Institute for Public Policy Research, London, June 2000.

Prema podacima za 2005. godinu, socijalno stanovanje se sa 84% finansira dugoročnim (30 godina) komercijalnim kreditima koje država subvencionise, sa 14% beskatnim zajmovima opština i sa 2% doprinosima stanara. Stanari socijalnog stanovanja mogu da primaju dopunske subvencije od države (stambeni dodatak) radi plaćanja zakupnine, a u skladu sa svojim finansijskim prilikama.

Osim klasične ciljne grupe siromašnih domaćinstava, novi prioriteti socijalne stambene politike su stanovi za studente, mlade porodice, hendikepirane i osobe koje ne mogu da rade, povećanje socijalne inkluzije i kohezije, obezbeđenje pristupačnog stanovanja penzionerima i starijima u skladu sa njihovim specifičnim potrebama.

Engleska

Izgradnjom socijalnih stanova za izdavanje u zakup i upravljanjem tim delom ukupnog stambenog fonda (18%) u Engleskoj se bave lokalne vlasti i stambene asocijacije (*Housing associations*). Posle značajne privatizacije javnog stambenog fonda u periodu vlasti konzervativaca⁵⁰, lokalne vlasti poseduju oko 55% stambenog fonda socijalnog stanovanja, ili 10% ukupnog stambenog fonda, a stambene asocijacije oko 45%, odnosno 8% ukupnog stambenog fonda. Uloga lokalnih vlasti u ovoj oblasti već duže vreme opada ne samo zato što je ukupan tempo izgradnje socijalnih stanova znatno sporiji u javnom nego u neprofitnom privatnom sektoru, već i zato što su lokalne vlasti prodale znatan deo svog stambenog fonda stanarima (oko 1,8 miliona stanova od 1980. godine do danas) ili su ga transferisale svojim novoformiranim stambenim asocijacijama. U tu drugu grupu, osim neprofitnih stambenih asocijacija, spadaju i kooperative i investiciona društva, mada su stambene asocijacije dominantne po značaju.

Lokalne vlasti svojim fondom socijalnog stanovanja upravljaju ili neposredno, ili za taj posao formiraju specifične neprofitne organizacije (ALMOs)⁵¹, čija su osnovna zaduženja svakodnevni, operativni poslovi stanodavca. Vlasništvo nad stambenim fondom ostaje u rukama lokalnih vlasti tako da stanari uživaju potpunu sigurnost. ALMOs rade na osnovu sporazuma o uslovima upravljanja koji se sklapa sa lokalnim vlastima, a u odbor direktora ulaze predstavnici stanara, lokalnih vlasti i nezavisni članovi. Lokalna uprava je i dalje nadležna za šire strateške uloge planiranja, razvoja, rehabilitacije i finansiranja socijalnog stanovanja na lokalnom nivou.

Stambene asocijacije su neprofitni, nezavisni stanodavci sa obavezom da obezbeđuju stanovanje određenim grupama porodica, najviše onim sa niskim primanjima⁵². Rad stambenih asocijacija reguliše Stambena korporacija, izvršna agencija lokalnih zajednica i uprava. Ona je državni organ odgovoran za registrovanje stambenih asocijacija, regulisanje njihovog rada i finansiranje njihovih programa. Stambena Korporacija reguliše rad oko 2000 ovlašćenih stambenih asocijacija, koje obezbeđuju stanovanje za oko 2 miliona domaćinstava, ili za 5 miliona ljudi.

50 Konzervativne vlade Margaret Tačer i Džona Mejdžora (1979–90, 1990–97).

51 *Arms-length Management Organizations*; *arms-length* – za dužinu ruke, na malom rastojanju, označava da su one ipak odvojene od lokalnih vlasti, ali i tesno povezane sa njima.

52 Whitehead, C. "Social housing in England", in: *Social Housing in Europe*, ed. Whitehead, C. and Scanlon, K., London School of Economics and Political Science, London, July 2007.

Socijalni stanovi se dodeljuju na osnovu listi čekanja, na koje se ulazi prema utvrđenim kriterijumima prioriteta, koje određuju ili opštinske vlasti ili organizacije socijalnih stanodavaca.

Osnovni izvori finansiranja socijalnog stanovanja su komercijalni krediti, javne državne subvencije, koje danas pokrivaju 50% troškova izgradnje opštinskih stanova i oslobađanje plaćanja PDV. Subvencije lokalnim vlastima pokrivaju razliku između prihoda od izdavanja socijalnih stanova i stvarnih troškova. Subvencije izgradnji stanova su povećane u poslednjih nekoliko godina zbog investicija u rehabilitaciju postojećeg stambenog fonda, kako bi se on uskladio sa propisanim standardima. Stambene asocijacije, registrovani socijalni stanodavci finansiraju se 100% iz privatnog sektora, sem u slučaju da preduzimaju nove investicije, kada konkurišu za kapitalne subvencije⁵³. Tehnički gledano, i subvencije stambenim asocijacijama su oblik zajma koji se vraća jedino ako se imovina prodaje, za šta je neophodno posebno odobrenje.

Subvencionisanje je mnogo više usredsređeno na dotiranje stanara socijalnih stanova u obliku stambenih dodataka ili dotiranja rate za kredit ukoliko je u pitanju pribavljanje svojine na stanu, što se danas takođe smatra oblikom socijalnog stanovanja. Razlika između javnog stanovanja u opštinskim stanovima i socijalnog stanovanja u stanovima stambenih asocijacija je u tome što u prvom slučaju stanari u zavisnosti od svojih materijalnih prilika mogu biti oslobođeni plaćanja zakupnine i do 100%, a u drugom ipak plaćaju izvestan iznos.

Novi državni investicioni program *Home Buy*, za koji je odvojeno ukupno 3,9 miliona funti, trebalo bi da posluži izgradnji pristupačnih stanova koji bi bili na raspolaganju za socijalno stanovanje u zakup ili bi bili u podeljenom javno-privatnom vlasništvu. Druga pomenuta šema omogućava socijalnim stancima, deficitarnoj radnoj snazi i onima koji prvi put kupuju stan da ostvare deo vlasništva nad stanom u kome žive od najmanje 25%.

Buduće reforme zacrtane politikom za naredni period podrazumevaju pre svega podizanje kvaliteta socijalnog stanovanja i njegovu veću energetska efikasnost, povezivanje rešavanja problema stanovanja sa programima urbane i ruralne obnove, izgradnju jačih zajednica poboljšavanjem javnih usluga i bezbednosti u naseljima, kao i unapređivanje pristupačnog stanovanja u celini.

Italija

U italijanskom modelu, koji je od državnog decentralizovan u regionalni pre nekoliko decenija, osnovni provajderi socijalnog stanovanja su regioni, opštine i lokalna javna preduzeća, stambene kooperative, privatne kompanije i investitori. Javnim stanovanjem na regionalnom nivou upravljaju regionalne uprave za socijalno stanovanje, dok su opštine nadležne za te poslove na lokalnom nivou.

Izvori finansiranja socijalnog stanovanja su krediti državnih banaka i subvencije, stambeni dodaci po osnovu zakupnina, kao i privatni kapital. Sredstva su nedovoljna i zbog toga je fond socijalnog stanovanja kako regiona, tako i opština smanjen na ispod milion stanova, a javno stanovanje čini samo 4,5% ukupnog stambenog fonda. Stoga, uz naglo povećavanje tražnje za socijalnim stanovima izazvane rastom cena nekretnina i nepristupačnim tržišnim zakupninama, u Italiji postoji drastična nestašica socijalnih stanova.

53 Ibid.

Povlačenje države iz oblasti socijalnog stanovanja i ograničavanje njenih transfera regionima po tom osnovu uticalo je na značajno smanjivanje proizvodnje novih socijalnih stanova. *Dok je 1984. godine država finansirala izgradnju 34.000 stanova, u čitavoj Italiji je 2004. godine sagrađeno samo 1.900 subvencionisanih stanova*⁵⁴. Danas se sredstva za izgradnju novih socijalnih stanova uglavnom obezbeđuju prodajom dela postojećeg fonda javnog sektora, što je neracionalno, pošto je za izgradnju jednog novog socijalnog stana neophodno prodati čak tri stara. Raspoloživa sredstva se uglavnom koriste za revitalizaciju postojećeg fonda ili se usmeravaju na programe urbane obnove.

Osim toga, socijalno stanovanje obezbeđuju i kooperative – zadruge. Kooperative moraju imati odobrenja opštinskih vlasti za bavljenje svojim poslom, a privatni sektor se uključuje učešćima na javnim tenderima⁵⁵.

Karakteristika stambenih kooperativa je da je članstvo u njima otvoreno svakome ko bi želeo da živi u kooperativnom stanu, stiže se ulogom od oko 200 američkih dolara i time se dobija pravo da se dođe na listu čekanja za neki od stanova, pri čemu je vreme čekanja na stan osnovni faktor pri njihovoj dodeli. Sve su kooperative dužne da uplaćuju 3% u nacionalni razvojni fond kooperativa. Posebne karakteristike kooperativa socijalnog stanovanja su:

- projekti su usmereni prema ljudima sa posebnim potrebama, kao što su stari, hendikepirani i siromašni;
- vlasništvo nad stanovima je zajedničko – zadružno, a korisnici plaćaju zakupninu;
- dizajn zgrada uzima u obzir potrebe ciljnih grupa;
- za direktno finansiranje se u manjem obimu koriste i regionalni fondovi za ove namene.

Stambeni poslovi kooperativa se finansiraju iz uloga i kredita članova, poreskim olakšicama i kapitalom iz zajedničkih fondova.

Kooperative se pretežno bave izgradnjom stanova koji se prodaju u vlasništvo stanarima, a manjim delom rentiranjem, mada se u poslednje vreme zbog povećane tražnje preusmeravaju na obezbeđivanje stanova koji se izdaju po pristupačnim kirijama, nešto nižim od tržišnih, što nije socijalno stanovanje u pravom smislu.

Sve to iziskuje novu strategiju za obezbeđivanje mnogo većeg fonda socijalnih stanova za izdavanje, kako od javnog sektora, tako i od kooperativa, i takva se strategija priprema. Predloženo je da ona predvidi i nove javne fondove/izvore, kao i dodatne mere fiskalne politike.

Nemačka

U okvirima zakonske regulative koju najvećim delom utvrđuju savezne države, obaveza staranja o socijalnom stanovanju na svojoj teritoriji, a naročito njegovom obezbeđivanju ranjivim grupama, dodeljena je opštinama. Time je primenjen prvi princip nemačkog sistema socijalnog stanovanja, princip supsidijarnosti⁵⁶. Drugi princip se odnosi na podeljeni doprinos

54 CECODAS (Comité européen de coordination de l'habitat social), "Countries review and countries statistics, Social housing in Italy".

55 IACP – Istituto Autonomo per le Case Popolari.

56 Princip da se odluka donosi na nivou što bližem građanima ili krajnjim korisnicima na koje se odluka odnosi.

koji iziskuje od krajnjih korisnika (stanara zakupljenih socijalnih stanova ili domaćinstava čiji je stan predmet hipotekarnog kredita) da plaćaju svoj doprinos (zakupnina, otplata kredita), kao dopunu opštinskim i drugim dodacima i naknadama. Treći princip se odnosi na lokalni primat, što nalaže da se ništa ne gradi što će postati imovina države ili federalnih jedinica, tako da su, osim neprofitnih preduzeća, opštinske kompanije vlasnici svog dela socijalnih stanova, a ne država ili regioni. Savezna država je od 2007. godine prenela svoja ovlašćenja u ovoj oblasti na pokrajine, koje iz saveznog budžeta dobijaju kompenzaciju od 600 miliona evra godišnje za poslove koje obavljaju.

U Nemačkoj postoji pet grupa provajdera socijalnog stanovanja i to su opštinska stambena preduzeća, stambene kooperative, crkvene organizacije, stambena preduzeća u vlasništvu privatnih investitora i što je najnoviji trend, stambena preduzeća u vlasništvu nemačkih i inostranih investicionih fondova, nastala privatizacijom velikog broja opštinskih preduzeća. Opštinska stambena preduzeća i kooperative su neprofitne organizacije. I pored protivljenja udruženja stanara, neki gradovi, kao što su Kil i Drezden, prodali su čitav opštinski fond stanova, a takva tendencija postoji i drugde. Očekuje se da će se u periodu 2002–2010. broj socijalnih stanova smanjiti za 1 milion⁵⁷.

Nemački sistem socijalnog stanovanja, koji se decenijama zasnivao na subvencionisanju privatnih preduzeća da grade socijalne stanove kroz direktna budžetska davanja (namenske transfere) i poreske olakšice, zamenjen je od 2001. godine novim. Novi propisi, uz zadržavanje dela subvencija proizvođačima, mnogo veći naglasak stavljaju na individualne subvencije, stambene dodatke siromašnim domaćinstvima ili dotiranje rate za otplatu kupovine stana siromašnim porodicama, do iznosa realnih troškova. Po isteku ugovora o socijalnom rentiranju koji se sada sklapaju sa vlasnicima stanova na period od 12–20 godina, vlasnik te stanove može da izdaje na tržištu ili da ih proda. Mnoga opštinska preduzeća kao vlasnici socijalnih stanova i po isteku ugovora svojevoljno nastavljaju da ih izdaju u zakup pod istim režimom, što se u Nemačkoj smatra kvazisocijalnim stanovanjem. Isti takav je slučaj i sa stambenim fondom čiji su vlasnici dobili subvencije po osnovu programa urbane rehabilitacije za renoviranje svojih objekata, ali su u obavezi da zbog toga stanove neko vreme izdaju po nižim zakupninama.

Svi ti novi aspekti politike posledica su uravnotežavanja ponude i tražnje stanova svuda sem u nekim kritičnim područjima, gde zbog brzog ekonomskog rasta dolazi i do porasta naseljavanja nove radne snage (u južnim i zapadnim delovima zemlje i na severnoj obali). Procenjuje se da u Nemačkoj ima oko 440.000 napuštenih stanova, od čega oko 10% više nije podobno za korišćenje⁵⁸.

Osnovni oblici finansiranja socijalnog stanovanja su ulaganja regionalnih banki, krediti komercijalnih banki, sopstveni fondovi investitora, javne subvencije kamata, subvencionisanje sticanja vlasništva nad stanom, kao i državna pomoć stanarima koji žive u zakupljenim stanicima kroz stambene dodatke. Poslednjem navedenom obliku subvencionisanja se zamera to što i pored jake finansijske podrške, zbog ugrađene ujednačenosti alokacije, nema prostorni

57 Droste, C., Knorr-Siedow, T. "Social Housing in Germany", in: *Social housing in Europe*, Institute for Regional Development and Structural Planning, London School of Economics and Political Science, July 2007.

58 CECODAS (Comité européen de coordination de l'habitat social), "Countries review and countries statistics, Social housing in Germany".

i regionalni aspekt delovanja. Poslednjih nekoliko godina se ova pomoć uskraćuje porodicama koje primaju druge oblike socijalne pomoći i dodatke (za nezaposlene ili u okviru socijalnog osiguranja).

Oblik subvencionisanja je i zakonska obaveza opština da obezbeđuju zemljište za izgradnju socijalnih stanova po nižim cenama. Na taj način se obično prodaje zemljište koje je višak u odnosu na potrebe⁵⁹.

U Nemačkoj socijalno stanovanje ima tri osnovna tipa: socijalno stanovanje u užem smislu sa strogim određivanjem gornjih pragova prihoda domaćinstava koji spadaju u tu grupu, kao i zakupnina koje plaćaju, što je regulisano nemačkim zakonodavstvom; unapređenije stanovanje koje postoji u nekim saveznim državama gde je kvalitet stanova nešto bolji, a pristupačnost viša čak i za porodice koje imaju i do 60% više prihoda od plafona prve grupe, ali su i zakupnine više a periodi zakupa kraći; i konačno tip gde se stan kupuje u vlasništvo na kredit, a vlasnicima se deo rate kredita subvencionise stambenim dodatkom (*Subsidised mortgage*).

Privatni vlasnici pojedinačnih objekata koji nisu institucionalni provajderi takođe su deo sistema i za njih važe ista pravila i subvencije kao i za institucionalne stanodavce. Grade socijalne stanove i njima upravljaju ostvarujući ograničen ali siguran profit, uz svoj finansijski doprinos i podelu investicionog rizika⁶⁰.

Francuska

Francuski model organizacije i finansiranja socijalnog stanovanja je najraznovrsniji prema broju modaliteta i finansijskih izvora, uključujući i stanovanje u javnoj svojini i značajnu ulogu države u njegovom finansiranju i subvencionisanju, kao i privatni, neprofitni sektor. Subvencije su ili usmerene na korisnike ili na provajdere socijalnog stanovanja. Kada su namenjene korisnicima, osim stambenih dodataka, postoje i one koje se u oblicima različitih povoljnih kredita dodeljuju porodicama sa prihodom ispod utvrđenih pragova oskudice koje žele da kupe porodični stan.

S druge strane, razvoj privatnog sektora koji se bavi izdavanjem u zakup socijalnih stanova podržava se namenskim poreskim olakšicama. Isto tako, glavni zadatak programa urbane obnove u realizaciji jeste da se 5–10% nove stambene izgradnje usmeri na socijalno stanovanje. Taj obiman program iziskuje snažne inicijative lokalnih vlasti, povezane sa partnerstvom javnog i privatnog sektora kako bi se postigao stvarni napredak života u predgrađima i ugroženim krajevima grada⁶¹.

Oblici lične pomoći, subvencionisanja domaćinstava, jesu stambeni dodaci stanarima, kako u stanovima socijalnog stanovanja, tako i u privatnim stanovima iznajmljenim na tržištu, a takođe i porodičnim domaćinstvima koja otplaćuju stambeni kredit; svi ti modaliteti na-

59 Oxley, M. *The Future of Social Housing – Learning from Europe*, Institute for Public Policy Research, London, June 2000.

60 Droste, C. and Knorr-Siedow, T. "Social Housing in Germany", in: *Social housing in Europe*, Institute for Regional Development and Structural Planning, London School of Economics and Political Science, July 2007.

61 Schaefer, J-P. "Financing social housing in France", *Housing Finance International*, na http://findarticles.com/p/articles/mi_qa5441/is_200306/ai_n21335438

menjeni su ciljnim grupama ispod određenih pragova prihoda. Postoje i oblici pomoći za privremeni smeštaj i specijalni programi podrške beskućnicima. Inače postoje značajne razlike između iznosa zakupnina u socijalnim i tržišnim stanovima, tako da u proseku socijalne zakupnine čine jednu trećinu tržišne u regionu Pariza, a oko polovine u drugim delovima Francuske⁶².

