



**NOVI SAD**



**NIŠ**



**BEOGRAD**



**SUBOTICA**



**KRALJEVO**



**PIROT**

# agenda

časopis za javnu upravu i lokalnu samoupravu

proleće-letno\_2011\_broj 4



Đorđe Mojović

## Stambena politika u Srbiji

# Nužan zaokret ka podršci stanovanju pod zakup

Posle masovne privatizacije društvenog stambenog fonda tokom prve polovine devedesetih godina, u Srbiji je zadovoljavanje stambenih potreba potpuno prepušteno tržištu, a za poželjni vid stanovanja u novom društveno-ekonomskom sistemu smatra se isključivo stanovanje u sopstvenom stanu. Istovremeno, tržište stanova je ograničeno, uslovi kreditiranja su nepristupačni, pa je tako kupovina stana na tržištu nedostupna najvećem delu stambeno ugroženog stanovništva. Iz tih razloga veliki deo onih domaćinstava koja bi želela da poseduju stan, nije to u mogućnosti i prinuđen je da iznajmljuje stan na tržištu, koje je, opet, gotovo u celosti u sivoj zoni, formalno i praktično neregulisano.

Stambene politike liberalnih ekonomija zasnivaju se na dva osnovna principa:

1. povlačenje države iz oblasti stanovanja i stanogradnje i minimalne intervencije na tržištu stanova preko subvencija, poreskih olakšica i drugih podsticaja privatnom sektoru, i
2. orijentacija na podsticanje sticanja vlasništva nad stano-  
vima, uz zapostavljanje opcije stanovanja pod zakup.

Po ovim principima i aktuelna politika u Srbiji poslednje decenije podstiče vlasništvo značajnim državnim

subvencijama na stambenom tržištu, a i javno mnjenje favorizuje posedovanje stana. Gradnja stanova za prodaju je do ekonomske krize za privatne investitore bila izuzetno unosna, a intervencije države su usmerene gotovo isključivo na podsticanje kupovine, a ne i proizvodnje stanova, tako da je proizvodnja i ponuda novih stanova ograničena. Rezultat ovih mera je zapravo podizanje cena stanova a time i dalje smanjenje njihove dostupnosti.

Mnoga domaćinstva koja nisu početkom postsocijalističke transformacije posedovala stan ili imala stanarsko pravo u društvenom stanu i bila u prilici da po zanemarlivo niskim cenama otkupe stan u procesu privatizacije, mogu se svrstati i u grupaciju „gubitnika tranzicije“. Mnogi od njih, barem u starijim, roditeljskim generacijama, sada uviđaju da verovatno nikada neće biti u mogućnosti da kupe stan, nego da će zauvek ostati zakupci, sa svim neizvesnostima koje ovakav stambeni status u Srbiji nosi.

Stanovanje pod zakup u privatnom sektoru je bilo zanemareno još za vreme socijalizma, kada se takođe odvijalo neformalno. Sa privatizacijom stanova, stanovanje pod zakup u javnom sektoru više ne postoji, već se ono odvija

samo u privatnom sektoru, i može se oceniti kao neformalno i kao siva ekonomija. Posledica takvog stanja je da ni zakupci ni stanodavci nemaju pravnu sigurnost i praktično se snalaze bez ikakve podrške i zaštite države, a država ne ubira porez. Iako ne postoje dovoljno jasni statistički podaci, procenjuje se da u gradovima Srbije 10–25 % domaćinstava živi u iznajmljenom stanu.

Za siromašne, stanovanje pod zakup podrazumeva različite vrste stambenog prostora, od stanova različitih struktura i veličina u privatnom ili javnom stambenom fondu, preko pojedinačnih soba u stanovima za izdavanje, do stambenih prostorija u objektima niskih standarda, izgrađenih na nelegalno zauzetom zemljištu ili u starim, oronulim zgradama. Najsiromašniji zakupljuju i stračare, sobe u nehygijenskim (pre svega romskim) naseljima ili pomoćne objekte u dvorištima okolnih sela.

### Predrasude o stanovanju pod zakup<sup>1</sup>

#### a. U bogatim zemljama svako je vlasnik stana.

Ideja da je posedovanje stana prirodna želja svake porodice i pojedinca, da ono obezbeđuje viši nivo stanovanja i da se to uspešno realizuje u svim bogatim društvima, jedan je od najčešćih i najopasnijih mitova o stanovanju. Kako se pokazalo u mnogim istraživanjima, ali i u praksi, pitanje svojine nad nekretninama je konstruisana želja, proizvod istorijske tradicije ili oblika ekonomske organizacije društva, intervencija vlasti ili deo ideologije.

Statistike o procentima domaćinstava koja žive u sopstvenom stanu pokazuju da je situacija upravo suprotna: u najrazvijenijim zemljama procenat ljudi koji žive pod zakupom je značajan, posebno u velikim gradovima. U Nemačkoj, Švedskoj i Švajcarskoj procenat vlasnika stanova koji u njima i stanuju je ispod 50 % (40, 42 i 31 %), dok je ovaj procenat u Austriji, Francuskoj i Holandiji oko 50 %. Stanovanje pod zakup je dominantan oblik stanovanja u velikim gradovima zapadne Evrope. U Londonu zakupci čine 41 % stanovništva, Parizu 54 %, Ženevi 85 % a Berlinu čak 89 %<sup>2</sup>. Nasuprot tome, upravo u zemljama u razvoju, gde je kvalitet stanovanja na znatno nižem nivou, procenat stanovništva koji stanuje u sopstvenom stanu je izuzetno visok, čak i preko 80 %.

#### b. Svako želi da bude vlasnik stana.

Stanovanje pod zakup pruža određene mogućnosti koje su pojedincima važnije od onih koje se ističu kao prednosti vlasništva – pre svega izbegavanje velike početne investicije i veću fleksibilnost za buduće stambene opcije. Stanovanje pod zakup uvek više odgovara mladim, pokretnim porodicama, populaciji koja se često seli i novopridošlima u grad.

U svakom razvijenom društvu postoji značajan procenat ljudi koji biraju da žive pod zakup, iako sebi mogu da priušte kupovinu stana. Taj procenat je visok čak i u SAD, odakle dolazi „američki san“ (da svaka porodica poseduje stan ili kuću u kojoj stanuje) – čak 32 % Amerikanaca u anketama se izjašnjava da želi da iznajmljuje stan. Slična situacija je i u razvijenim zemljama Evropske unije, ali i u gradovima u zemljama u razvoju<sup>3</sup>.

## Tržište stanova je ograničeno, uslovi kreditiranja su nepristupačni, pa je tako kupovina stana na tržištu nedostupna najvećem delu stambeno ugroženog stanovništva

#### c. Posedovanje sopstvenog stana obezbeđuje veći kvalitet života.

Važnija od tipa vlasništva su pitanja životnog standarda, kvaliteta okruženja u kom se stanuje, kvaliteta i veličine stana u kome se živi, blizine i povezanosti sa drugim delovima grada, blizine škola, zdravstvenih ustanova, mogućnosti snabdevanja, udaljenosti od mesta zaposlenja. Siromašne porodice će se uvek osećati manje zadovoljnim nego bogate, bez obzira na to da li poseduju stan u kome stanuju ili ga iznajmljuju. U tržišnim uslovima, razlika između troškova stanovanja u ličnoj svojini i stanovanja pod zakup je u načinu plaćanja troškova, ali su troškovi gotovo jednaki. Razlog je to što krajnji korisnik u oba slučaja pokriva troškove gradnje ili kupovine stana (otplatu zajma ili amortizaciju) i troškove održavanja.