Sektor rentiranog socijalnog stanovanja⁶³ funkcioniše putem mreže organizacija na lokalnom nivou, javnih kancelarija odgovornih lokalnim vlastima i privatnih, stambenih preduzeća kojih ima oko 340, koja upravljaju kompletnom imovinom i novom izgradnjom (4 miliona stanova i 30 do 40 hiljada novih stanova godišnje). Stambena preduzeća dobijaju pomoć javnog sektora u izgradnji novih stambenih objekata, kupovini postojećih i njihovoj revitalizaciji, koja se ogleda u direktnim subvencijama lokalnih vlasti i snižavanju PDV za radove na izgradnji i rehabilitaciji. Lokalne vlasti obezbeđuju besplatno zemljište za gradnju ili ga daju u zakup pod povoljnim uslovima. Oblik subvencija su i dobijanja povoljnih kredita iz fonda poslodavaca, u koji se uplaćuje novac radi lakšeg rešavanja stambenih pitanja zaposlenih. Ipak, osnovni izvori sredstava stambenih preduzeća su netržišni, dugoročni zajmovi, koji se dodeljuju na 35 godina za gradnju i 50 za kupovinu zemljišta, a odobravaju ih državne finansijske institucije uz garancije lokalnih vlasti.

Osim pobrojanog, postoji još jedan broj kredita i štednih fondova koji služe rešavanju stambenih pitanja pod povoljnijim okolnostima, iako nisu neposredno vezani za socijalno stanovanje.

Holandija

Holandski model se naziva „ulaganje u socijalno stanovanje bez učešća javnog finansiranja“, što ga i najbolje karakteriše⁶⁴. Država je u poslednjoj deceniji 20. veka prodala pretežan deo fonda socijalnih stanova stambenim asocijacijama. One tom privatizacijom nastaju kao neprofitne privatne organizacije na koje se prenosi zakonom određeni zadatak staranja o obezbeđivanju stanovanja porodicama sa nižim primanjima. Država i lokalne zajednice, koje zadržavaju ulogu supervizora celog procesa u smislu njegove zakonitosti i efikasnosti, u tome im pružaju samo indirektnu pomoć.

U okolnostima napuštanja neposrednih subvencija i kreditiranja od strane javnog sektora, oko 600 stambenih asocijacija se suočava sa složenim problemom zatvaranja finansijskih konstrukcija investicija u socijalno stanovanje i ukupnog poslovanja. To postižu uz pomoć kredita uzetih na tržištu kapitala, ograničenih sopstvenih sredstava, delimičnog poslovanja na tržištu komercijalnih stanova, prodajom jednog broja objekata, međusobnom saradnjom, zajedničkim finansiranjem projekata i integracijama, uzajamnim pokrićem poslova i rizika, kao i ukupnim povećavanjem obima rada i prihoda od rente. Zadaci i poslovanje stambenih asocijacija regulisani su zakonom i oni su praktično jedini socijalni stanodavac u Holandiji. Ono što im u najvećoj meri omogućava opstanak i uspešno poslovanje jeste njihov dvojaki

62 Ibid.

63 HLM (*Habitation à loyer modéré*), stambeni smeštaj po umerenim zakupninama.

64 Gruis, V. and Nieboer, N. *Social housing investment without public finance: the Dutch case*, Journal of Public Finance and Management, 2006.

status; sistem im dozvoljava da, osim obavljanja socijalnih zadataka, imaju i deo tržišnog poslovanja u oblasti stanovanja.

Indirektna podrška radu asocijacija je i sistem porodičnih stambenih dodataka, koji prima trećina porodica koje žive u iznajmljenim stanovima, kao i čvrste garancije privatnog Garancijskog fonda za socijalno stanovanje i Centralnog stambenog fonda koji je javna institucija, „čija je uloga da potpomaže finansijski slabe asocijacije, omogućavajući im da se restrukturiraju“⁶⁵. Umeren porast zakupnina socijalnog stanovanja zadržava se u granicama inflacije.

Španija

Akteri obezbeđivanja socijalnog stanovanja u Španiji su država, regionalne vlasti, opštine, javna, mešovita, javno-privatna preduzeća, stambene asocijacije, kooperative, neprofitne organizacije i privatna preduzeća i investitori, koji moraju da ispunjavaju zakonom predviđene kriterijume i uslove. Javni sektor raspolaže fondom od oko 200.000 stambenih jedinica, sektor za izdavanje u zakup socijalnih stanova čini samo 1% ukupnog stambenog fonda, a mešovite šeme vlasništva se regionalno razlikuju. Model podeljenog vlasništva (*shared ownership*) primenjuje se u većini autonomnih oblasti prilikom obezbeđivanja stanova mladim porodicama i ljudima, kojima je omogućeno da u periodu od 7 do 10 godina otkupe stan. Stambenim kooperativama je, osim izgradnje socijalnih stanova, dozvoljeno i da rade za tržište i da se bave izdavanjem socijalnih stanova u zakup, istina u ograničenom obimu.

Socijalno stanovanje pod zakup koje u Španiji ima nazive „državno zaštićeno stanovanje“ i „javno zaštićeno stanovanje“⁶⁶ doprinosi finansiranju izgradnje oko 100.000 socijalnih stanova godišnje, obezbeđuje oko 12% ukupne stambene izgradnje u Španiji i radi po specijalnom režimu, uz snažnu kontrolu i ograničavanje cena, dok objekti zadržavaju status socijalnog stanovanja na 30 godina.

Izvori finansiranja socijalnog stanovanja su bankarski krediti, državne subvencije, subvencionisanje kamatnih stopa na kredite vezane za izgradnju objekata socijalnog stanovanja, oslobađanja plaćanja lokalnih taksi i poreza na prihod korporacije, kao i snižavanje PDV, a stanari dobijaju stambeni dodatak za plaćanje zakupnine.

Iako se u poslednje vreme povećava, udeo rentalnog socijalnog stambenog fonda je mali jer je Španija tradicionalno orijentisana na modalitet sticanja stambenog prostora u vlasništvo. Povećana tražnja za socijalnim stanovima, što je trend poslednjih godina, uz smanjivanje tražnje za stanovima na tržištu, uzrokovala je povećanje broja javnih stambenih preduzeća, a na poslovanje kooperativnog sektora se negativno odrazilo povećavanje cena zemljišta i samih troškova gradnje. Sada se i taj trend menja, tako da kooperative ponovo sve više grade socijalne stanove. Isplativost socijalnog stanovanja je sve veća i za provajdere i za korisnike.

65 Gruis, V. and Nieboer, N. *Social housing investment without public finance: the Dutch case*, Journal of Public Finance and Management, 2006,

66 Viviendas de Protección Oficial, VPO i Viviendas de Protección Pública, VPP,

Novi nacionalni stambeni plan za period 2005–2008. godine, u okviru cilja *veće proizvodnje i povećanja broja stambenih jedinica zaštićenog stanovanja*, predviđa i dopunske instrumente, od kojih je najvažniji preferencijalni fiskalni sistem usmeren na preduzeća čija je aktivnost izgradnja stanova za izdavanje u zakup. Osim olakšica novoj gradnji, predviđene su i dodatne stimulacije za rehabilitaciju postojećeg fonda i nastanjivanje praznih, napuštenih zgrada kroz socijalno stanovanje. Takođe, regionalne vlasti (*Comunidades Autonomas*) podržavaju nacionalni plan subvencijama iz regionalnih budžeta, u različitim iznosima. Od kada su regioni dobili nadležnosti u urbanističkom planiranju, svaki novi urbani razvoj mora bar 30% namene zemljišta da usmeri na zaštićeno stanovanje. Minimalni procenat za te namene regulisan je i novim Zakonom o državnom zemljištu⁶⁷.

Uporedna analiza osnovnih elemenata socijalnog stanovanja

U tabeli 2 prikazan je sistem odlučivanja u devet zemalja EU, koji se odnosi na određivanje zakupnina, finansiranje, odnosno subvencionisanje, obim nove gradnje i lokacije socijalnog stanovanja.

Tabela 2 – Ko donosi odluke u vezi sa socijalnim stanovanjem⁶⁸

	Centralne federalne vlasti	U dogovoru sa provajderima	Lokalne provincijske vlasti	U dogovoru sa provajderima
Austrija	Z		FS, ONG, LNG	
Danska	Z, FS			ONG, LNG
Engleska	Z, FS, ONG, LNG			ONG, LNG
Francuska	Z, FS, LNG	ONG		LNG
Nemačka	Z			FS, ONG, LNG
Mađarska				Z, FS, ONG, LNG
Irska	Z, FS	ONG, LNG		FS, ONG, LNG
Holandija	Z, FS			FS, ONG, LNG
Švedska	Z, FS			FS, ONG, LNG

Z – sistem određivanja zakupnina

FS – definisanje finansijskog/
subvencijskog sistema

ONG – obim nove gradnje

LNG – lokacije nove gradnje

Određivanje zakupnina socijalnog stanovanja je svuda u nadležnosti države, osim u Mađarskoj. U većini zemalja se i o finansiranju i subvencionisanju izgradnje socijalnih stanova odluke donose na državnom nivou, mada to nije slučaj u Austriji i Nemačkoj, gde

67 CECODAS (Comité européen de coordination de l'habitat social), "Countries review and countries statistics, Social housing in Spain", na <http://www.cecodhas.org/content/view/80/122/>

68 Whitehead, C., Scanlon, K. "Social Housing in Europe", in: *Social Housing in Europe*, ed. Whitehead, C. and Scanlon, K., London School of Economics and Political Science, London, July 2007.

su ta zaduženja preneti na provincijske i lokalne vlasti, kao i u Mađarskoj, gde lokalne vlasti o svemu odlučuju u dogovoru sa provajderima. O obimu i lokacijama nove gradnje odluke uglavnom donose lokalne vlasti u dogovoru sa provajderima, osim u Austriji, gde ih lokalne vlasti donose ekskluzivno, u Engleskoj, gde se traži odobrenje centralnih vlasti, kao i u Francuskoj, ali samo za lokacije, a ne i za obim. Odlučivanje o većini pitanja preneto je na lokalni nivo u poslednjih 20 godina na osnovu posebnih zakonskih propisa u Austriji, Holandiji, Danskoj, Mađarskoj, Francuskoj i Nemačkoj. Takođe, uočljiva je tendencija zajedničkog odlučivanja o socijalnom stanovanju u partnerstvu lokalnih vlasti i stambenih preduzeća i asocijacija.

U tabeli 3 dat je uporedni pregled dostupnosti socijalnog stanovanja u odnosu na limite prihoda domaćinstava. Tu su iskazane razlike između različitih gornjih limita prihoda domaćinstava koje mogu da konkurišu za socijalno stanovanje, ili se konstatuje njihovo odsustvo u pojedinim zemljama. Čak i tamo gde takvi limiti ne postoje, u praksi su domaćinstva lošijeg materijalnog stanja uvek u prednosti.

Tabela 3 – Dostupnost socijalnog stanovanja, limiti porodičnih prihoda⁶⁹

	Formalni limiti porodičnog prihoda	Stvarni limiti porodičnog prihoda	% stanovništva koji zadovoljava kriterijume	Šta ako prihod kasnije pređe limit?
Austrija	Da	Da, ali dosta visoki	80–90%	Zakupnina neizmenjena
Danska	Ne	Da	100%	Neprimenjivo
Engleska	Ne	Da	100%	Neprimenjivo
Francuska	Da	Da	Varira prema tipu stanova od 30–81%	Stanari plaćaju mali dodatak
Nemačka	Da	Da	Oko 20%, ali je raspoloživost manja	Opštine mogu da podignu zakupninu
Mađarska	Da	Da	Vrlo ograničen	
Irska	Da	Da	Nema podataka, ali vrlo ograničen	Podiže se i zakupnina
Holandija	Da, za socijalno stanovanje**	Da	Oko 40%	Zakupnina neizmenjena
Švedska	Ne	Da	100%	Neprimenjivo

* Ali je pristup zasnovan na potrebi za stanom.

** Stambene asocijacije grade i skuplje stanove za koje svi mogu da konkurišu.

Zemlje kao što su Danska i Švedska, gde je socijalno stanovanje dostupno svima, moraju da povedu računa o pravilima EU, prema kojima državne subvencije ne mogu primati pripadnici srednjih i viših prihodnih grupa. Stoga moraju jasno da razgraniče koje usluge potpadaju

69 Whitehead, C., Scanlon, K. "Social Housing in Europe", in: *Social Housing in Europe*, ed. Whitehead, C. and Scanlon, K., London School of Economics and Political Science, London, July 2007.

pod subvencije, a koje ne⁷⁰. S druge strane, u Engleskoj se socijalni stanovi dodeljuju na osnovu utvrđenih prioriteta potreba za stanom, a ne porodičnih prihoda samih po sebi. U nekim zemljama se zakupnina povećava ukoliko se materijalne prilike porodice poprave tako da njen prihod prelazi limit, a u nekima to nije slučaj.

U tabeli 4 prikazano je kako se dodeljuju socijalni stanovi, ko propisuje pravila dostupnosti, ko odlučuje da li se pojedinačna domaćinstva u ta pravila uklapaju, a ko konkretno dodeljuje stan.

Tabela 4 – Dodela socijalnih stanova⁷¹

	Propisuje uslove dostupnosti	Odlučuje da li neko domaćinstvo ispunjava uslove	Dodeljuje stan domaćinstvu
Austrija	D	LU/LS	LU/LS
Danska	D	LU/LS	LU 25% LS 75%
Engleska	D	LU/LS	LS
Francuska	D	LS	LS/O
Nemačka	LU (regioni)	LU	LS
Mađarska	LU	LU	LU
Irska	D	LU	LS
Holandija	LU LS	LS	LS
Švedska	LU/LS	LS	LS

D – država; LU – lokalna/regionalna uprava; LS – lokalni stanodavac; O – ostalo.

U većini zemalja uslove dostupnosti socijalnih stanova propisuje država. U Nemačkoj su ta ovlašćenja preneti na regione, u Mađarskoj na lokalnu upravu, dok u Holandiji to zajednički obavljaju lokalna uprava i stambene asocijacije, a u Švedskoj jedni ili drugi. Odluka o dodeli stana i sama dodela konkretnog stana svuda je u nadležnosti lokalne uprave ili stanodavaca, ili i jednih i drugih.

U tabeli 5 prikazan je značajan udeo individualnih dodataka za stanovanje koji se primaju u okviru sistema socijalnog osiguranja, a u praksi se, i pored različitih naziva, svode na to da država pokriva u celini ili delimično iznos zakupnine domaćinstvima koja za to ispunjavaju kriterijume. Primenuju se u svim zemljama zapadne Evrope, osim u Irskoj, i primaju ih kako oni koji žive u socijalnim stanovima, tako i oni koji zakupljuju stan u privatnom sektoru. U Mađarskoj lokalne uprave nemaju sredstava da isplaćuju takve dodatke. U Holandiji, Danskoj i Švedskoj subvencije primaju i vlasnici stanova u kojima žive i koje otplaćuju na kredit, pa se one svode na pokrivanje dela rate stambenog kredita, s obzirom na to da pomoć u vezi sa stanovanjem u tim zemljama nije vezana za oblik stambenog poseda.

⁷⁰ Whitehead, C., Scanlon, K. "Social Housing in Europe", in: *Social Housing in Europe*, ed. Whitehead, C. and Scanlon, K., London School of Economics and Political Science, London, July 2007.

⁷¹ Ibid.

Tabela 5 – Individualne stambene subvencije⁷²

	Na raspolaganju	Dostupne su	Iznos
Austrija	SS, PS,VS	Vezano za prihode, nivo rente ili povećanja rente	
Danska	SS, PS,VS*	Porodicama sa niskim primanjima, sa decom i penzionerima	Penzioneri do 410 evra, ostali do 398.
Engleska	SS, PS	Konkretna zakupnina i prihod domaćinstva	Maksimalno do cele zakupnine sa komunalijama, ali je to retko u privatnom sektoru.
Francuska	SS, PS,VS	Prihod i veličina porodice	Sva domaćinstva moraju da plate 30 evra mesečno. Preko toga se pokriva do 100%, u zavisnosti od mesta i visine stanarine.
Irska	PS	Stanarima privatnih stanova koji primaju socijalnu pomoć	Do 90% stanarine
Holandija	SS, PS	Domaćinstvima koja zadovoljavaju kriterijume prihoda, a ne zakupljuju stan preko limita	Maksimum 300 evra mesečno
Nemačka	SS, PS,VS	Kriterijum prihoda i rente, korisnicima socijalne pomoći se plaća cela zakupnina	Prema složenim formulama
Švedska	SS, PS,VS	Porodicama, penzionerima, nekim mlađim starosnim grupama	Zavisno od prihoda i rente, do iznosa pune zakupnine

SS – stanari socijalnog stanovanja

PS – stanari u privatnom sektoru rentiranja

VS – vlasnici stanova u kojima žive

* – samo penzionerima

72 Whitehead, C., Scanlon, K. "Social Housing in Europe", in: *Social Housing in Europe*, ed. Whitehead, C. and Scanlon, K., London School of Economics and Political Science, London, July 2007.

Tendencije i novi pravci u oblasti socijalnog stanovanja⁷³

1. Socijalno stanovanje se javlja u različitim oblicima svojine, od državne, preko svojine regiona, lokalne uprave i neprofitnih stambenih asocijacija i kooperativa, gde su stanari ujedno i suvlasnici, što je slučaj u Danskoj, ali i drugim zemljama gde su stanari i vlasnici zadruga od kojih su dobili stanove.
2. Bavljenje socijalnim stanovanjem ne mora biti bez dobiti. To što se stambene asocijacije obično označavaju kao „neprofitne“ ne znači da ne ostvaruju dobit, kao što ih to što ostvaruju dobit ne sprečava da obezbeđuju stanovanje porodicama sa niskim primanjima i drugim ciljnim grupama. Tako u Holandiji mogu da posluju kao privatni preduzetnici sa socijalnim zadatkom.
3. Socijalno stanovanje više nije samo izgradnja, izdavanje i zakupljivanje socijalnih stanova, održavanje i rekonstrukcija javnog stambenog fonda i upravljanje njime. U Španiji, ali i mnogim drugim zemljama to može biti i izgradnja stanova koje će porodice sa niskim primanjima kupovati na kredit sa malim kamatnim stopama u zavisnosti od svog prihoda, uz smanjenu cenu stambenih jedinica.
4. Politika dodele stanova je ključna odrednica socijalnog stanovanja, a ne oblik svojine, profitno ili neprofitno poslovanje, niti vrsta svojinskog statusa. Socijalno stanovanje uvodi socijalni momenat u dodeljivanje stanova i netržišne kriterijume pri opredeljivanju domaćinstava, što ne mora da sužava izbor.
5. U nameni smanjenih državnih subvencija dolazi do zaokreta. Sve se više subvencionišu sami krajnji korisnici socijalnog stanovanja (subjektne subvencije), a manje izgradnja stambenog fonda socijalnog stanovanja (objektne subvencije), koja je velikim delom prenet na stambene asocijacije. S druge strane, subvencionisanje izgradnje stanova je isto toliko važno svugde gde postoji nedostatak socijalnih stanova, a to je danas slučaj u mnogim evropskim zemljama, posebno u bivšim socijalističkim državama.
6. Smanjivanjem subvencija provajderima država smanjuje svoj uticaj na socijalno stanovanje i ostvarivanje njegovih ciljeva i politika. Izvestan politički i regulativni uticaj centralnih vlasti ili lokalnih uprava mora da postoji, inače će se problemi povećavati. U skladu sa elementima za procenu održivosti regionalnih i lokalnih planova, svi lokalni planovi u Engleskoj obavezno sadrže i namenu zemljišta za izvestan procenat izgradnje pristupačnih stanova⁷⁴. Novi regionalni planovi urbanog razvoja u Španiji imaju obavezu da najmanje 30% namene zemljišta usmere na „zaštićeno stanovanje“.
7. Nizak kvalitet socijalnih stanova, naročito onih građenih u posleratnom periodu, što je problem velikog broja naselja, a sa tim je povezana i niska tražnja za takvim

⁷³ Oxley, M. *The Future of Social Housing – Learning from Europe*, Institute for Public Policy Research, London, June 2000.