## Problemi stanovanja pod zakup u Srbiji

Jedan od osnovnih problema u uređivanju sektora stanovanja pod zakup je kako odrediti kolika je „previsoka“ zakupnina. Zakupnine obično čine veliki deo raspoloživog budžeta domaćinstva, ali i tako velike nisu dovoljne da stanodavcima donesu profit, a ponekad čak ni da pokriju osnovne troškove održavanja stanova. Ovo je pogotovo slučaj u bivšim socijalističkim zemljama Evrope, pa i u Srbiji, gde se sa 20–30 % kućnog budžeta (što se smatra dostupnim) vrlo često ne mogu pokriti troškovi zakupnine i računa za komunalije (grejanje, struja, voda i kanalizacija, odnošenje smeća i dr.).

U Srbiji se cene formiraju prema odnosu ponude i tražnje i približne su gore navedenom kriterijumu rentijera: u Beogradu je prosečna visina zakupnine pre ekonomske krize, u 2008. godini, bila oko 10 evra po m<sup>2</sup>, što je tada iznosilo nešto manje od 1 % cene stana godišnje. Međutim, s obzirom na to da je tržište u sivoj zoni, stanodavci plaćaju samo mali porez na imovinu, nisu obavezni da drže kvalitet stanova, pa minimalno ulažu u održavanje, te je tako skoro celokupna zakupnina njihov profit. S druge strane, takva prosečna zakupnina za stan od 60 m<sup>2</sup> u Beogradu iznosila je oko 600 evra mesečno, što je daleko iznad prihvatljivih 25 % prihoda domaćinstva (više od 50 %

tadašnjeg prosečnog prihoda tročlanog domaćinstva). Kada je udeo stambenih troškova u budžetu tako visok, porodice smanjuju druge životne troškove – za hranu, odeću, itd., a time drastično umanjuju kvalitet života, ponekad i do nivoa koji direktno ugrožava njihovo zdravlje.

Kvalitet stanova u gradovima je generalno na niskom nivou i nedovoljno se ulaže u održavanje, kako stanova, tako i zajedničkih delova zgrada. Nepostojanje obaveze da zgrade budu održavane na određenom minimalnom nivou, neadekvatni propisi i nasleđena kultura stanovanja iz doba socijalizma, uslovili su konstantan pad kvaliteta, posebno stanova koji se izdaju. Na drugoj strani neulaganje u održavanje umanjilo je i cene zakupa.

Konflikti između stanodavaca i zakupaca postoje svuda i zato se na uređenim stambenim tržištima oni predupređuju razrađenom regulativom i nadzorom. Većina sporova između stanodavaca i zakupaca nastaje iz nekoliko uobičajenih razloga. Stanodavci se žale da zakupci ne plaćaju zakupnine na vreme ili da stanove ne koriste na propisani način. Zakupci smatraju da stanodavci nemaju razumevanja za njihove privremene finansijske probleme, da ne održavaju stanove, ne vraćaju depozite, diskriminatorski se ponašaju prema određenim grupama zakupaca, ne žele porodice sa više dece, ne dozvoljavaju držanje kućnog ljubimca itd. Uz



to, zakupci kao najveće probleme vide visinu zakupnina i rizik od izbacivanja iz stana. U Srbiji su obe strane podjednako ugrožene i ranjive jer je pravna zaštita veoma otežana. Smatra se da su sudovi jedine institucije koje se bave odnosima između zakupaca i zakupodavaca.

Problem sa kojim se zakupci u svim zemljama suočavaju je i diskriminacija. Ona se najčešće odnosi na godine, pol, veličinu domaćinstva ili bračni status zakupaca. Etnička pripadnost, invaliditet i posjedovanje kućnih ljubimaca takođe često utiču na odluku stanodavca da ne izda stan.

U Srbiji se dešava da stanodavci radije stanove izdaju ženama, ali su žene istovremeno i češća meta diskriminacije kada već žive u stanu, pošto im je teže da se izbore za svoja prava. Porodice sa puno dece takođe teže pronalaze stan, a kada ga nađu, češće bivaju izbacivane iz stana nego manje porodice. Stanodavci često ne žele da izdaju stan samcima, samohranim majkama i ljudima sa veoma niskim primanjima, pošto ove grupe smatraju „rizičnim“ – veća je mogućnost da neće imati dovoljno novca da plaćaju stanarinu na vreme.

Rašireno je mišljenje da podstanarske porodice žive pod konstantnom pretnjom od izbacivanja iz stana, što im uskraćuje bilo kakav osećaj sigurnosti. Ovaj problem postoji čak i u zemljama sa najrazvijenijim i najuređenijim stambenim tržištima.

Vodeći računa o tome, vlade u mnogim zemljama su donele zakone koji podstanare štite od izbacivanja. U nekim zemljama je ovo proizvelo suprotne efekte – da se podstanari nikada ne isele iz stana koji su iznajmili, pa su tako oštećeni stanodavci. Kontrola cena takođe štiti podstanare toliko da se oni osećaju jednako sigurnim kao i vlasnici stanova. Rizik od prinudnog iseljenja postoji i kod kupovine stana i može se reći da je on često i veći. Kada domaćinstvo nije više u stanju da otplaćuje kredit, ono biva izbačeno.

## Kako bi država trebalo da interveniše

Lokalne samouprave, pre svega, ali i republička vlast, imaju uverenje da je neophodno da se formuliše javni interes u oblasti stanovanja i stambena politika vrati u

oblast javne intervencije. Sada je izvesno da je potrebno posebnu pažnju posvetiti domaćinstvima sa primanjima nižim od prosečnih, koja ne mogu biti u mogućnosti da kupe stan. U tom smislu neophodno je stambenom politikom podržati razvoj sektora stanovanja pod zakup, kao ravnopravne stambene opcije. Ovakva intervencija podrazumeva dva osnovna pravca – formiranje stambenog fonda u javnoj svojini i uređenje tržišta zakupa stanova, a kao sledeću, nužnu prateću meru, uvođenje stambenih dodataka (subvencionisanja zakupnine).

Određene mere u ovom pravcu već se realizuju. Zakon o socijalnom stanovanju iz 2009. uspostavlja osnovne instrumente za sprovođenje stambene politike usmerene na domaćinstva sa niskim primanjima (specijalizovane institucije na nacionalnom i lokalnom nivou, hijerarhijsku mrežu strateških dokumenata, sistem podzakonskih propisa, javni stambeni fond, finansijski mehanizam – fond). U gradovima (uglavnom centrima najvećih okruga) od 2003. do danas formirano je ili je u toku formiranje 15 javnih stambenih agencija, novi rentalni stambeni fond u opštinskoj svojini postoji u 8 gradova, program socijalnog stanovanja u zaštićenim uslovima za socijalno najugroženije postoji već u 40-ak opština u Srbiji. Nacionalna strategija socijalnog stanovanja, čije usvajanje se očekuje uskoro, značajnu pažnju posvećuje afirmisanju sektora stanovanja pod zakup, i to ne samo preko subvencija, već paralelno i preko regulisanja tržišta, pre svega, pravila i pravne zaštite tržišnih aktera. Najavljeno je da će krovna finansijska i programska institucija, Republička agencija za stanovanje, biti osnovana u narednim mesecima i da će svoju delatnost otpočeti na programu kreditiranja izgradnje oko 1.700 stanova za socijalno stanovanje širom Srbije.

Paralelno sa izradom propisa koji bi uredili tržište stanovanja pod zakup, bilo bi potrebno izgraditi i odgovarajuće institucionalne kapacitete u javnom i privatnom sektoru, obezbediti podsticaje, ali i sankcije, uvesti mere nadzora i podržati udruživanje zakupaca stanova. Bez takvog celovitog pristupa, ovaj sektor se neće razvijati i značajan deo populacije ostaće u potpuno podređenom položaju u odnosu na vlasnike stanova. Sa stanovišta ljudskih prava i socijalne pravde, država to ne bi smela da dopusti.

1 Program za urbani razvoj, *Stanovanje pod zakup*, Beograd, 2011.

2 UN HABITAT, *Rental Housing: An essential option for the urban poor in developing countries*, 2003, Nairobi.

3 *Ibid.*