⁷⁴ "Sustainability Appraisal of Regional Spatial Strategies and Local Development Documents, Guidance for Regional Planning Bodies and Local Planning Authorities", Office of the Deputy Prime Minister, London, November 2005.

stanovima. Problemi se rešavaju prodajom dela stambenog fonda ili njegovom revitalizacijom ili obnavljanjem (Holandija, Engleska, Nemačka).

8. Izmenjeni su osnovni izvori finansiranja – sve se manje direktno subvencionise stambena izgradnja, a sve se više koriste privatne finansije.
9. Različiti su pristupi vezani za funkciju zakupnine i njen smisao u socijalnom stanovanju. U raznim zemljama, zakupnina se vezuje za troškove, veličinu stana, kvalitet i lokaciju, ponudu i tražnju, a negde prvenstveno za prihod domaćinstava.
10. Tržište zemljišta kao element podsticaja socijalnom stanovanju. U Nemačkoj su niske cene po kojima država, savezne države i opštine prodaju viškove javnog zemljišta stambenim asocijacijama za izgradnju socijalnih stanova, da bi se oni izdavali po niskim zakupninama, što predstavlja značajan faktor snižavanja troškova i veće proizvodnje u sektoru socijalnog stanovanja.

Socijalno stanovanje u zemljama u tranziciji⁷⁵

Stari model državnog stanovanja

U modelima bivših socijalističkih zemalja dominantan oblik stambene privrede je bilo stanovanje pod trajni zakup (stanarsko pravo) u državnim stanovima, u kome tržište nije igralo gotovo nikakvu ulogu i koje je predstavljalo određeni oblik kvazivlasništva. Država je nastojala da ponudu usaglasi sa tražnjom, a usluge upravljanja i održavanja su obezbeđivane po ceni zakupnine, koja nije pokrivala troškove. Dodela stanova je u sebi sadržala u većoj meri element nagrade ili zasluge nego stvarne stambene potrebe. Nedostatak stambenog prostora izazvan takvim sistemom vodio je stvaranju dualnog⁷⁶ tržišta, privatnih transakcija sa pojavnim oblicima: građenje kuća u sopstvenoj režiji, privatne transakcije u sektoru iznajmljivanja stanova, privatne transakcije nekretnina, tržište stanarskog odnosa i mali, potpuno privatni sektor izdavanja stanova u zakup (Hegedüs-Tosics, 1996).

Nakon političkih promena, države više nemaju sredstava za finansiranje i subvencionisanje javnog rentalnog stanovanja, pa ga napuštaju: ukidaju subvencije izgradnji stanova, privatizuju građevinarstvo i prateću industriju i konačno i stambeni fond javnog sektora. Većina zemalja u tranziciji je prodala, praktično rasprodala između 75% i 95% svog stambenog fonda stanarima, koji su platili manje od 15% tržišne vrednosti stanova, a u nekim zemljama su ih dobili i besplatno (Rusija, Gruzija). Negde je privatizacija sprovedena na osnovu nacionalnog zakona, kao u Rusiji i Mađarskoj, a negde su je sprovele lokalne vlasti. Inače je realizovana po vrlo različitim finansijskim šemama i aranžmanima.

Privatizaciju nije pratilo prilagođavanje propisa koji se odnose na funkcionisanje zgrada sa većim brojem stanova, u etažnoj svojini. U većini država je neko vreme bio na snazi stari sistem – država je zadržala vlasništvo nad delovima zgrada koji nisu stanovi, javna komunalna preduzeća su i dalje imala monopol, a cene stambenih komunalnih usluga su kontrolisane. Zbog toga su zgrade loše održavane i postepeno su propadale.

Neke su zemlje i posle 2001. godine zadržale relativno veliki stambeni fond u javnoj svojini: Češka 17%, Poljska 16%, Rusija 29% i Letonija 16%, dok je u svim drugim to učešće ispod

75 Hegedüs, J. "Social Housing in Transition Countries", in: *Social Housing in Europe*, ed. Whitehead, C. and Scanlon, K., London School of Economics and Political Science, London, July 2007.

76 **Dualno** tržište izdavanja stanova u zakup karakteristično je za anglosaksonske zemlje, gde je tržište izdavanja u zakup socijalnih stanova odvojeno od privatnog, profitnog, na koje se primenjuju i različite politike. **Unitarno** tržište izdavanja stanova u zakup, karakteristično za većinu evropskih zemalja, podrazumeva da država nastoji da minimizira razlike u zakupninama, kvalitetu i socijalnoj atraktivnosti stanova između socijalnog i privatnog dela tržišta izdavanja stanova u zakup, što podrazumeva i određeno subvencionisanje privatnih stanodavaca.

Na osnovu studije "Histories of social housing: a comparative approach", autora Peter Malpass, u kojoj se navode definicije unitarnog i dualnog tržišta rentiranja stanova engleskog autora Džima Kemenija (Jim Kemeny).

10%, pa i većinom ispod 5%. Privatizacija se nastavlja jer za nju imaju interes i stanari i lokalne vlasti, iako je usporena nedostatkom sredstava domaćinstava, finansijskih olakšica lokalnim vlastima i domaćinstvima i nekim proceduralnim propisima.

Tabela 7 – Privatizacija stambenog fonda u tranzicionim zemljama (%)

Zakup javnih stanova kao % svih stanova			
	1990.	Posle 2000.	% privatizacije
Albanija	35,5	1,0	97,2
Litvanija	60,8	2,4	96,1
Rumunija	32,7	2,7	91,7
SCG	22,2	2,8	87,4
Hrvatska	24,0	2,9	87,9
Bugarska	6,6	3,0	54,5
Slovenija	31,0	3,0	90,3
Mađarska	23,0	4,0	82,6
Jermenija	52,5	4,0	92,4
Estonija	61,0	5,2	91,5
Moldavija	21,0	5,5	73,8
Slovačka	27,7	6,5	76,5
Kazahstan	66,1	6,8	89,7
Letonija	59,0	16,0	72,9
Poljska	31,6	16,1	49,1
Češka Republika	39,1	17,0	56,5
Ukrajina	47,3	20,0	57,7
Rusija	67,0	29,0	56,7

Izvor: UN-ECE 2002, Hegedüs-Struyk, 2005.

Kao prateća komponenta privatizacije, restitucija je u nešto većoj meri sprovedena jedino u Češkoj, gde je 7% stambenih jedinica vraćeno ranijim vlasnicima.

Ekonomska recesija u tranzicionim zemljama odrazila se u velikoj meri na pristupačnost stanovanja. Znatno je smanjena proizvodnja, državne subvencije za stanovanje su ukinute, a cene komunalnih usluga su u većoj ili manjoj meri liberalizovane. Zbog svega toga je razvoj socijalnog stanovanja važan korektivni mehanizam tržišnih tokova i nerazdvojni deo nove socijalne politike. Postoje tri tipa intervencija koja se podvode pod socijalno stanovanje:

stambeni dodatak, stvaranje novog sektora koji se bavi gradnjom i izdavanjem socijalnih stanova u zakup i pomoć domaćinstvima niskih primanja da dođu do stana u vlasništvu.

Stambeni dodatak

Programi stambenih dodataka su se u velikoj meri odnosili na pomoć domaćinstvima niskih primanja oko plaćanja komunalnih usluga, smanjujući time negativan uticaj povećanja cena komunalnih usluga na porodične budžete. Oni nisu subvencionisali tražnju za stanovima koji se izdaju u zakup, time što bi subvencionisali stanarinu, tako da nisu povećavali mogućnost da se dođe do stana. U pet zemalja EU (Češka, Poljska, Slovačka, Mađarska i Slovenija) dodatak za stanovanje prima od 4% do 8% stanovništva. Taj oblik subvencija ima najveću ulogu u Poljskoj i Češkoj. U Češkoj ovaj dodatak iznosi od 25 do 37 evra mesečno. U Sloveniji je njime obuhvaćena mala grupa od 2700 domaćinstava. U Češkoj i Slovačkoj programom upravlja država preko svojih decentralizovanih jedinica, a u ostalim zemljama lokalne uprave. U Poljskoj i Mađarskoj troškove dele država i lokalne vlasti. Naglasak dodeljivanja stambenih dodataka se pod novim okolnostima sve više okreće subvencionisanju zakupnine, što je i njihov osnovni smisao.

Novi sektor rentiranja socijalnih stanova

Krajem devedesetih godina prošlog veka, po izlasku iz tranzicione recesije, većina zemalja se okreće rešavanju stambenih problema dajući sve veću ulogu sektoru izdavanja socijalnih stanova u zakup u novim stambenim programima. U tom se smislu predlažu i delimično uvode dva njegova osnovna tipa:

- proširivanje postojećih, iako znatno smanjenih opštinskih stambenih fondova;
- uspostavljanje ili proširivanje socijalnog stanovanja za izdavanje u zakup u posedu neprofitnih stambenih organizacija.

U Slovačkoj, Češkoj, Rumuniji i Mađarskoj lokalne vlasti su vlasnici i zakupodavci socijalnog stanovanja, s tim što država koja subvencionise novu izgradnju određuje uslove vezane za gornje granice zakupnina, dodelu stanova i izgradnju. Gornji limiti zakupnina vezuju se ili za neki procenat zamenske vrednosti⁷⁷ stambene jedinice, kao što je slučaj u Poljskoj, Češkoj i Slovačkoj, ili za prihode domaćinstva ili prosečnu platu u Rumuniji. U Mađarskoj se zakupnina vezuje za nadoknadu troškova. U praksi su lokalne uprave određivale konkretne zakupnine ispod takvih plafona, vodeći računa o mogućnosti njenog plaćanja, iako je propisima trebalo da budu ograničeni u suprotnom smeru. U nekim se državama kriterijumi dodele vezuju i za mlada domaćinstva i određene prihodne kategorije. U Mađarskoj i Rumuniji lokalne vlasti same određuju svoje kriterijume.

Programi izgradnje novih socijalnih stanova u Poljskoj i Češkoj predviđaju da bi ova izgradnja trebalo da čini 15–25% ukupne stambene izgradnje. Planirano je da se u Rumuniji izgradi 40.000 stambenih jedinica socijalnog stanovanja, ili oko 30% svih novih gradnji, mada je izgrađeno samo 19.000, što je iznosilo oko 10% svih novih stambenih gradnji u periodu 2000–2004. godine.

77 *Replacement value of a housing unit* – sadašnja vrednost zamene postojećeg stana novim.

Opštinski stambeni fondovi se još nigde nisu finansijski i institucionalno konsolidovali, raspolažu dotrajalim stanovima u kojima žive najsiromašnije porodice, stanarine ne pokrivaju tekuće i troškove održavanja, tako da lokalne vlasti nemaju interesa da šire sektor rentiranja socijalnih stanova kako ne bi trpele gubitke⁷⁸.

Stari kooperativni sektor u zemljama u tranziciji je u krizi, pošto su mu ukinute subvencije koje je u prethodnom sistemu uživao – direktna budžetska davanja, subvencionisani zajmovi i besplatna dodela zemljišta.

Od svih pokušaja formiranja neprofitnih organizacija koje bi obezbeđivale stanove za socijalno stanovanje, što velikim delom podržavaju i razni evropski fondovi, najuspešniji je primer Poljske.

Poljske stambene asocijacije (TBS) rade po francuskom modelu HLM, opisanom ranije. Osnovna subvencija ponudi su državni krediti sa niskim kamatnim stopama. Ostali izvori finansiranja su sredstva stanara, opštine i samih neprofitnih organizacija. Većinu su ih formirale lokalne uprave koje i određuju stanarine. To su troškovne zakupnine, koje ne mogu preći 4% zamenske vrednosti ili troškova izgradnje. Ukupan prihod po osnovu zakupnina neke asocijacije pokriva troškove održavanja i popravki, kao i otplate kredita Nacionalnom fondu stanovanja, od koga u najvećoj meri zavisi ostvarivanje programa. Asocijacije su 2001. godine sagradile 10.000 stanova, što je iznosilo 15% celokupne stambene izgradnje.

Primer novih oblika uspostavljanja sistema socijalnog stanovanja na lokalnom nivou je Zagreb, glavni grad Hrvatske. U Programu socijalne politike grada Zagreba za period 2004–2007. godine socijalno stanovanje je posebno koncipirano kao njen najvažniji deo. Program razmatra tri modaliteta socijalnog stanovanja: pomoć u nabavci stana, pomoć u korišćenju stana i indirektna mere socijalne politike u stanovanju.

Prvi modalitet socijalnog stanovanja obuhvata gradnju socijalnih stanova za najsiromašnije kategorije stanovništva, program koordiniranog podsticanja stanogradnje, u okviru kojeg se osiguravaju zemljište i infrastruktura za gradnju stanova za prodaju pod povoljnim uslovima i jeftiniju izgradnju stanova prema nešto nižim standardima, koji se daju u zakup određenim kategorijama stanovnika po ekonomskim cenama.

Drugi modalitet odnosi se na subvencije za određene grupe građana, kojima se subvencionišu troškovi zakupa stana, kao i komunalije – grejanje, struja, voda i dr.

Treći modalitet se odnosi na propise koji regulišu tržište stanova i stambenu politiku (određivanje visine stanarina u privatnim stanovima namenjenim za izdavanje u zakup).

U Sloveniji je 2006. godine radilo 65 stambenih organizacija sa ograničenim profitom, koje su osnovali opštine i građevinska preduzeća, kao zamenu za fondove solidarnosti. One su periodu 1991–2004. godine sagradile 2.500 stanova, što je činilo 5% svih novih stambenih gradnji.

⁷⁸ Hegedüs, J. "Social Housing in Transition Countries", in: *Social Housing in Europe*, ed. Whitehead, C. and Scanlon, K., London School of Economics and Political Science, London, July 2007.

Podrška sticanju stana u vlasništvu

Većina mera namenjenih tome da se grupama sa nižim primanjima omogući da dođu do sopstvenog stana putem finansijskih subvencija (subvencionisane rate, poreske olakšice, direktna davanja vezana za stanovanje, ugovorna štednja po nemačkom modelu) u tranzicionim zemljama, većinom su doprinela rešavanju stambenih problema viših prihodnih kategorija. Uvedeni dodatni kriterijumi (ljudi koji prvi put kupuju stan, broj članova domaćinstva, mlade porodice) trebalo bi da isprave prethodno neprecizno postavljene ciljne grupe po osnovu prihoda domaćinstava.



V
Socijalno stanovanje
u gradu Beču

Najveći stanodavac socijalnog stanovanja u Austriji

Socijalno stanovanje u Beču predstavlja izuzetan primer uspešnog modela socijalnog stanovanja na nivou glavnog grada i metropolitanske urbane celine.

Bečki model socijalnog stanovanja razvija se i usavršava već osamdeset godina, prilagođavajući se uspešno razvoju grada, Austrije i Evrope u celini. Decentralizovana zakonska regulativa i velika samostalnost u uređivanju sopstvene stambene politike, uz jasno izražena i trajna opredeljenja u kontinuitetu vlasti posvećena socijalnoj ravnopravnosti i koheziji, omogućavaju mu da, uz veliki sopstveni budžet i pomoć iz budžetskih sredstava države Austrije, ostvaruje stalan napredak modernih oblika stanovanja koji ne zavise od materijalnih mogućnosti socijalnih grupa građana, uključujući i one najsiromašnije.

Ukupan deo budžeta Beča usmeren na finansiranje socijalnog stanovanja iznosi oko 600 miliona evra, od čega oko 25% čine sopstvena budžetska sredstva, a 75% dolazi iz državnih poreskih izvora. U narednih 15 godina se zbog očekivanog povećanja broja stanovnika grada, planira godišnja izgradnja 5 do 7 hiljada stanova.

I pored toga što je grad Beč i dalje najveći stanodavac socijalnog stanovanja sa fondom od 220.000 stanova, pretežan deo izgradnje poslednjih godina izvode stambene asocijacije sa ograničenim profitom, koje u Beču godišnje grade oko 15.000 stanova za socijalno stanovanje u zakup i poseduju ukupan fond od 136.000 stanova. Pošto je najveći deo tog fonda izgrađen u okviru programa subvencionisanog stanovanja, dodeljivanje takvih stanova u zakup potpada pod izvesna ograničenja, kao što su prosečan prihod po članu domaćinstva i uslovi njihove eventualne kasnije prodaje. Kao korisnici poreskih olakšica, stambene asocijacije su u obavezi da svoj profit reinvestiraju u novu stambenu izgradnju.

Subvencije izgradnji stanova su javni zajmovi sa kamatom od 1%, koje daje grad Beč i koji su u skladu sa politikom EU zamenili ranije nepovratne subvencije. Te subvencije idu do 30% vrednosti investicije. Ukupan trošak gradnje je danas oko 1300 evra/m² neto površine, bez nabavke zemljišta. Grad Beč je u situaciji da utiče na cenu zemljišta, pošto socijalno stanovanje učestvuje sa visokih 90% u ukupnoj izgradnji stambenog prostora, a velika konkurencija preduzetnika takođe snižava troškove.

Na sistem daljinskog grejanja u vlasništvu Grada povezano je oko 212.000 stanova, ili 25% stambenog fonda Beča, a postoji obaveza da se sve nove zgrade povezuju na taj sistem ukoliko je to izvodljivo.

Troškovne i regulisane rente pokrivaju finansiranje, tekuće troškove i 10% PDV. Maksimalna neto mesečna zakupnina za subvencionisani stan u Beču trenutno iznosi oko 4,50 evra/m², ili ukupno 6–7 evra/m². Domaćinstva sa niskim primanjima imaju pravo na mesečni dodatak za stanovanje, koji im osigurava da neće izgubiti svoj stan u slučaju da se iznenada razbole ili izgube posao.

Stanari uživaju visok stepen sigurnosti, većinom se sklapaju ugovori o zakupu stana na neodređeno vreme, učestvuju u upravljanju zgradom i imaju pravo da renoviraju stan bez saglasnosti kućevlasnika. Ta su im prava zagarrantovana i u privatnim zgradama. Visok kvalitet stanovanja i pravne sigurnosti je razlog zbog koga 80% stanovnika Beča živi u zakupljenim stanovima.

Stanovanje koje omogućava sâm grad je jeftinije, pa su i prihodni limiti domaćinstava za njegovo dobijanje niži, a stanovi neprofitnih stambenih asocijacija su uz više limite pristupačni većem broju stanovnika. Postoji zakonska obaveza subvencionisanih preduzimača da jednu trećinu svih stanova stave na raspolaganje gradu za socijalno stanovanje.

Kao deo socijalno usmerene razvojne politike grada, ti stambeni projekti imaju precizno definisane prethodne uslove, kao što je uklapanje u postojeću celinu i prevazilaženje nedostataka infrastrukture (škole, zdravstvene ustanove i javni saobraćaj).

Pouke osamdesetogodišnje uspešne priče

Volfgang Ferster (*Wolfgang Förster*)

Socijalno stanovanje u Beču vodi poreklo od međunarodno priznatog reformskog programa iz dvadesetih godina prošlog veka i razvija se već osam decenija. Danas u Beču, gradu sa blizu 1,7 miliona stanovnika, 60% svih domaćinstava živi u subvencionisanim stanovima, uključujući i 220.000 stanova u vlasništvu Grada. Ovo poglavlje opisuje istoriju te uspešne priče i ukazuje na buduće izazove.

Beč krajem 19. veka – Snovi naspram stvarnosti

Krajem 19. veka, Beč je, kao sedište carskog dvora i, uz Budimpeštu, prestonica imperije od 50 miliona ljudi, dostigao vrhunac svog urbanog razvoja. U periodu od pedeset godina, grad je sa 400.000 porastao na preko dva miliona stanovnika. Većina imigranata je u Beč došla iz istočnih zemalja monarhije. Ekonomski razvoj, koji je pratio jačanje buržoazije nakon revolucije 1848. godine, uzrokovao je gigantski urbanistički preobražaj. Rušenje starih gradskih zidina koje su razdvajale Beč od predgrađa pratila je izgradnja velelepog bulevara Ringštrase (*Ringstrasse*) i njegovih istorijskih zgrada, što je izražavalo potrebu nove buržoazije za reprezentacijom i sopstvenom istorijom. Prvobitno izgrađena iz strateških razloga, nova mreža gradske železnice ponudila je efikasan sistem javnog prevoza. Istovremeno je započeta i izgradnja tehničke infrastrukture koja jednim delom i danas zadovoljava potrebe stanovništva. Krajem 19. veka, secesija (*Sezession*), kao bečka varijanta jugendstila, pobunila se protiv istoricizma. To je prestonici Habzburške monarhije dalo poslednju glamuroznu notu, praćenu velikim dostignućima u umetnosti i nauci. Istoricism i jugendstil su do danas obeležili imidž grada.

Ipak, postojao je i drugi Beč, koji bi posetilac u prolazu teško primetio: siromaštvo u predgrađima, gde su se masovno naseljavali imigranti iz istočnih krajeva monarhije. Istina je da je grad nakon 1895. godine, pod populističkim hrišćansko-socijalnim (konzervativnim) gradonačelnikom Karlom Lugerom (*Lueger*), pokrenuo opsežan infrastrukturni program; ali socijalna politika, shvaćena samo kao skup mera za ublažavanje siromaštva, skoro da nije ni postojala. To se nigde nije ispoljavalo više nego u oblasti stanovanja.

Uz nekoliko izuzetaka, pitanje stanovanja je bilo u potpunosti prepušteno privatnom kapitalu. U Beču su hiljade malih zemljoposjednika, uz pomoć bankarskih kredita, postali kućevlasnici koji izdaju stanove. Država se ni na koji način nije mešala u ugovore o izdavanju stanova, a stanarine su se mogle povećavati u bilo kom trenutku. Jednomesečni ugovori su bili uobičajeni za radnička domaćinstva, što je veliki deo stanovništva pretvorilo u nomade. Iako su se stanovi gradili punim intenzitetom, konstantan manjak stanova je prouzrokovao užasnu situaciju: „Ima ljudi kojima nedostaju dobra stara vremena. Da im onda navedemo neke brojke: 1910. godine gradsko prihvatilište je primilo 64.222 osobe,

odnosno 3,28% ukupnog stanovništva, uključujući i 7.058 dece. Godine 1912. taj broj se povećao na 96.878, od čega su 20.071 deca. Opština je najveći deo te vrste socijalne pomoći prepuštala inicijativama asocijacije privatnih prihvatilišta, koja je 1913. godine obezbedila smeštaj za 461.472 osobe, od čega 29.915 dece." (*Die Wohnungspolitik der Gemeinde Wien*, 1929)

Na prelazu iz 19. u 20. vek, čak 95% svih stanova nije imalo ni toalet ni vodovodne instalacije, a sastojali su se iz kuhinje i jedne sobe. Često je u tako malim stanovima živelo i preko deset ljudi, a kreveti su se, na noć ili na dan, iznajmljivali strancima, da bi visoke stanarine mogle da se plate. Spoljašnji izgled tih stambenih zgrada imitirao je renesansne fasade palača iz bulevara Ringštrase – arhitekta Adolf Los (*Loos*) ih je nazivao „Potemkinovim gradom“. U poređenju sa ostatkom Evrope, bečki standardi stanovanja su bili najgori. Takvo stanje nije moglo da se ne odrazi i na zdravlje stanovnika – nimalo slučajno, tuberkuloza je u međunarodnim krugovima nazivana „bečkom bolešću“. Takva situacija je bar dovela do toga da se u građevinskim propisima Beča iz 1883. godine prvi put ograniči maksimalna gustina u izgradnji zgrada na 85%. Bedni uslovi stanovanja postali su i političko pitanje, koje je često dovodilo do nemira. Socijaldemokrate su u svom opštinskom programu iz 1914. godine zahtevale izgradnju javnih stambenih naselja, uvođenje namenskih poreza za tu svrhu, kao i pribavljanje zemljišta. Inicijativa je sprečena tadašnjim izbornim sistemom koji je dopuštao da samo 53.948 muškaraca sa visokim primanjima može da učestvuje na izborima, što je Hrišćansko-socijalnoj partiji obezbedilo komotnu većinu.

Prva važna državna intervencija u oblasti stanovanja sprovedena je za vreme Prvog svetskog rata. Kako bi se sprečilo izbacivanje porodica vojnika iz stanova, u austrijskom delu monarhije je 1917. godine donet zakon o njihovoj zaštiti koji je imao ograničeno važenje do 31. decembra 1918. Tim zakonom je zabranjeno izbacivanje iz stanova i povećanje stanarina, a neke od njegovih odredaba važe i danas. Međutim, u sprezi sa visokom inflacijom u posleratnom periodu, on je izazvao veliku devalvaciju prihoda po osnovu renti, a zatim i kraj privatnog preduzetništva u oblasti iznajmljivanja stanova.

Pokret bečkih naseljenika: korenita stambena reforma

Krah monarhije je izazvao talas izbeglica iz istočne Evrope i povećao nedostatak stambenog prostora; s druge strane, prevladavala je revolucionarna atmosfera koja je izazvala radikalni pokret bespravnih naseljenika, jedinstven u Evropi: „Smrznuti i gladni ljudi su okupirali predgrađa Beča, ne poštujući privatno vlasništvo nad imovinom. Radnici su oko gradova i industrijskih zona počeli da obrađuju zemljište, uzgajaju povrće i odgajaju sitnu stoku. Osmočasovno radno vreme dalo je dodatni impuls tom pokretu – na hiljade ljudi je u slobodno vreme radilo na svojim poljoprivrednim parcelama. Tako je Beč postepeno postao okružen sa oko 60.000 takvih parcela. Nedostatak stambenog prostora stvarao je dodatni pritisak. Ljudi koji su radili na parcelama počeli su u svojim baštama da grade kolibe. Na kraju je iz takvih usamljenih pokušaja nastao pokret useljenika (...). Postepeno je inicijativa masa prerasla u čitav sistem neprofitabilne gradnje. Zadruga naseljenika su gradile čitave blokove koji su se sastojali iz jednoporodičnih kuća (...). Država i grad su pokrivali dodatne troškove izgradnje. Pokret u celini je izuzetan po mnogim aspektima. Njegov nastanak, koji su inicirale mase, pokazuje njihov kreativni aktivizam koji je prouzrokovala revolucija." (*Otto Bauer, Die Österreichische Revolution*, 1923)

Suočen sa peticijama naseljeničkih organizacija i demonstracijama u kojima je učestvovalo i do 100.000 ljudi, grad Beč je konačno ponudio svoju podršku. Gradonačelnik Jakob Rojman (*Jacob Reumann*), stojeći na običnom drvenom stolu ispred gradske skupštine, obećao je kupovinu i uređivanje zemljišta, nabavku građevinskog materijala i stručnu pomoć. Grad je osnovao svoj sopstveni *Siedlungsamt*, opštinsku kancelariju za naseljavanje, i GESIBA, kompaniju u vlasništvu grada koja je delila građevinski materijal i koja je kasnije postala značajan preduzetnik u oblasti stanovanja. Zadruge su osnivale svoje radionice, na primer za proizvodnju cigli i prozora.

Međutim, stambena izgradnja nije bilo jedino otvoreno pitanje: „Zadruge su od samog početka odlučile da doseljenicima obezbede relativno brojne socijalne i kulturne sadržaje u naseljima (...). Suprotno opravdanoj tražnji za mirnim i privatnim smeštajem kojim se stvara prostor za razvoj i obogaćivanje individualnosti, bilo je neophodno ponuditi i brojne komunalne objekte kako bi se postigla odgovarajuća ravnoteža i harmonija između individualnih i socijalnih emocija. Zadržna zgrada je srce i mozak naselja – ona istovremeno predstavlja gradsku većnicu, rekreativni centar, klub, pozorište, koncertnu dvoranu, obrazovni centar za odrasle.“ (*Das Genossenschaftshaus der Wiener Rosenhügelsiedlung und sein monumentaler Bilderschmuck*, n. d., str. 16)

Naseljenici su morali sami da rade na gradilištima, u proseku 2.000 sati po kući; ipak, najpre su se završavali delovi naselja sa komunalnim objektima, a zatim su se po parcelama raspoređivale pojedinačne kuće. Tehnički i arhitektonski kvalitet tih skoro 15.000 tipskih kuća, raspoređenih u 50 naselja je zapanjujući. Adolf Los, koji je neko vreme bio glavni arhitekta u bečkoj Kancelariji za naseljavanje (*Siedlungsamt*), znatno je doprineo obuci ljudi iz zadruga. Delimično je mogao da realizuje svoj projekat tipske kuće, „kuće sa jednim zidom“, koja se sastojala iz horizontalnih ploča, sa frontalnim nenosećim elementima, napravljenim od supstitucionih građevinskih materijala i na Hojbergovom (*Heuberg*) imanju. Njegova saradnica Margaret Lihocki (*Margarethe Lihotzky*) skicirala je za tako jednostavne kuće, kako se smatra, prvu ugradnu kuhinju na svetu koju je kasnije doradila i razvila u čuvenu „frankfurtsku kuhinju“. Jozef Frank (*Josef Frank*), iz austrijskog Werkbunda, takođe je projektovao nekoliko naselja u vrlo racionalističkom stilu. Kao rezultat svega toga, bečki doseljenici su, kao istinski nov pokret, umnogome predvideli nešto što će kasnije privući pažnju celog sveta: stambenu politiku „crvenog Beča“.

„Crveni Beč“

Nakon kraha Habzburške monarhije i uvođenja univerzalnog, jednakog i neposrednog prava glasa, koje je do tada bilo rezervisano samo za pojedince sa visokim oporezivim prihodima, čime je favorizovana Hrišćansko-socijalna „zemljoposedička“ partija, bečka Socijaldemokratska partija je na izborima održanim 4. maja 1919. godine osvojila apsolutnu većinu od 54,2%. Za razliku od nacionalnog nivoa, socijaldemokrati su u Beču sve do 1934. godine, godine kada je demokratija u Austriji doživela sunovrat, dobijali sve veću podršku, što se pokazalo i 1927. godine kada su osvojili preko 60% glasova. Na prvim slobodnim izborima nakon pada fašizma, održanim 1945. godine, socijaldemokrate su opet osvojile apsolutnu većinu glasova, a tu poziciju drže i danas. Da bi počeli sa sprovođenjem reformi, socijaldemokrate su morale da se izbore za nezavisnost nacionalnog poreskog zakonodavstva, s obzirom na to da su nakon 1920. godine na vlasti u Austriji bili konzervativci. Sticanje poreske autonomije,

koja bi gradu obezbedila budžet za ambiciozne reformske programe, bilo je moguće nakon što je 1. januara 1922. godine Beč uspostavljen kao pokrajina (*Bundesland*). „Crveni Beč“ je tada postao moguć.

Svojim značajem taj razvoj je prevazišao granice Austrije. U tom trenutku, Beč je bio jedina metropola na svetu sa socijaldemokratskom upravom; primena levičarskih reformskih politika je ovde mogla da se testira prvi put. S druge strane, ideologija austromarksizma je bila striktno zasnovana na principima parlamentarizma, težeći sveobuhvatnim promenama društva demokratskim putem – uprkos revolucionarnom raspoloženju koje je vladalo među radničkom klasom i marksističkim režimima u susednoj Bavarskoj i Mađarskoj. Ne iznenađuje to što je takva situacija izazvala značajno interesovanje međunarodne javnosti.

Zaista impresivne reformske aktivnosti sprovedene su između 1919. i 1934. godine. Osim ekonomskih mera, kao što su modernizacija i osnivanje javnih preduzeća, reformama je uvedeno izrazito progresivno oporezivanje i uspostavljene su institucije obrazovanja, socijalne i zdravstvene zaštite. Stanovanje je, ipak, trebalo da postane ključni element politike nove vlade. Razlike između kapitalističke „utilitarnosti“ i socijalističke komunalne politike u svakodnevnom životu trebalo je da osete svi. Stanovanje bi moralo biti nešto više od pukog obezbeđivanja životnog prostora, gde *Gemeindebau*, opštinsko stanovanje, postaje jezgro novog društva. Stoga je ono podrazumevalo i raznovrsnu infrastrukturu – obrazovanje, zdravstvo i kulturu – na šta je moglo da se gleda i kao na prvo ostvarenje socijalne utopije.

Takva predstava o Novom Beču u oblasti opštinskog stanovanja prilagodila se političkom moralu austromarksizma. Stambena naselja su postala simboli moći, što se u određenoj meri vidi i danas: „pravo na sopstvenu istoriju“ radničke klase dokumentovano je imenima koja su davana naseljima (*Marx-, Engels-, Adler-, Bebel-, Liebknecht-, Matheottihof* itd.). Arhitektura je služila kao fizički odraz te socijalne utopije koju su najbolje simbolizovali brojni komunalni objekti, dvorišta koja su služila kao prostor za komunikaciju i, na kraju, takođe veoma važna – sama arhitektura.

Naravno, finansiranje je ostalo vitalno pitanje socijalnog stanovanja. Pošto su zbog hiperinflacije stari porez na prihod od zakupa stambenog prostora i porez na vrednost zemljišta počeli da donose sve manje prihoda, morali su da budu uvedeni novi porezi. To je olakšano novim poreskim suverenitetom Beča od 1922. godine, jer su socijaldemokrate u gradskoj skupštini mogle da usvajaju sve relevantne propise bez ikakvog prava konzervativne federalne vlasti da im se usprotivi. Najvažniji su bili novi porez na zemljište, porez na uvećanu vrednost i, posebno, novi porez na stan, koji je uveden 1923. Prema toj inovativnoj šemi oporezivanja, stan običnog radnika je godišnje oporezovan u proseku 2,083% od ukupne predratne najamnine, a porezi za luksuzne stanove su iznosili i do 36,64%. Tako snažna progresija je značajno izdvajala bečki način finansiranja javnih stanova u odnosu na ostale evropske zemlje. Zajedno sa ostalim „porezima na luksuz“, kao što su, na primer, porez na vozila i porez na posluhu, porez na stan je 1927. godine donosio oko 36% ukupnih poreskih prihoda, ili 20% ukupnih prihoda Pokrajine Beč za tu godinu. Pošto je grad na troškove gradnje gledao kao na izgubljene investicije, stanarine su se u stvari svodile na čiste troškove održavanja.

Bruto cena stanarine za nov stan, bez grejanja, iznosila je 1925. godine od 7,60 do 9,60 šilinga, što je predstavljalo od 3,4% do 4,3% prosečnih mesečnih primanja koja su iznosila 222

šilinga. U tu cenu je bilo uračunato korišćenje svih komunalnih usluga. Raspodela stanova je bila organizovana na osnovu složenog sistema bodovanja koji je uzimao u obzir socijalne potrebe – posebno problem beskućnika, zdravstvenih uslova, kao i prenaseljenih stanova.

Zajedno sa finansiranjem morala su da budu ispunjena još dva preduslova za program socijalnog stanovanja: da grad upravlja raspoloživim zemljištem i da se određeni uslovi ispune u samoj administraciji. U nedostatku zakona o eksproprijaciji, građevinsko zemljište se kupovalo na privatnom tržištu; grad je ipak imao koristi od značajnog pada cena zemljišta, što je bila posledica Zakona o zaštiti stanara i nedostatka privatne izgradnje. Tako je zemljište u vlasništvu grada, oko 4.690 hektara, odnosno 17% ukupne gradske površine 1918. godine, gotovo duplirano do 1931. godine, kada je grad posedovao skoro trećinu ukupne površine. Pošto su neiskorišćene zemljišne parcele bile više oporezovane, samo 1923. godine je kupljeno 2,6 miliona kvadratnih metara zemljišta. To je omogućilo impresivan početak sprovođenja opštinskog programa stanovanja na 40 gradilišta istovremeno 1924. godine.

Administrativnom reformom koja je usvojena 31. maja 1920. godine, formirane su 54 nove opštinske službe, svrstane u sedam upravnih jedinica. Upravna jedinica za socijalnu politiku i stanovanje podeljena je 1927. godine, čime je uvedena pozicija posebnog savetnika za stanovanje i stambenu izgradnju. U okviru te administrativne jedinice, Kancelarija za urbanu izgradnju (*Stadtbauamt*), sa sopstvenim arhitektonskim odeljenjem sa oko 20 arhitekata, upravljala je kompletnom implementacijom stambenih programa. Planiranje malih projekata je sprovodilo samo arhitektonsko odeljenje, koje je kasnije učestvovalo i na konkursima. (Zgradu Karl-Marx-Hof, koja je najpoznatiji simbol „crvenog Beča”, projektovao je Karl Ehn, službenik u arhitektonskom odeljenju.)

Kancelarija za urbanu izgradnju organizovala je oglašavanje javnih tendera za građevinske radove i građevinski materijal, kao i uvođenje standardizacije i kontrolu kvaliteta. Opštinska stambena naselja iz dvadesetih godina 20. veka i dalje imaju koristi od tih visokih standarda.

Nakon 1923. godine, za projektovanje stambenih zgrada sve su više angažovane samostalne arhitekate, uglavnom putem direktnih ugovora, a delom i preko konkursa. Jasan cilj grada je bio da angažuje što više arhitekata koji su smanjenjem obima privatne gradnje praktično zavisili od države. Do 1934. godine, na projektovanju 400 zgrada bilo je angažovano oko 190 arhitekata. Oni su imali iznenađujuće veliku slobodu pri dizajniranju eksterijera zgrada; nove analize potvrđuju da propisi o projektovanju nisu postojali. To objašnjava arhitektonsku raznovrsnost u programima stanogradnje. Osim uglavnom ideološke rasprave o tome da li je bolja visokogradnja ili niskogradnja, što je zbog nedostatka odgovarajućih terena za gradnju u okviru uskih granica Pokrajine Beč pragmatično rešeno u korist višespratnica, tokom prvih nekoliko godina gotovo da nije vođena rasprava o samoj arhitekturi. S druge strane, grad je davao precizne instrukcije koje su se ticale veličine stanova, obima infrastrukture i korišćenja standardizovanih građevinskih blokova.

Stanovanje kao deo socijalnog urbanog razvoja

Beč je ubrzo nakon rata izgradio određeni broj opštinskih stambenih naselja. Međutim, sveobuhvatan program izgradnje mogao je da započne tek uvođenjem novog poreza na stanovanje. Gradsko veće je 21. septembra 1923. godine usvojilo program izgradnje 25.000 stanova za period 1924–1928. Taj program je bio završen već 1927. godine. Stoga je grad

proširio svoj prvi program na 30.000 stanova i odlučio je da izgradi dodatnih 30.000 stanova do 1933. godine. Grad je tako za 14 godina izgradio 61.175 stanova u 348 stambenih naselja, 42 grupe naselja sa 5.257 tipskih kuća i 2.155 komercijalnih prostora. Jedna desetina stanovnika grada Beča živela je 1934. godine u opštinskim naseljima.

Program izgradnje iz 1923. godine ponudio je dve vrste stanova: manje stanove (35 m²), koji su imali jednu sobu, kuhinju, predsoblje i toalet, i veće stanove (45 m²), koji su imali još i malu spavaću sobu. Posle 1925. godine, površina tih osnovnih tipova stanova uvećana je do 57 m², a vremenom je svaki stan dobio i balkon. Sprovedenjem odluke gradskog veća iz 1923. godine, komunalni objekti su postali sastavni deo stambenih naselja. Sale za sastanke, javna kupatila, vrtići, edukativne radionice, vešernice, centri za majku i dete, zdravstveni centri, specijalni centri za prevenciju tuberkuloze, dečji stomatolozi, sportske hale, biblioteke, zanatske radnje itd. nisu predstavljali samo kompenzaciju za male stanove, već i značajan korak u društvenom razvoju koncepta stanovanja.

Izgradnjom prvih pravih opštinskih naselja 1919. godine, razvijen je okvir novog plana; „bečki tip opštinskog stanovanja“ postao je standard za sve dalje projekte. U snažnom kontrastu u odnosu na zgrade za iznajmljivanje iz 19. veka, bečki tip stanovanja je sada podrazumevao prilaz stepeništem do najčešće četiri stana po spratu; odustalo se od dugih hodnika koji su bili karakteristični za zgrade predratnog perioda. Zelena dvorišta su zamenila mračna unutrašnja dvorišta, umanjujući kontrast između dobro osvetljenih stanova koji gledaju na ulicu i lošijih stanova koji gledaju na dvorišnu stranu. Sada je svaki stan imao toalet i vodovodne instalacije, kao i malo predsoblje. Tipična za opštinske stanove bila je *Wohnküche*, dnevna soba sa kuhinjskim delom u kojoj je moglo da se greje na peć na ugalj, a kasnije i na gas; da bi se smanjili troškovi, nije bilo privatnih kupatila niti centralnog grejanja. U nekim slučajevima su u zgradama postojali i ateljei za umetnike, a pravljani su i veći stanovi za lekare.

Za razliku od zgrada u Novom Frankfurtu, gde je cilj bio da se obezbedi što više privatnih prostorija, Beč je naglašavao socijalizaciju u stanovanju. Političari su tvrdili da bi „oslobađanje domaćica“ moglo biti promovisano prebacivanjem funkcija domaćinstava na komunalne objekte i servise. Istovremeno bi ti komunalni objekti demonstrirali superiornost socijalističkog grada – opštinska stambena naselja koja u sebi objedinjuju sva socijalna dostignuća koja ih razlikuju od kapitalističkih gradova 19. veka. Korist od poboljšane infrastrukture, na primer vrtića, imali su i stanovnici okolnih kvartova.

Konačno, *Stadtbauamt* je odredio standardizovane građevinske delove. Vrata, prozori, kvake, gelenderi, spojke i slavine, lavaboi, gasne peći, čak i baštenske klupe morale su da budu predmet javnog nadmetanja; naručivani su u ogromnim količinama, najčešće za godišnji program izgradnje (Eve Blau, str. 144). To takođe objašnjava zašto se stambena naselja iz dvadesetih godina, i pored svoje arhitektonske raznovrsnosti, lako prepoznaju – ona predstavljaju implante nove ideologije planiranja i „proleterskog identiteta“ direktno utisnute u urbanu matricu kasnog 19. veka.

Na kraju valja pomenuti i napore koje je Beč uložio u opremanje domaćinstava nameštajem. Prateći opšteobrazovne napore austromarksizma, grad je rano pokušao da propagira novi, funkcionalniji nameštaj. Zahvaljujući inicijativi Margaret Lihocki, koja je sarađivala sa Adolfom Losom, osnovana je kompanija *Warentreuhand* koja je stanarima – uz analogiju sa buržoaskim *Werkbundom* – ponudila dobar nameštaj po razumnim cenama. Grad Beč je orga-

nizovao nekoliko izložbi, kao što je, na primer, izložba „Beč i Bečlije“ iz 1927. godine, koje su bile posvećene toj istoj ideji „proleterske kulture stanovanja“. Konačno, Austrijsko udruženje za reformu stanovanja je, u tek završenoj zgradi Karl-Marx-Hof, 1929. godine otvorilo Centar za dizajn enterijera i higijenu stanovanja (BEST); ta stalna izložba sa modelima nameštaja bila je otvorena čak i tokom večeri i vikendima.

Od pokreta naseljenika do Werkbund naselja

Iako Grad, kome je nedostajalo odgovarajućih građevinskih lokacija duž linija javnog prevoza, nije bio nekritičan prema pokretu doseljenika, u drugoj polovini dvadesetih godina Beč je obnovio ideju grada bašte. Nakon rasprava o gustini gradnje novih stambenih naselja na Međunarodnoj konferenciji o urbanom razvoju, održanoj 1926. godine, pokrenuti su neki novi projekti zasnovani na konceptu grada bašte u obliku tipskih kuća ili „kolonija vila“. Prihvaćena je i ideja Jozefa Franka o izgradnji modela naselja, zasnovana na nemačkom primeru *Werkbunda*. Nažalost, bečki *Werkbundsiedlung* nije doživeo uspešan početak; on je iz organizacionih i finansijskih razloga morao da se sa 1930. odloži na 1932. godinu; arhitekture koje su radile na štutgartske *Weissenhof* izložbi 1927. godine nisu bile pozvane, što je isključilo veliki deo međunarodne avangarde; a otvaranje izložbe se poklopilo sa razbuktavanjem svetske ekonomske krize i sa već nagoveštenim krajem demokratije u Austriji, koji je značio i kraj „crvenog Beča“. Sedamdeset kuća je bilo i preskupo i mogle su da se prodaju samo parcijalno, tako da preostalim kućama i dan-danas upravlja grad Beč. Uprkos svemu, ti objekti izgledaju impresivno i, pod boljim ekonomskim i političkim okolnostima, njihova izgradnja je mogla da obezbedi impuls za dalji razvoj socijalnog stanovanja.

Fašizam i Drugi svetski rat

Nakon raspuštanja Parlamenta i zabrane političkih partija, osim Hrišćansko-socijalnog *Vaterländische* fronta (konzervativne partije), u februaru 1934. je usledio građanski rat između socijaldemokratske *Schutzbund* i hrišćansko-socijalne partije *Heimwehr*. To nije bilo samo simbolički; *Bundesheer*, austrijska vojska, nanela je ozbiljnu štetu opštinskim stambenim naseljima. Danas, memorijalna ploča na zgradi Karl-Marx-Hof, koja je takođe bila teško oštećena, podseća na borbu austrijskih radnika protiv fašizma. Fašistička *Ständestaat* je za svoj model uzela Musolinijevu Italiju. Gradsko veće Beča je raspušteno, a Beč je izgubio svoj status Pokrajine i njime od maja 1934. godine direktno upravlja država. Slobodni izbori nisu održani sve do 1945. godine.

Poraz „crvenog Beča značio“ je i kraj njegove politike socijalnog stanovanja – iako je ekonomska situacija još od 1929. godine negativno uticala na njihov razvoj. Dok je u periodu od 1925. do 1929. iz budžeta opštine za potrebe stanovanja izdvajano 29,1% od ukupnih izdataka, u periodu između 1930. i 1934. taj udeo u izdacima je bio svega 18,1%. Takođe, iz političkih razloga, država je drastično smanjila deo poreskih prihoda koji je ustupan Beču. Nakon 1934. godine, građen je mali broj stanova, uključujući i neka poljoprivredna naselja za nezaposlene i „porodična prihvatilišta“ za sve veći broj beskućnika, koja je kasnije pratila izgradnja nekoliko nacional-socijalističkih režimskih stambenih naselja. Drugi svetski rat je za sobom ostavio 87.000 razrušenih stanova, što je činilo oko 20% ukupnog stambenog fonda – više nego što je izgrađeno u periodu „crvenog Beča“.

Javno stanovanje posle 1945.

U gradu koji je bio pogođen teškim razaranjem i glađu, podeljenom na četiri sektora, organizovana je konferencija o obnovi grada, 1945. godine, sa ciljem da se definišu opšti politički ciljevi. To je podrazumevalo smanjenje gustine naseljenosti u centralnim delovima grada, a povećanje gustine naseljenosti u predgrađima, izgradnjom gradova bašti i organizovanjem arhitektonskih konkursa. „Ljudsko biće (mora) ubuduće biti u centru svih razmatranja i planova (...), a ne zarada ili profit pojedinca“ (Magistrat der Stadt Wien, *14 Punkte für den Wiederaufbau*, 1945). U tom trenutku je nedostajalo nekih 117.000 stambenih jedinica.

Već 1947. godine je položen kamen temeljac za veliko stambeno naselje u južnom predgrađu. Naselje je dobilo ime po švedskom predsedniku Vlade Peru Albinu Hansonu (*Hansson*), koji je programom švedske pomoći omogućio njegovu izgradnju. Izgrađeni su i vrtić, škola i višenamenska komunalna zgrada. Usledila je izgradnja drugih velikih stambenih naselja, čime se prosečna godišnja izgradnja socijalnih stanova povećala na skoro 5.000 stambenih jedinica. Takođe, 1950. godine se uvodi i specijalni program izgradnje takozvanih dupleks apartmana – malih stambenih jedinica koje su bile predviđene za kasnije spajanje. Uprkos tom, očigledno jeftinom programu stanovanja, sva nova naselja su bila opremljena i raznovrsnom komunalnom infrastrukturu – školama, vrtićima, zdravstvenim i ustanovama za rehabilitaciju i odmor, kao i prodavnicama. S obzirom na to da su novi stanovi, koji su vremenom dobili i centralno grejanje, imali svoja kupatila, prestala je izgradnja javnih kupatila. Kamen temeljac stohiljaditog opštinskog stana položen je 1954. godine. Do 1958. godine, obnova Beča je većim delom bila završena, a najhitnije pitanje nedostatka stanova bilo je rešeno, ali se broj stanovnika i dalje smanjivao zbog geopolitičkog položaja grada, neposredno uz gvozdeni zavesu. Posledično, nije bilo iznenađujuće ni to što je usporena ekonomska dinamika grada.

Arhitektonski kvalitet većine posleratnih zgrada i naselja teško da je jednak onome iz dvadesetih godina. To se ne može objasniti isključivo finansijskim problemima jer ni „crveni Beč“ nije bio bogat (mada je zbog radikalnih poreskih zakona bilo više direktnih prihoda za stanovanje), već međunarodnom izolacijom grada, njegovim isključivanjem iz zapadne Evrope koja se ujedinjuje tokom hladnog rata, ali, pre svega, gubitkom najvećeg dela intelektualne elite za vreme austrofašizma i nacionalsocijalizma. Značajan broj inovativnih arhitekata napustio je (ili je bio primoran da napusti) Austriju 1934. i 1938. godine. Jozef Frank je, na primer, postao pionir novog švedskog dizajna nameštaja, dok je Margaret Lihocki – nakon rada u Meksiku i Turskoj i hapšenja od nacističkog režima – bila angažovana u planiranju novih gradova na istoku Sovjetskog Saveza.

Glavni cilj grada Beča bio je da poboljša kvalitet stambenog fonda intenzivnom izgradnjom novih stanova. Iako nije došlo do najavljenog rušenja mnogobrojnih zbijeno izgrađenih delova grada u kojima je kvalitet stanovanja bio nizak, 1961. godine, otvaranjem prve fabrike za prefabrikaciju, koja je bila zasnovana na francuskom „sistemu Kami“ (prema inženjeru *Raymondu Camusu*), započeta je izgradnja velikih stambenih područja u severnim i južnim periferijama. Uprkos prostranim zelenim površinama i bogatoj infrastrukturi, ta naselja su postala meta različitih kritika, koje su se uglavnom odnosile na jednolikost infrastrukture. Tokom prve faze prefabrikacije, korišćenje kranova je dozvoljavalo samo identične paralelne blokove. Drugi problem je bilo to što nije postojala adekvatna mreža javnog prevoza.

Stanovi su, s druge strane, bili prostrani i dobro opremljeni, zbog čega su ih stanari prihvatili. Zapravo, stopa mobilnosti u tim naseljima nije bila veća od prosečne stope u Beču – a ona je bila vrlo niska! Panel stanovi nikad nisu postali sirotinjske četvrti ili geta, kao što se najčešće predviđalo. Kasniji pokušaji da se još gušće nasele naišli su na otpor stanara. Panel zgrade iz druge faze pokušale su da preuzmu predratnu arhitekturu sa unutrašnjim dvorištima. Sada su svi stanovi bili povezani na sistem centralnog grejanja, imali su balkone ili terase i delimično fleksibilne tlocrte. Neke od najizuzetnijih prefabrikovanih stambenih naselja, koja su se sastojala od po nekoliko hiljada stanova, koja su imala škole, vrtiće, medicinske centre, objekte za sport i rekreaciju (uključujući saune i bazene na krovovima zgrada), tržne centre i, u nekim slučajevima, sopstvene podzemne stanice, izgradila je i njima upravljala GESIBA, kompanija u vlasništvu grada.

Ali, pre svega, najamnine su i dalje bile veoma niske. Doprinos industrijske proizvodnje stanova poboljšanju kvaliteta stanova u Beču šezdesetih i sedamdesetih godina generalno se ne dovodi u pitanje. Ogromnim obimom izgradnje, od čak 10.000 stanova godišnje, rešen je problem gusto naseljenih centralnih delova grada i stvoreni su preduslovi za intenzivan program urbane obnove, koji je usledio tokom sledećih decenija.

„Meka“ urbana obnova

Nasleđe Beča sa kraja 19. veka je jedinstveno; gradsko planiranje u Ringštrase periodu i umetnička revolucija secesije oblikovali su Beč, a sada predstavljaju njegove prednosti u kontekstu gradskog turizma. Međutim, za urbano tkivo su podjednako važna gusto izgrađena područja na obe strane *Gürtela*, druge bečke obilaznice, gde živi oko milion stanovnika. S obzirom na to da je skoro 30% svih stanova u Beču izgrađeno pre Prvog svetskog rata, Beč se može nazvati najstarijom prestonicom u Evropi. Važnost tih centralnih gradskih distrikta leži u njihovoj urbanističkoj raznovrsnosti, u (još) postojećoj mešavini funkcija, u njihovoj fleksibilnosti, kao i u njihovom kapacitetu da apsorbuju nove funkcije, nove životne stilove i nove imigrante. Istovremeno, ta područja se moraju unapređivati – najpre u pogledu kvaliteta stanova i otvorenih površina.

Od 1974. godine, osnovane su *Gebietsbetreuungen* (područne kancelarije za obnovu), koje su vodile arhitekta ili preduzimač koje je postavljao grad, sa ciljem da usklađuju i unapređuju programe rehabilitacije, pre svega izgradnju privatnog stambenog fonda. Radeći prema principima „meke“, socijalne i ka stanarima orijentisane strategije urbanističke obnove, trenutno je u distriktima kojima je obnova neophodna aktivno 14 područnih kancelarija za obnovu. Te kancelarije su neutralne u odnosu na sve aktere i njima nije dozvoljeno da sprovedu svoje privatne poslove planiranja u područjima za koja su zadužene – što je značajna razlika u odnosu na mnoge komisije za oporavak u drugim evropskim gradovima.

Deset godina kasnije, Beč je započeo program koji je kasnije postao jedan od najvećih svetskih programa oporavka sektora stanovanja, sa više od 170.000 obnovljenih stanova, što daje godišnji prosek od 10.000 stambenih jedinica. Uz saglasnost stanara, poboljšani su kvaliteti stanova – ugrađeni su toaleti i kupatila, povezani su na centralni i distriktni sistem grejanja, poboljšana je toplotna izolacija, ugrađeni su liftovi itd. – bez razmeštanja i raseljavanja stanara sa uglavnom najnižim prihodima. Urbana obnova je zasnovana na izvanrednom sistemu subvencija, sa godišnjim budžetom od 218 miliona evra koji se puni iz nacionalnih poreskih

prihoda. Veći deo tih sredstava bio je namenjen obnovi starih zgrada koje su se izdavale, ali su iz tih programa kompletno obnovljena i modernizovana i stambena naselja iz dvadesetih – a znatno više iz pedesetih i sedamdesetih godina 20. veka. Prilagođavanjem potkrovlja za život njihovim spajanjem, mladim porodicama su obezbeđeni veći stanovi. Sveukupna obnova i modernizacija stambenih naselja u „crvenom Beču“ pomogla je budućem očuvanju njihove izuzetne arhitekture.

Socijalno stanovanje u sedamdesetim i osamdesetim godinama 20. veka

Tokom sedamdesetih i osamdesetih godina, u okviru programa socijalnog stanovanja, u Beču su izgrađena značajna stambena naselja. Dva od njih se nalaze jedno pored drugog u *Tamariskengasse*. Viktor Hufnagl – koji je već gradio subvencionisana stambena naselja u *Gerasdorferstrasse* – povezao je dva niska stambena bloka pokrivenom ulicom između njih, čime se dobio polujavni prostor koji je mogao da se koristi tokom cele godine. Bivši gradski arhitekta Beča Roland Rajner (*Rainer*) projektovao je gusto izgrađena opštinska naselja sa malim privatnim baštama. Drugo stambeno područje na jugu Beča, koje su projektovale Raimund Abraham, Karl Pruša (*Carl Pruscha*) i drugi, izgleda pomalo radikalno, ali introvertni i spolja čak odbojni dizajn naselja Travijata krije prostrane, vrlo prefinjene stanove.

Weinerberg je, sa skoro 2.500 stanova, jedna od najuspešnijih urbanih zona koje doživljavaju rast. Dvofazni proces planiranja je sâm po sebi bio inovativan; na osnovu master plana, kao rezultata prve faze konkursa, objavljen je drugi konkurs za manje građevinske parcele, koje su onda prodavane raznim građevinskim preduzetnicima i arhitektama. Osim toga, ponuđeni su i opštinski i neprofitni stanovi, uključujući i kondominijume, kako bi se postigla bolja socijalna izmešanost i urbanistička raznovrsnost – standardna procedura planiranja većih stambenih zona. Arhitektonski, pažnju privlače niskospratni stambeni blokovi Gustava Pajhla (*Peichl*).

Različiti projekti koji su usmereni na participativno planiranje u socijalnom stanovanju karakteristični su za političko buđenje Austrije sedamdesetih i osamdesetih godina 20. veka. Postoje različiti oblici učestvovanja stanara u planiranju subvencionisanih stanova – od „Živeti sa deom“ Otokara Ula (*Ottokar Uhl*), koji je realizovao i druge projekte participacije, preko projekta oporavka „*Wohnhof Ottakring*“, sve do socijalno orijentisanih grupnih projekata poput „*BROT-a*“. Naravno, takvi projekti postoje i na drugim mestima, ali su u Beču oni pronašli svoje mesto u okviru koncepta socijalnog stanovanja.

Inovativna arhitektura današnjice

Pad Gvozdene zavese, od koje je Beč bio udaljen svega 60 km, izazvao je imigraciju gotovo 100.000 ljudi, što je grad stavilo pred nove izazove, uključujući iznenadno povećanje potražnje stanova. Grad je sredinom devedesetih udvostručio izgradnju novih stanova, tako da se gradilo 10.000 stambenih jedinica godišnje. Ključna uloga je poverena Bečkom fondu za građevinsko zemljište i urbanu obnovu (*WBSF*), koji je osnovan sa ciljem da nabavi neophodno zemljište. Danas je tržište stanova uravnoteženo, što dozvoljava da se veća pažnja posveti kriterijumima kvaliteta. Takođe, danas se barem polovina subvencionisanih

stanova, što je i dalje 7.000 jedinica godišnje, gradi na užem gradskom području. Naravno, tu su troškovi gradnje veći, ali već postoji infrastruktura, a može se postići i bolja demografska i socijalna izmešanost u stambenim zonama građenim krajem 19. veka.

Veći stambeni projekti se regularno sprovode u formi *Bauträgerwettbewerbe* (tj. putem konkursa za građevinske preduzetnike). Konkursi za zasnivaju na slobodnom takmičenju preduzetnika za dobijanje subvencija za izgradnju socijalnih stanova. Procedura se razlikuje od procedure arhitektonskih konkursa jer se na konkurs prijavljuju sami preduzetnici, pa se onda, uzimajući kvalitet arhitekture u obzir, kompleksnim sistemom bodovanja podjednako ocenjuju ekonomski i ekološki kvaliteti projekta. Cilj konkursa je da se smanje troškovi izgradnje višespratnica, kao i simultano poboljšanje planiranja, ekoloških i tehnoloških kvaliteta. Žiri čine arhitekte, predstavnici građevinskog sektora i grada Beča, kao i eksperti na poljima ekologije, ekonomije i stambenog prava. Poslednjih godina je došlo do značajnog poboljšanja kvaliteta, što vodi ka inovativnom dizajnu stanova i komunalnih objekata, boljem planiranju otvorenih javnih površina i komunikacija, kao i ekološkim inovacijama.

Eksperimentalna izgradnja, često u formi „tematskih“ naselja, sa temama koje je grad unapred odredio, ima veliki udeo u kvalitativnom razvoju javnog stanovanja u Beču. Na primer, oko 750 stanova u *Thermensiedlung Oberlaa* greje se otpadnom vodom iz obližnjih toplih izvora, a istovremeno su ugrađeni i sistemi za prikupljanje „sive vode“ i kišnice, kojima se navodnjavaju travnjaci. *Autofreie Mustersiedlung*, model naselja bez automobila, arhitekata Šindlera (*Schindler*), Sedenika (*Szedenik*), Lautnera i Šajfingera (*Scheifinger*), jedno od najvećih naselja takvog tipa u Evropi, preusmerio je sredstva koja su inače bila potrebna za izgradnju parkinga na impresivnu infrastrukturu: krovovi sa zelenim baštama, mesta za parkiranje bicikala, internet kafei, sale za sastanke itd. Ostvaren je sveobuhvatan ekološki koncept: mala potrošnja energije, korišćenje solarne energije, stanice za punjenje automobila na struju, obnavljanje toplotne energije korišćenjem otpadnih voda, sistemi za tehničku vodu, elektronski merači za hladnu i toplu vodu u svakom stanu, zelene površine sa vlažnim staništima koje se intenzivno pošumljavaju, korišćenje recikliranih materijala za projektovanje otvorenih prostora. Javljaju se takođe i specijalne forme stanovanja (dnevni centri za brigu o deci, starački domovi), nude se različito opremljeni stanovi, stanari učestvuju u svakodnevnom upravljanju zgradama, a u ponudi je i *car-sharing* (zajedničko korišćenje automobila radi optimizacije tog vida transporta).

U *Frauen-Werk-Stadt*u, čitavo stambeno područje, uključujući infrastrukturu, projektovale su isključivo žene arhitekte, čija je namera bila da projektovanim izgledom stanova stvore porodičnu atmosferu – direktan pogled iz kuhinje na igralište i tome slično. Naročitu pažnju zaslužuje vrtić koji je projektovala Elza Prohacka (*Elsa Prochatzka*).

Do sada najveći eksperiment u okviru programa subvencionisanog stanovanja jeste takozvani *Sargfabrik* (fabrika kovčega, koju je, od 1992. do 1994, projektovao tim arhitekata *Baukünstlerkollektiv 2*) koja se nalazi u gusto izgrađenom 14. distriktu. Taj projekat je planirala grupa stanara; njime se organizuje život obezbeđivanjem veoma raznovrsnih „stambenih kutija“ i nudi se širok izbor komunalnih objekata za razonodu, uključujući restorane, saune, konferencijske sale i vrtiće, koje mogu da koriste i stanari iz komšiluka. Po ugledu na to stambeno naselje, koje je osvojilo nagradu Adolf Los, druga *Sargfabrik* u spojenim gradskim bloko-

vima takođe nudi neobičnu infrastrukturu. Zahvaljujući ogromnom javnom interesovanju, neprofitno udruženje planira da izgradi i treće takvo stambeno naselje.

U druge značajne intervencije u urbanističkim građevinama građenim u 19. veku prema rešetkastom šablonu ubraja se stambeno naselje koje su u *Frauenfelderstraße*, u 17. distriktu, projektovali arhitekta Dieter Henke i Marta Šrajek (*Schreieck*). Klizeći prozori i brisoleji na fasadi vrlo raznolikih stanova menjaju izgled objekata u različitim periodima dana.

Nekoliko novih projekata teži integraciji imigranata u austrijsko društvo, među kojima se ističe *Interkulturelles Wohnen*, arhitekata Kurta Hajdekera (*Heidecker*) i Herberta Nojhauzera (*Neuhausner*), sa svojim komunalnim objektima, što je postalo model za slična naselja. Poslednja, takođe značajna tema – „živeti i raditi pod istim krovom“, zauzima bitnu ulogu u raspravi o budućem urbanom razvoju. *Compact City* (arhitektura: BUS/Spinadel/Blazica/Lalics), koji uskoro treba da bude završen, sa 59 stanova veličine od 36 do 105 m², 22 kancelarije, 20 radionica, sa studijima, poslovnim prostorima i magacinima, ponudiće raznovrsnost funkcija na obodima grada.

U novije projekte se ubraja naselje *Kabelwerk*, sa oko hiljadu stanova sa različitim oblicima stanarskih odnosa, koje je pratio inovativni pristup participativnog planiranja, *Mühlweg* (višespratne drvene građevine), nekoliko pasivnih stambenih naselja, dva ogromna gradska naselja u južnom Beču (*Wienerberg City*, *Monte Laa*, potonji premošćava autostradu) i najveće stambeno područje u Evropi koje će se u potpunosti graditi prema standardima pasivnog stanovanja, što će u poređenju sa tradicionalnim zgradama, potrošnju električne energije smanjiti za čitavih 90% (*Eurogate* sa oko 1.000 stanova).

Veliki broj tih projekata se može posmatrati kao eksperiment, koji dugoročno gledano može da pomogne uvođenju novih sadržaja i standarda u socijalno stanovanje. Grad takođe sprovodi i kontinuirano istraživanje i program evaluacije. Prenošnje stečenog znanja nacionalnim i međunarodnim ekspertima isto tako može da promoviše Beč kao centar novih urbanih tehnologija.

Nova naselja na Dunavu

Zbog propisa iz 19. veka koji su se ticali reke Dunav, Beč zapravo nije bio smešten na Dunavu, već na *Donaukanalu*, njegovom manjem rukavcu. Veliki distrikti *Floridsdorf* i *Donaustadt* bili su odvojeni od središnjeg dela grada. Projekat zajedničke Svetske izložbe, koju je Beč organizovao zajedno sa Budimpeštom – a koja je planirana pre pada Gvozdena zavesle! – stvorio je realnu mogućnost da se prevaziđe ta odvojenost. Iako je, nakon negativnog referenduma u Beču, EXPO morao da se otkaže, grad je već bio započeo radove na levoj obali Dunava, u blizini kancelarija Ujedinjenih nacija. Deponije su uklonjene i doneta je odluka da se izgradi most dužine 1 km iznad autoputa duž Dunava, čime bi se stvorila mogućnost za otvaranje novih gradilišta koja bi bila povezana sa priobaljem. Sa završetkom izgradnje U1 podzemne linije, koja je put do centra skratila na 7 minuta, *Platte* (pokrivač) iznad autoputa postao je jedno od najatraktivnijih bečkih građevinskih zemljišta.

Masterplan za to područje, koji su razvili Adolf Krišanić (*Krischanitz*) i Hajnc Nojman (*Heinz Neumann*), karakteriše složen sistem komunikacije u više nivoa, sa striktno rešetkastim bloko-

vima, mada su velika područja sačuvana kao otvoreni zeleni prostori. Novi *Donau-City* je trebalo da rastereti stari grad, nudeći dodatne poslovne prostore, kao na primer u eliptičnoj kuli Vilhelma Holcbauera (*Wilhelm Holzbauer*) i u Kulama bliznakinjama, čiju su izgradnju planirali Pajhl (*Peichl*) i Isozaki. Pomenuto područje takođe sadrži i istraživačke institute, školu koju je projektovao Hans Holajn (*Hollein*), crkvu Hajnca Tesara (*Heinz Tesar*), vrtiće, prodavnice i preko 2.000 stanova. Sve to je uklopljeno u rešetkastu shemu, što, nažalost, mnogim stanovima uskraćuje direktan pogled na reku. Ali, izgleda da su samouvereni urbanistički potezi na raskršću najznačajnijih urbanističkih područja Beča i reke Dunav imali apsolutan prioritet.

Tu se nalaze i prepoznatljive zgrade Elkea Majsla (*Meissl*) i Romana Delugana: kula koja gleda na *Donaupark* u kome je deo stanova subvencionisan, a deo su finansirali sami vlasnici; kao i „Snop“, dugačak blok paralelan sa rekam, gde su svi stanovi okrenuti prema obali i gradu, sa popločanim prolazima koji se nalaze iza njih. „Prozirna zgrada“, koja naizgled lebdi na svojim stubovima, postaje znamenitost novog priobalja i ostavlja bez daha, naročito u predvečerje.

Osim *Donau-City*, postoje još dva projekta socijalnog stanovanja: *Wohnpark Alte Donau* sa *Coop Himmelb(l)au* kulom, između ostalih, i *Wohnpark Neue Donau* – delo Herija Zajdlera (*Harry Seidler*), australijskog arhitekta rođenog u Austriji.

Socijalno stanovanje u soliterima?

Do kraja osamdesetih godina samo je nekoliko solitera u Beču sagrađeno za stanovanje i većina njih je spadala u visokogradnju samo prema građevinskim propisima grada Beča, to jest, tu su spadale sve zgrade više od 26 metara, a ne pravi „neboderi“. Pravi prodor na tom polju postignut je sa *Donau-City* i *Alte Donau* stambenim naseljima. Iznenada je postalo popularno živeti u visokim zgradama. Grad je 1994. usvojio sopstveni „koncept solitera“, opisujući uslove koji su se ticali infrastrukture, pristupačnosti javnog prevoza i usklađenosti sa karakterom grada. Tako su socijalni najamni stanovi i subvencionisani kondominijumi u soliterskim blokovima postali realnost. Tokom vrlo kratkog perioda, izrađeni su planovi za projekte gradnje visokih zgrada na nekoliko važnih tačaka. Tu spadaju soliteri izgrađeni pored Dunava, *Wienerberg* na istočnom ulazu Beča, sa njegovim dominantnim Kulama bliznakinjama koje je projektovao Emilijano Fuksas (druga najviša poslovna zgrada u Beču, posle Milenijumske kule Gustava Pajhla), visokospratnica *Coop Himmelb(l)au*a, Elkea Majsla i Romana Delugana i drugi objekti koji su u izgradnji.

Stambeni soliteri obeležavaju oba kraja nove U3 podzemne linije: na njenom zapadnom terminalu (*Ottakring*) nalazi se centar za celodnevnu negu koji su projektovali Manfred Nerer (*Nehrer*) i Rajnhard Medek (*Reihnard Medek*), sa Herijem Zajdlerom kao konsultantom pri projektovanju; na istočnom terminalu (*Simmering*) podzemne linije U3, nalazi se blok solitera koji su projektovali Diter Blajh (*Dieter Blaich*) i Kaj Delugan i koji predstavlja elegantnu građevinu sa 120 socijalnih najamnih stanova. Cilj autora dizajna njene fasade bio je da redefinišu urbani prostor na tom heterogenom, multifunkcionalnom saobraćajnom čvoru; istovremeno, poštovana je skromnija razmera koja je korišćena u susednom starijem stambenom naselju. Što se tiče komunalnih objekata u naseljima, oni sadrže i dečje igraonice na petom spratu.

Stanovanje u bivšim industrijskim objektima

Razvoj braunfeld lokacija (napuštenih i neiskorišćenih industrijskih i komercijalnih objekata) odigrao je bitnu ulogu u prethodnim godinama, pre svega zahvaljujući nedostatku zemljišta i visokim cenama izgradnje infrastrukture na perifernim područjima. Takođe, mora se pronaći nova namena zaštićenih istorijskih spomenika iz 19. veka. U tom smislu, Beč sa svojim *Gasometre City*, otvorenim 2001. godine, verovatno predstavlja jedan od svetski najspektakularnijih projekata konverzije.

Četiri velika gasna rezervoara, koji su postavljeni 1889. godine, tokom najveće gasifikacije evropskog kontinenta, korišćeni su do 1986. godine, kada je snabdevanje gasom zamenjeno prirodnim gasom. Izrađeno je nekoliko studija o izvodljivosti i grad je odlučio da zgrade moćnog izgleda, odnosno ogromne građevine od cigle koje su skrivale gvozdene gasne rezervoare, pretvori u multifunkcionalnu gradsku četvrt. Zahvaljujući podzemnoj liniji 3, koja je povezala *Gasometre City* sa centrom grada i koja je skratila razdaljinu između njih na svega nekoliko minuta, stekli su se uslovi da se oko novog kompleksa formira jezgro sveukupnog novog razvoja nekadašnje industrijske zone.

Opšta namera autora projekta jeste da se očuva *genius loci* tog industrijskog spomenika, što je nije značilo ispunjavanje unutrašnjeg prostora, već utiskivanje novih, jasnih nijansi i prirodno osvetljavanje prostora. Time je istaknut oštar kontrast između nove krhke infrastrukture i impozantnih istorijskih zidova od cigle. Žan Nuvel (*Jean Nouvel*), jedan od arhitekata, koristio je tešku betonsku osnovu koja nosi nekoliko spratova visoke čelične konstrukcije. Grad je nakon konkursa za posao angažovao četiri arhitekta i tri građevinska preduzetnika, od kojih su dva bila neprofitna udruženja. Izgrađena su ukupno 602 stana, sa 71.400 m² korisne površine, od kojih je većina bila subvencionisana putem programa socijalnog stanovanja, a kasnije je dograđeno još 250 stambenih jedinica za potrebe studentskih hostela. Dalje, 47.100 m² se koristilo u komercijalne svrhe: tržni centri sa po 70 prodavnica i sa kancelarijama, kao i Pokrajinski arhiv sa čitaonicom. Podzemni parking nudi 811 parking mesta i još 1.200 posebnih platformi za parkiranje. U tom „gradu“ se takođe nalazi i jedna od najvećih višenamenskih dvorana, sa 4.000 mesta i vrtićem. Most povezuje tržni centar sa bioskopom koji je projektovao Ridiger Lajner (*Rüdiger Lainer*). Stambeni deo svih solitera počinje 25 metara iznad nivoa ulice.

Toranj A je dizajnirao Žan Nuvel. Osamnaest građevina koje izgledaju kao soliteri, svaka sa po 14 spratova, formiraju zatvoreni krug oko unutrašnjeg dvorišta, ali istovremeno ih razdvajaju ventilacioni otvori koji, samim tim, omogućavaju direktnu osvetljenost građevine sa svih strana, a oblik kruga svim stanovima pruža pogled ka spoljašnjem prostoru. *Coop Himmelb(l)au* je u Tornju B primenio koncept punog zatvorenog kruga, sa unutrašnjim dvorištem, ali je dodao i osamnaestospratni blok. Taj „ruksak“ je postao značajan simbol celokupnog razvoja jer je to jedini spoljni deo koji je u kontrastu sa postojećom arhitekturom. Višenamenska hala, potpuno odvojena od ostalih građevina, da bi se izbegla buka, smeštena je ispod tržnog centra; iznad tržnog centra se nalaze studentski ateljei. Toranj C, arhitekta Manfreda Vedorna (*Wehdorn*), ima sličnu strukturu, sa dodatnim ozelenjenim dvorištem iznad tržnog centra, dok je Vilhelm Holcbauer u Tornju D projektovao centralnu zgradu sa tri krila zvezdastog oblika, čime je dobio tri manja dvorišta otvorena prema spoljnim zidovima zaštićenog spomenika.

Uprkos određenoj dozi sumnje, projekat se pokazao kao vrlo uspešan. U kratkom roku su rasprodati stanovi i poslovni prostori po sličnim cenama kao i drugi subvencionisani stambeni projekti. Ali, osim toga, *Gasometre City* je pokazao da socijalno stanovanje ne mora nužno da se suprotstavi ambicioznim projektima i planovima arhitekata koji su međunarodne zvezde. Kako su Žan Nuvel i *Coop Himmelb(l)au* bili angažovani za *Gasometre* projekat, ili arhitekthe poput Hercoga & De Merona (*Herzog & de Meuron*), Borisa Podreke (*Podrecca*), Gustava Pajhla ili Otoa Štajdla (*Otto Steidle*) za druge završene projekte stambenih naselja, tako se danas razvijaju i ostvaruju novi projekti arhitekata kao što je Zaha Hadid (dala je predlog da se mostom spoje stari lukovi kojima je išla nekadašnja železnička linija) ili Norman Foster (masterplan za višenamenski *Euro Gate* projekat sa nekoliko hiljada stanova).

Zaključak

Decentralizovana stambena politika

Prema federalnom Ustavu Austrije, devet *Bundesländer* (Provincija) uživa određenu slobodu u formulisanju svojih stambenih politika. Beč, koji je takođe provincija, značajno se razlikuje od ostatka zemlje, s obzirom na to da je jedina metropola. To je uslovljeno njegovim istorijskim i političkim razvojem koji je objašnjen na početku ovog poglavlja. Godine 1998, većina, za ovu oblast relevantnih pravnih instrumenata u potpunosti je decentralizovana i preneti na Provincije, ostavljajući svega nekoliko propisa na nacionalnom nivou – najvažniji su: Zakon o zakupu stambenog prostora, Zakon o vlasništvu nad stanom i Zakon o neprofitnom stanovanju.

Sigurno finansiranje

Finansiranje socijalnih stanova, kako u sektoru izdavanja, tako i u sektoru subvencionisanih stanova u vlasništvu i individualnih porodičnih kuća, zasnovano je na fiksiranim poreskim prihodima koji dolaze od poreza na prihod, poreza na dobit i različitih doprinosa za stanovanje – od čega većinu direktno plaćaju zaposleni. Ti nacionalni poreski prihodi podeljeni su između devet provincija po veoma složenom finansijskom dogovoru, pri čemu grad Beč za svrhe stanovanja dobija oko 450 miliona evra godišnje. Uprkos nekim rezovima i smanjenjima poreza poslednjih godina, takav način finansiranja još uvek omogućava sigurnu bazu za planiranje obimnijih programa stanovanja, što nikako ne bi bilo moguće u slučaju isključivo tržišno orijentisanog modela. Grad Beč je, međutim, poslednjih godina morao da obezbedi i dodatna sredstva iz svog budžeta, prvenstveno zbog sve veće stambene potražnje. Iako je subvencionisanje stanovanja iz namenskih poreskih prihoda u određenoj meri uslovljeno celokupnim ekonomski razvojem, takve subvencije direktno utiču na izgradnju novih stanova – za razliku od modela smanjenih poreza koji se koristi u mnogim zemljama, ali od kojeg koristi uglavnom imaju samo boljestojeća domaćinstva.

Neprofitno obezbeđivanje socijalnih stanova

Grad Beč je najveći austrijski stanodavac i poseduje oko 220.000 stanova za iznajmljivanje. Ipak, poslednjih godina, pretežan deo izgradnje socijalnih stanova izvodile su neprofitne stambene asocijacije, pod promenljivim zakonskim uslovima. Ta udruženja podležu Zakonu o stambenoj izgradnji sa ograničenim profitom, a u drugoj instanci ih kontrolišu nadležne agencije i nadležne provincijske vlasti. Trenutno je u Austriji aktivno oko 200 neprofitnih stambenih asocijacija koje upravljaju sa oko 650.000 stanova i grade oko 15.000 novih stanova svake godine. U gradu Beču, asocijacije upravljaju sa oko 136.000 stanova, ne računajući 220.000 gradskih stanova, a čak je i veći deo stanova koji imaju vlasnika izgrađen u okviru subvencionisanih programa stanovanja za koje su nadležne te asocijacije. Tako ti stanovi u vlasništvu takođe podležu određenim ograničenjima koja se tiču prihoda po domaćinstvu i

kasnije prihoda od prodaje stanova. Neprofitne stambene asocijacije imaju određene poreske olakšice i moraju da reinvestiraju celokupan višak prihoda u programe stanovanja. Stanarine su veoma striktno regulisane i moraju da pokriju finansiranje izgradnje stana, tekuće troškove i porez na dodatu vrednost (potrošački porez) koji iznosi 10%. Prosečna neto stanarina za subvencionisane stanove u Beču trenutno iznosi oko 4 evra/m² ili ukupno 6–7 evra/m². Domaćinstva sa niskim primanjima imaju pravo i na dodatne, individualne subvencije, kako se ne bi desilo da usled bolesti ili nezaposlenosti ta domaćinstva izgube stanove.

Kako bi smanjili troškove finansiranja, većina građevinskih preduzimača zahteva depozit za izgradnju, koja kod stanova za izdavanje ne sme da prelazi 12,5% ukupnih troškova izgradnje, računajući i udeo za troškove građevinskog zemljišta. Taj depozit se sa kamatom vraća stanarima u momentu kada odluče da se isele. Domaćinstva sa niskim prihodima imaju pravo na javne kredite sa niskim kamatnim stopama ili čak na stanove bez uplaćivanja depozita. Za useljenje u subvencionisane stanove postoje ograničenja vezana za visinu prihoda pojedinačnog domaćinstva, pa tako domaćinstva sa visokim prihodima većinom nemaju pravo na subvencionisane stanove. S druge strane, rast prihoda domaćinstva, nakon što dobiju stan, ne znači da će zbog toga izgubiti stan.

Direktne i individualne subvencije

Federalni ustav dozvoljava Beču da skoro potpuno nezavisno razvije sopstvene kriterijume za subvencionisano stanovanje; tako se preduzimačima daju subvencije na objekat da bi se smanjili troškovi finansiranja programa stanovanja i iznajmljivanja. Prosečna nepovratna subvencija iznosi oko 30% ukupnih troškova izgradnje. U međuvremenu – u skladu sa propisima EU – takvi grantovi su zamenjeni javnim zajmovima sa kamatom od 1% i sa rokom otplate do 35 godina. Za razliku od individualnih subvencija, te subvencije omogućavaju političarima da direktno utiču na izgradnju stanova. Ipak, i procenat individualnih subvencija za podstanare se povećava, pa tako domaćinstva sa niskim prihodima sada imaju i zakonsko pravo da dobijaju takvu *Wohnbeihilfe*.

Smanjivanje troškova izgradnje

Svi projekti socijalnog stanovanja predmet su javnih tendera, pri čemu se najboljom ponudom (ne nužno i najjeftinijom) dobija pravo na izgradnju. Trenutno, troškovi izgradnje, uključujući i troškove planiranja, iznose oko 1.200 do 1.300 evra/m² za gotov stan, plus maksimalno 230 evra/m² za troškove građevinskog zemljišta. Veće cene od pomenute za troškove građevinskog zemljišta uglavnom se ne razmatraju za stanove koji su u funkciji socijalnog stanovanja. Grad Beč ima velik uticaj na tržište građevinskog zemljišta budući da su ogromne površine odvojene za projekte stanovanja (*Widmung*), kao i da je 90% gradskog građevinskog zemljišta namenjenog za projekte stanovanja predviđeno za projekte socijalnog stanovanja. Nadmetanja između građevinskih preduzimača putem javnih tendera, koji se organizuju za sve veće projekte, takođe pomažu da se smanje troškovi izgradnje. Preduzimači na tenderu moraju da ponude najbolju cenu za gotov proizvod, pri čemu se cena sastoji od cene planiranja, ekoloških mera, ekonomskih proračuna – a samu ponudu razmatra interdisciplinarna komisija, koristeći veoma složen sistem bodovanja. Preduzimači moraju da daju i garantovanu cenu ili gube pravo na subvenciju!

Ekologija

Kao rezultat nekoliko eksperimentalnih zgrada, niska potrošnja energije (maksimalno 40 kWh/m² godišnje) postala je pravilo u projektima stanovanja. To je i jedan od načina da se ispune obaveze koje je Austrija preuzela potpisivanjem Kjoto sporazuma. Druge ekološke mere uključuju individualno merenje potrošnje vode, upotrebu kišnice i tzv. „sive“ (tehničke) vode, pasivno i aktivno korišćenje solarne energije, mere za smanjenje štetnih emisija sa gradilišta i sl. U međuvremenu, otišlo se i korak dalje, pa je napravljeno nekoliko stambenih jedinica korišćenjem „tehnologije pasivnog stanovanja“ (maksimalno 15 kWh), na taj način smanjujući troškove grejanja za skoro 90%, u poređenju sa tradicionalnim stanovanjem.

Novoizgrađeni stanovi moraju da budu priključeni na gradski sistem grejanja, što važi i za subvencionisane programe obnove, barem u delovima u kojima je to tehnički izvodljivo. Trenutno je oko 212.000 stanova – što čini 25% svih stanova u Beču – kao i veliki broj kancelarija i poslovnih prostora povezan na gradski sistem daljinskog grejanja koji se sastoji od 900 kilometara dugačkih cevi. Protok se meri individualno za svaki stan. Početna temperatura u cevima je između 95–150 Celzijusa, u zavisnosti od spoljne temperature. Oko 25% celokupne potrebne energije dobija se spaljivanjem otpada, a ostatak preko dovoda iz više električnih centrala i velike rafinerije. Samo na vrhuncu potrošnje, oko 4,5% godišnje potrošnje mora da se dopuni iz pet gasnih ili naftnih stanica. Na taj način 64,6% celokupne primarne energije može da se sačuva, što je jednako smanjenju emisije CO₂ od 1 miliona tona. Trenutni kapaciteti daljinskog sistema za grejanje se konstantno povećavaju.

Zaštićenost stanara

Uprkos mnogim kontroverzama, i danas je na snazi Zakon o stambenim odnosima iz 1917. godine, kojim se regulišu maksimalna renta za stan u odnosu na lokaciju, pravni status i period izgradnje. Samo u nekim vrlo strogo definisanim slučajevima, rente za stan mogu da se podignu. Ugovori o izdavanju stana na određeno vreme postoje već nekoliko godina. Međutim, većina bečkih domaćinstava ima sklopljene ugovore o zakupu stana na neodređeno vreme, koji se čak mogu preneti i na potomstvo ako ono stanuje u istom stanu. U oblasti socijalnog stanovanja dozvoljeni su jedino ugovori na neodređeno vreme, a stanari uživaju prava široke participacije u poslovima svakodnevnog upravljanja zgradom. Međutim, i u slučaju iznajmljivanja stanova u privatnom vlasništvu, stanarima se garantuju važna prava; npr. stanari mogu izvoditi popravke i prepravke stambene jedinice čak i bez saglasnosti vlasnika (dok to nije slučaj u suprotnoj situaciji!). Sporove između stanodavca i stanara rešava gradska arbitražna kancelarija za šta ne naplaćuje nikakve troškove. Odluke te kancelarije su pravno obavezujuće i mogu se koristiti na sudu. Tako neuobičajeno visoka pravna zaštićenost stanara može objasniti zašto više od 75% stanovnika Beča živi u iznajmljenim stanovima.

Balansirano socijalno okruženje

Da bi se sprečilo stvaranje getoa, svako novo stambeno naselje se najčešće sastoji od stanova različite vrednosti i različitog pravnog statusa: od stanova za iznajmljivanje i privatnih stanova sa manjim ili većim stopama subvencionisanja, kao i od privatno finansiranih kondominijuma u kojima nije ograničena visina primanja stanara. Rezultat takve politike su velika stambena naselja sa prilično dobro uravnoteženom socijalnom strukturom.

Alokacija

U okviru subvencionisanih programa stanovanja moraju se razlikovati dva oblika stanovanja: opštinsko stanovanje (koje je jeftinije, pa za ostvarivanje prava na njega postoji i niži dohodovni limit) i stanovanje koje obezbeđuju neprofitne asocijacije ili drugi preduzimači koji koriste javne subvencije. U ovoj drugoj grupi, dohodovni nivoi su viši, tako da su takvi stanovi pristupačni većem broju stanovnika. Neki preduzimači nude i jedan broj stanova na prodaju, za deo stanovništva sa višim prihodima. Procedura apliciranja za opštinsko stanovanje uređena je strogim sistemom bodovanja (hitnost zahteva, veličina domaćinstva itd.) koji je transparentan za sve koji su konkurisali za takav stan. Svi preduzimači koji koriste javne subvencije u izgradnji moraju jednu trećinu novih stanova da daju gradu na korišćenje i alokaciju, a na te stanove se primenjuju isti principi kao i na opštinsko stanovanje. Preostalim stanovima neprofitne asocijacije raspolažu slobodno, bilo da ih daju u najam ili da ih prodaju na tržištu.

Socijalno usmereno planiranje grada

Stanovanje se u Beču razume kao deo šire socijalne politike. Sam grad je oformio komisiju za infrastrukturu koja detaljno definiše uslove za subvencioniranje stambenih projekata. Tako, novi stambeni projekti postaju sastavni deo ove oblasti i pomažu da se prevaziđu nedostaci u delovima infrastrukture, kao na primer u školama, zdravstvenim ustanovama itd. Ovde su podjednako važan segment i sredstva javnog prevoza.

Opšta pravila se definišu Razvojnim planom grada, revidiraju se i kao takva usvajaju od Gradskog veća svakih deset godina. Tim planom se definišu opšti ciljevi i razvojni trendovi, uključujući, između ostalog, i stambene ili poslovne zone, pravce razvoja grada duž linija javnog saobraćaja, zelene površine itd. Ostali gradski planovi, kao što je Plan o korišćenju građevinskog zemljišta, zasnivaju se na generalnoj koncepciji zacrtanoj u Razvojnem planu grada.

Plan o korišćenju građevinskog zemljišta je uglavnom predmet široke javne rasprave između stanara, gradskih okruga i dr., a usvaja ga i Gradsko veće. Taj plan sadrži jasne odrednice o gradskim projektima stanovanja (*Widmung*) i tačno definisanu namenu svake pojedinačne lokacije u Beču. Planove izrađuju nadležni gradski odseci za planiranje (MA 21A, B ili C) i političari (poslanici) koji su zaduženi za urbanizam i stanovanje.

Socijalna arhitektura

Glavne smernice politike Beča, tj. neprepuštanje urbanog razvoja i stanovanja u potpunosti slobodnom tržištu, dopunjene su stambenim subvencijama i Zakonom o građevinarstvu koji je donela Provincija Beč. U prvom delu tog zakona propisuju se pravila gradskog planiranja, uređuju se, na primer, pitanja interdisciplinarnog Savetodavnog odbora za urbano planiranje i urbani razvoj, kao i sadržaj Plana za korišćenje građevinskog zemljišta. Planovi poput tog moraju da sadrže detaljan opis za korišćenje svake gradske parcele, visinu i oblik zgrada (samostojeće, prijanjajuće i sl.), maksimalnu gustinu, broj zelenih površina, podzemne delove zgrada itd. Kada ih usvoji Gradsko veće, ta pravila su za sve pravno obavezujuća.

Drugim poglavljima Zakona o građevinarstvu uređuju se tehnički aspekti vezani za zdravstvenu zaštitu, pristup objektima za lica sa invaliditetom, ali i arhitektonsko projektovanje. Bez ograničavanja razvoja moderne arhitekture čak i u tzv. zaštićenim zonama, čini se sve da se ne remeti opšti gradski pejzaž. Grad Beč ima sopstveni Odsek za arhitekturu (MA 19), koji obezbeđuje savetodavnu pomoć i pomaže pri odlučivanju o izgradnji novih zgrada, rekonstrukciji starih ili pri projektovanju novih javnih prostora. Taj odsek ima i bazu podataka o svim objektima od kulturnog značaja kojoj se može pristupiti i putem interneta.

Informisanje i javne rasprave

Dalji razvoj socijalnog stanovanja tiče se urbanističkog planiranja, arhitekture, ekologije i, na kraju, što je takođe važno, socijalne politike. To zahteva kontinuiranu i široku raspravu u javnosti i među stručnjacima, kao i konstantnu dostupnost informacija. Takav razvoj podrazumeva specijalne programe istraživanja stanovanja i objavljivanje i distribuciju rezultata u publikacijama, prezentacijama i uobičajenim priložima o pitanjima stanovanja u medijima. Naravno, korisnici programa socijalnog stanovanja, na primer potencijalni „lovci na stanove“, moraju biti sveobuhvatno informisani, i to na nebirokratske načine. U sedištu gradske kompanije *Wohnservice Wien*, koja se nalazi u centru Beča, kao i na njenoj veb-stranici, mogu se dobiti sve informacije o planiranim ili završenim subvencionisanim stambenim projektima. Ali ovo je tek početak. Grad upravo sprovodi svoju strategiju e-uprave, što će u bliskoj budućnosti građanima omogućiti da sve neophodne stvari obave od kuće, od prvog pregleda novih stanova, do rezervacije određenog stana.

Na taj način, socijalno stanovanje u Beču predstavlja raznolik i sveobuhvatan sistem, koji se decenijama razvija i prilagođava novim izazovima. Međutim, uprkos složenosti sistema, ne sme se smetnuti s uma njegov primarni cilj: da se svim stanovnicima ponude komforni, savremeni stanovi u atraktivnoj gradskoj sredini po pristupačnim cenama.

Rečnik korišćenih pojmova i skraćenica

Arms Length Management Organizations, ALMOs – specifične neprofitne organizacije u Velikoj Britaniji koje osnivaju lokalne vlasti sa osnovnim zadatkom da obavljaju operativne poslove socijalnog stanodavca.

Banka za razvoj Saveta Evrope (*The Council of Europe Development Bank, CEB*), – ima 38 zemalja članica, koje su sve i članovi Saveta Evrope. Daje kredite za socijalno orijentisane projekte, kao što su jačanje socijalne integracije izbeglica, programi vezani za čovekovo okruženje i ulaganja u ljudski kapital putem obrazovnih i zdravstvenih programa. Banka koja je pomogla da se u većini istočnoevropskih zemalja osnuju nacionalne stambene finansijske institucije.

Ciljne grupe socijalnog stanovanja – društvene grupe koje se uklapaju u kriterijume socijalnog stanovanja u nekoj državi ili lokalnoj sredini i kao takve su potencijalni korisnici socijalnog stanovanja – siromašni, određene starosne kategorije, ljudi sa posebnim potrebama i hendikepirani, trajno nezaposleni, neke etničke grupe, izbeglice itd.

Evropska investiciona banka (*European Investment Bank*) osnovana 1958. godine, bavi se dugoročnim kreditiranjem, a programi koji slede evropsku politiku i kojima posebno obraća pažnju iz oblasti su uravnoteženog razvoja, integracija, socijalne i ekonomske kohezije i urbane obnove.

Etažna svojina – svojina na fizičkom delu zgrade, tj. na stanu, kao posebnom delu zgrade, koja uključuje i udeo u pravu svojine na zajedničkim delovima zgrade i pravo korišćenja zemljišta na kome se nalazi zgrada.

FSSI – fondovi solidarne stambene izgradnje, opštinski ili gradski, nastali u procesu transformacije samoupravnih interesnih zajednica stanovanja, instrument obezbeđenja stanova za lica bez stana, koje te svoje potrebe ne mogu da obezbede na tržištu, u Srbiji funkcionišu na osnovu zakonskih obaveza od početka devedesetih do 2004. godine od kada se postepeno gase, zadržavajući se samo u većim gradovima ili se pretvaraju u stambene agencije.

Grinfild investicije (*greenfield development*) – investicioni projekti na zemljištu koje nije ranije izgrađivano.

Javno stanovanje (*public housing*) – stanovanje pod zakup u stanovima u državnoj ili opštinskoj svojini.

Mešovito/podeljeno vlasništvo (*shared ownership*) – oblik svojine socijalnog stanovanja u pojedinim zemljama koji podrazumeva da je korisnik vlasnik izvesnog procenta stana koji koristi i koji otplaćuje na hipotekarni kredit, a ostatak stambenog prostora je vlasništvo stambene asocijacije – zadruga. Može se smatrati vrstom lizinga.

Neprofitne stambene organizacije/asocijacije – osnovni organizacioni oblik sistema socijalnog stanovanja u mnogim evropskim zemljama. Osnivaju se i funkcionišu na nivou

lokalne uprave kao privatne ili javne neprofitne organizacije sa osnovnim zadatkom da obezbede socijalno stanovanje (izgradnja stanova, zaključivanje ugovora o zakupu, prikupljanje zakupnina, upravljanje i održavanje stambenog fonda). Odgovara pojmu neprofitnih stambenih organizacija u Zakonu o socijalnom stanovanju Republike Srbije.

Nacionalna korporacija za osiguranje stambenih kredita, NKOSK – osnovana 2004. godine, bavi se osiguranjem individualnih hipotekarnih stambenih kredita koje izdaju komercijalne banke.

Posed stambenog prostora (*housing tenure*) – podrazumeva finansijski sporazum na osnovu koga se stiče pravo korišćenja nekog stambenog prostora. Osnovni oblici poseda stambenog prostora su stanovanje u zakup (*tenancy*) i stanovanje u ličnoj svojini (*owner occupancy*). Podgrupe stanovanja u sopstvenom stanu razlikuju se u tome da li je stan u potpunosti plaćen ili se otplaćuje na hipotekarni kredit (*mortgage*). U slučaju stanovanja u zakup, vlasnik stambene jedinice može biti privatno lice ili preduzeće, država, lokalna vlast ili javno preduzeće, kao i neprofitna stambena asocijacija.

Pravo na otkup stana (*right to buy*) – Zakon u Velikoj Britaniji prema kojem je stanarima socijalnih stanova koje zakupljuju dozvoljeno da ih otkupe; na osnovu tog zakona je od 1980. godine prodato oko 1,8 miliona stanova.

Pragovi oskudice (*hardship thresholds*) – predstavljaju gornje limite porodičnih prihoda u nekoj zemlji, ispod kojih se smatra da su porodice siromašne i time potencijalni korisnici socijalnog stanovanja.

Pristupačno ili dostupno stanovanje (*affordable housing*) – stanovanje koje je ekonomski, socijalno i individualno prihvatljivo domaćinstvima u stanju stambene potrebe; ono stanovanje koje prima javne subvencije kako bi se omogućilo da prodajna cena stana ili renta za njegovo iznajmljivanje budu osetno niže od tržišnih cena ili renti na nekom lokalitetu; osim socijalnog stanovanja u užem smislu – zakup socijalnih stanova – obuhvata i pomoć u sticanju svojine nad stanom u kome se živi, kao i oblike socijalnog stanovanja u širem smislu, sa višim limitima prihoda, boljim uslovima stanovanja, ali i višim zakupninama.

Restitucija – povraćaj vlasništva ili prava koja su u prošlosti neopravdano oduzeta određenom licu, grupi građana ili čitavoj klasi ili etničkoj grupi, kod nas na osnovu propisa o agrarnoj reformi, kolonizaciji, konfiskaciji, sekvstraciji, nacionalizaciji i eksproprijaciji.

Settlement and Integration of Refugees Programme, SIRP – stanovanje i integracija izbeglica, program zbrinjavanja i integracije izbeglica UN-HABITAT. U programu SIRP koncipiran je i u praksi delom testiran budući sistem socijalnog stanovanja u Srbiji, a krajnji rezultat programa je priprema teksta i usvajanje zakona o socijalnom stanovanju.

Socijalna inkluzija (*social inclusion*) – obezbeđivanje marginalizovanim pripadnicima društva i siromašnim da imaju veće učešće u donošenju odluka koje se odražavaju na njihov život, što im omogućava da poboljšaju svoj životni standard i ukupno blagostanje; položaj sa koga neko ima pristup svim koristima i dobrobitima od ukupnih prilika koje su na raspolaganju članovima nekog društva.

Socijalna kohezija (*social cohesion*) – složeni pojam koji označava veze koje spajaju ljude u nekom društvu. Ima pet osnovnih dimenzija: materijalne prilike, socijalni red, sigurnost i

slobodu, pozitivnu interakciju između pojedinaca i zajednica, socijalnu inkluziju ili integraciju i socijalnu jednakost.

Socijalni miks (*social mix*) – ili socijalno-ekonomski miks, kako se koristi u SAD, podrazumeva uzajamno mešanje ljudi na nekom datom prostoru (države, regiona, grada, kraja grada, zgrade u kojoj se živi), i to ljudi različitih društvenih slojeva i materijalnih statusa, različitih kategorija kao što su etnička pripadnost ili posebne potrebe, različitih starosnih doba i različitih tipova porodica i domaćinstava. Koncepti kao što su stanovanje pomešanih različitih prihodnih kategorija (mixed income housing) i mešavina poseda kod stanovanja (mixed tenure housing) tesno su povezani sa idejom socijalnog miksa i socijalne kohezije.

Socijalno stanovanje (*social housing*) – prema definiciji iz Predloga zakona o socijalnom stanovanju Republike Srbije, to je stanovanje *odgovarajućeg standarda, koje se obezbeđuje uz podršku države, u skladu sa strategijom socijalnog stanovanja i programima za realizaciju strategije, domaćinstvima koja iz socijalnih, ekonomskih i drugih razloga ne mogu da obezbede stan po tržišnim uslovima.*

Stambene agencije – opštinske/gradske, nastale su transformacijom postojećih opštinskih/gradskih fondova solidarne stambene izgradnje prvo u Kragujevcu i Nišu 2004. godine, a zatim u Pančevu, Čačku, Kraljevu i Valjevu. Potom su formirane još u Leskovcu, Smederevu i Kikindi. Ta inicijativa je prihvaćena u programu SIRP i stambene agencije predstallaju osnovni element budućeg sistema socijalnog stanovanja na lokalnom nivou, kako ga predviđa Predlog zakona o socijalnom stanovanju. One su praktično nosioci izgradnje, dodele, upravljanja i održavanja socijalnih stanova.

Stambene kooperative (zadruga) – provajderi socijalnog stanovanja u mnogim zemljama, socijalni stanovi u vlasništvu kooperativa na raspolaganju su njihovim članovima koji u članjenjem stižu pravo da dobiju stan u zakup ili lizing pod povoljnim uslovima.

Stambene subvencije – obuhvataju širok spektar mera podsticaja i olakšica socijalnom stanovanju, bilo na državnom, regionalnom ili lokalnom nivou, iz oblasti fiskalne, kreditne, zemljišne, urbanističke i drugih politika, namenjenih stambenoj ponudi/provajderima, ili krajnjim korisnicima socijalnog stanovanja, uključujući tu i pomoć u sticanju vlasništva nad stanom.

Stambeni dodatak (*housing allowance*) – oblik individualnih subvencija, subvencionišu korisnike socijalnog stanovanja, kojima se pokriva deo zakupnine za stan koji koriste, ili rate stambenog kredita ukoliko žive u sopstvenom stanu koji otplaćuju. U nekim državama EU postoje oba ta modaliteta, a u nekim samo jedan.

Supsidijarnost u vođenju stambene politike – znači da se pitanja socijalnog stanovanja rešavaju tamo gde nastaju, dakle na nivou lokalnih zajednica i njihovih uprava. Princip je tesno povezan sa **lokalizacijom** i decentralizacijom sistema socijalnog stanovanja u mnogim evropskim zemljama, što je i zvanična politika EU.

Troškovne zakupnine – zakupnine koje pokrivaju sve realne troškove socijalnog stanodavca, u koje spadaju otplata kapitala, održavanje, osiguranje, porezi i troškovi upravljanja.

United Nations Economic Commission for Europe, UNECE – Ekonomska komisija Ujedinjenih nacija za Evropu.

United Nations High Commissioner for Refugees, UNHCR – Visoki komesarijat Ujedinjenih nacija za izbeglice, osnovan 1950. godine sa osnovnim zadatkom da brine o izbeglicama i rešava njihove probleme u celom svetu.

United Nations Human Settlements Programme, UN-HABITAT – agencija Ujedinjenih nacija za ljudska naselja. Ima mandat Generalne skupštine Ujedinjenih nacija da unapređuje socijalno i ekološki održiva naselja i gradove sa ciljem da se svim ljudima obezbedi adekvatan životni prostor.

Urbana obnova (*urban renewal*) – revitalizacija dotrajalih i zapuštenih urbanih celina i delova gradova putem masovne rekonstrukcije, modernizacije ili potpuno nove izgradnje zgrada i javnih prostora.

Zaštićeno stanovanje (*protected housing*) – u užem smislu, ono socijalno stanovanje koje se obezbeđuje osobama sa posebnim potrebama; u širem smislu se koristi kao sinonim za socijalno stanovanje.

Literatura:

"A Joint Approach to the Financing of Urban Development and Social Housing for the Programming Period 2007–2013, between the European Investment Bank, the Council of Europe Development Bank and the European Commission", November 21, 2005.

CECODAS (Comité européen de coordination de l'habitat social), "Countries Review and Countries Statistics, Social Housing in Italy", "Countries Review and Countries Statistics, Social Housing in Germany", "Countries Review and Countries Statistics, Social Housing in Spain", <http://www.cecodhas.org/>

Country Profiles of the Housing Sector in Serbia and Montenegro, ECE/HBP/139 United Nations Economic Commission for Europe (UN-ECE), New York and Geneva, 2005.

Droste, C., Knorr-Siedow, T. "Social Housing in Germany", in: *Social housing in Europe*, Institute for Regional Development and Structural Planning, London School of Economics and Political Science, July 2007.

Förster, W. "Case study: Social housing in Vienna, Austria – Learning from an 80-years success story" (Unpublished), 2008.

Ghèkière, L. *The Development of Social Housing in the European Union, When General Interest Meets Community Interest*, Preface by Michel Delebarre, CECODHAS, DEXIA, USH, 2007.

Gruis, V., Nieboer, N. *Social Housing Investment without Public Finance: The Dutch Case*, Journal of Public Finance and Management, 2006.

Housing & Urban Development, VROM, <http://www.vrom.nl/pagina.html?id=37360>

Longo, G. "Housing Policies in Italy: Urbanisation and Localisation of the Housing Issue", izlaganje na konferenciji ENHR "Housing in an Expanding Europe: Theory, Policy, Participation and Implementation", Ljubljana, Slovenija, jul 2006.

Milić, V. A. *Urbanistički aspekti socijalnog stanovanja*, Arhitektonski fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2006.

Oxley, M. *The Future of Social Housing – Learning from Europe*, Institute for Public Policy Research, London, June 2000.

Predlog zakona o socijalnom stanovanju, Ministarstvo za životnu sredinu i prostorno planiranje, Beograd, jul 2008.

Puljiz, V. et al. *Socijalna politika: Povijest, sustavi, pojmovnik*, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2005.

Schaefer, J-P. "Financing social housing in France", Housing Finance International, http://find-articles.com/p/articles/mi_qa5441/is_200306/ai_n21335438

Social Housing in Europe, ed. Whitehead, C. Scanlon, K., London School of Economics and Political Science, London, July 2007.

"Sustainability Appraisal of Regional Spatial Strategies and Local Development Documents, Guidance for Regional Planning Bodies and Local Planning Authorities", Office of the Deputy Prime Minister, London, November 2005.

Zakon o lokalnoj samoupravi, Sl. glasnik RS, br. 9/2002, 33/2004, 135/2004.

Zakon o lokalnoj samoupravi, Sl. glasnik RS, br. 129/2007.

Ostali izvori:

Akcioni plan za sprovođenje nacionalne strategije održivog razvoja (predlog), 2009.

Bežovan, G. *Subvencioniranje najamnina i troškova stanovanja u Hrvatskoj – nacrt*, Centar za razvoj neprofitnih organizacija, Zagreb, 2008.

Burke, T. *Social Housing over the Horizon: Creating a Contemporary Social Housing System*, National Housing Conference 2005, Perth, October 27-28, Institute for Social Research, Swinburne University of Technology, http://www.sisr.net/cah/docs/05burke_nathousing.doc

Hills, J. *Reinventing Social Housing Finance*, London School of Economics and Political Science, London, 2000.

Housing in Vienna, Innovative, Social and Ecological, Architekturzentrum Wien, Wien, 2008.

Knjiga o SIRP-u, Program stanovanja i trajne integracije izbeglica u Srbiji 2005–2008, ed. Mojović, Đ., Galassi, B., Čolić, R., Vuksanović-Macura, Z., UN-HABITAT, Beograd, 2008.

Miličević, G. *Urbana ekonomika*, Ekonomski fakultet u Beogradu, Beograd, 1990.

Mojovic, Dj. "Managing Privatised Housing in Serbia", in *Management of Privatised Housing, International Policies and Practice*, Gruis, V., Tsenkova, S., Nieboer, N. (Eds), Wiley-Blackwell, Oxford, 2009.

Mojović, Đ. „Elementi održivosti u budućem sistemu socijalnog stanovanja, Aktuelne reforme u sferi stanovanja u Srbiji“, naučni skup „Održivi prostorni, urbani i ruralni razvoj Srbije“, Institut za arhitekturu i urbanizam Srbije, Beograd, decembar 2004.

Mojović, Đ. „Mogući pravci razvoja institucija socijalnog stanovanja na lokalnom nivou“, naučno-stručni skup „Lokalna samouprava u uređenju prostora i naselja“, Asocijacija prostornih planera Srbije, Zlatibor, 2004.

Nacionalna strategija za rešavanje problema izbeglih i raseljenih lica, 2002.

Nacionalna strategija održivog razvoja, 2008.

Odluka o uslovima i načinu raspolaganja stanovima izgrađenim prema projektu izgradnje 1.100 stanova u Beogradu, Službeni list grada Beograda, br. 20/2003.

Petovar, K. *Naši gradovi između države i građanina: Urbana sociologija*, Geografski fakultet Univerziteta u Beogradu, Arhitektonski fakultet Univerziteta u Beogradu i Institut za arhitekturu i urbanizam Srbije, Beograd, 2003.

Petovar, K., Milić, V., Mojović, Đ. *Nacrt zakona o socijalnom stanovanju – pregled nadležnosti i potrebnih podzakonskih akata*, naučno-stručni skup „Planska i normativna zaštita prostora i životne sredine“, Asocijacija prostornih planera Srbije, Palić, april 2005.

Petrović, M. *Sociologija stanovanja*, Institut za sociološka istraživanja Filozofskog fakulteta u Beogradu, Beograd, 2004.

Plan socijalne stambene politike glavnog grada – Podgorice za 2009. godinu, na www.podgorica.me

Pravilnik o održavanju stambenih zgrada i stanova, Sl. glasnik SRS, br. 22/90.

Program socijalne politike Grada Zagreba u razdoblju 2004. – 2007, Zagreb, Službeni glasnik br. 23 od 22. prosinca 2003.

Program socijalne stambene politike glavnog grada – Podgorice, 2007–2010. godina, novembar 2006, na www.aspg.co.me

Stambena strategija grada Kragujevca, 2007.

Stambena strategija opštine Kraljevo, 2007.

Stambena strategija grada Niša, 2006.

Strategija razvoja grada Beograda (nacrt), PALGO centar, Beograd, maj 2008.

Strategija za mlade, 2008.

Strategija za smanjenje siromaštva, Vlada Republike Srbije, Beograd, 2003.

Uredba o održavanju stambenih zgrada i stanova, Sl. glasnik RS, br. 43/93.

Uredba o rešavanju stambenih potreba izabranih, postavljenih i zaposlenih lica kod korisnika sredstava u državnoj svojini, Sl. glasnik RS, br. 41/2002, 76/2002, 125/2003, 88/2004.

U susret nacionalnoj strategiji socijalnog stanovanja (radionica), zaključci radionice PALGO centra, Grupe 484, Urbanističkog zavoda Beograda i Republičke agencije za prostorno planiranje „U prilog razvoju socijalnog stanovanja u Srbiji“, Beograd, novembar 2008.

Zakon o državnom premeru i katastru i upisima prava na nepokretnostima, Sl. glasnik RS, br. 83/1992, 12/1996, 15/1996 i 25/2002.

Zakon o finansiranju lokalne samouprave, Sl. glasnik RS, br. 62/2006.

Zakon o izmenama i dopunama Zakona o budžetu RS, Sl. glasnik RS, br. 66/05.

Zakon o Nacionalnoj korporaciji za osiguranje stambenih kredita, Sl. glasnik RS, br. 129/2007.

Zakon o održavanju stambenih zgrada, Sl. glasnik RS, br. 44/95, 46/98, 1/01.

Zakon o osnovama svojinsko-pravnih odnosa, Sl. list SFRJ, br. 6/80 i 36/90 i Sl. list SRJ, br. 29/96.

Zakon o stambenim odnosima, Sl. glasnik SRS, br. 12/90, 47/90, 55/90 i Sl. glasnik RS 3/90 i 7/90.

Zakon o stanovanju, Sl. glasnik RS, br.50/92, 76/92, 84/92, 33/93, 53/93, 67/93, 46/94, 48/94, 44/95, 49/95, 16/97, 46/98, 26/01.

Zakon o ukidanju poreza na fond zarada, Sl. glasnik RS, br. 34/2004.

Zbirka propisa iz stambene oblasti, Savremena administracija, Beograd, 1967.

