

VODIČI ZA
URBANI
ŽIVOT



Lokalna **stambena** politika



PROGRAM ZA URBANI RAZVOJ

Osnovne informacije i mogućnosti
razvoja javne intervencije u oblasti
stanovanja u gradovima Srbije

Lokalna stambena politika

Osnovne informacije i mogućnosti razvoja javne intervencije u oblasti stanovanja u gradovima Srbije

AUTORI

dr Đorđe Mojović, Vlastimir Čarnojević, Živorad Stanković

IZDAVAČ

Program za urbani razvoj
Internacionalnih brigada 76
11180 Beograd
Tel/fax: 011 2454 006
E-mail: office@pur.rs

PROGRAM ZA URBANI RAZVOJ je ekspertska neprofitna organizacija koja deluje u oblasti urbanog upravljanja. Ciljevi rada Programa su podrška uspostavljanju instrumenata kontinuirane edukacije u različitim oblastima urbanog upravljanja, podizanje obrazovnih kapaciteta, javno zagovaranje za sistemske promene u oblasti planiranja i stanovanja, promocija uloge javnosti u procesima donošenja odluka, širenje svesti i edukacija građana, podrška javnoj administraciji u izgradnji zakonskog i institucionalnog okvira i podizanju nivoa upravljačke kulture. Posebna oblast istraživanja i praktičnog delovanja Programa za urbani razvoj je stambena politika.

ŠTAMPA

C-PRINT Radomira Markovića 27, Beograd

TIRAŽ

1000 primeraka

MESTO I GODINA IZDANJA

Beograd, 2009

ISBN 978-86-912561-1-1

DELOVI OVE PUBLIKACIJE MOGU SE KORISTITI BEZ OVLAŠĆENJA, POD USLOVOM DA SE NAVODE IZVOR

Zahvalnost

Ova publikacija se izdaje u okviru realizacije projekta podrške Asocijaciji stambenih agencija, uz stručno vodstvo Programa Ujedinjenih Nacija za ljudska naselja (UN-HABITAT) i finansijsku pomoć Italijanske vlade. Asocijacija stambenih agencija je nacionalno udruženje lokalnih stambenih agencija u Srbiji, osnovana 2009. godine. Prve gradske stambene agencije su osnovane kao deo aktivnosti programa SIRP, kojeg je implementirao UN-HABITAT u periodu od 2003. do 2009. SIRP program je realizovan u kooperaciji Vlade Srbije i 7 gradova i opština (Kragujevac, Niš, Čačak, Pančevo, Stara Pazova, Kraljevo i Valjevo) i imao je za cilj da razradi i u praksi proveri koncept celovitog nacionalnog sistema netržišnog (socijalnog) stanovanja. Kao jedan od ključnih rezultata programa koncipiran je budući sistem javne podrške u stambenoj oblasti i pripremljen Zakon o socijalnom stanovanju koji je skupština usvojila krajem avgusta 2009.

Zahvalnost za izdavanje ove knjižice pripada svima koji su podržali njeno publikovanje, a posebno kolegama iz direkcije UN-HABITATA, koji su nas, između ostalog, uputili na sličnu seriju brošura, pod nazivom Quick Guides for Policy Makers. Te brošure su bile i direktni obrazac za izradu ove i prethodne publikacije, pod nazivom *Kako efikasno održavati stambenu zgradu*, ali i narednih izdanja iz ove serije koja će se baviti praktičnim pitanjima upravljanja gradovima. Prethodna, a ujedno i prva svestra iz serije se bavi jednim od gorućih problema stambene politike u Srbiji - svojinskim definisanjem, organizacijom, upravljanjem i održavanjem zgrada u etažnoj svojini.

Publikacija *Lokalna stambena politika* pripremljena je kao prvi odgovor na sve učestalije zahteve lokalnih samouprava koje žele da sistemski rešavaju akutne probleme stambene politike, a prvenstveno zahteve svojih građana za pomoć u rešavanju stambenih potreba. Ova brošura daje i osnovne aktuelne informacije, ali je izvorno predviđena kao prateći materijal uz stručnu podršku koju Asocijacija stambenih agencija pruža lokalnim samoupravama koje nameravaju da se bave stambenom politikom u narednom periodu. Ova podrška se pokazuje kao veoma potrebna, posebno u periodu do početka rada Republičke agencije za stanovanje, čije osnivanje je predvidjeno Zakonom o socijalnom stanovanju.

U Beogradu, septembra 2009.

Sadržaj

UVOD	5
O STAMBENOJ POLITICI U SRBIJI	
STAMBENA POLITIKA OD 1990.....	6
Privatizacija društvenog stambenog fonda	9
STAMBENO TRŽIŠTE I STAMBENA POLITIKA POSLE 2000	9
Politike i programi	10
Zakonski okvir	11
Institucionalni okvir.....	12
Finansiranje.....	14
DEFINISANJE JAVNOG INTERESA I OBIMA JAVNE INTERVENCIJE	15
UVOĐENJE SISTEMA NETRŽIŠNOG (SOCIJALNOG) STANOVANJA	
OSNOVNI POJMOVI O SOCIJALNOM STANOVANJU.....	18
PREDLOG ZAKONA O SOCIJALNOM STANOVANJU	21
LOKALNA STAMBENA POLITIKA	
LOKALNE STAMBENE STRATEGIJE.....	23
Proces izrade opštinske stambene strategije	23
Strateški prioriteti	27
Akcioni planovi; način usvajanja i primena	29
Dosadašnja iskustva	31
GRADSKE STAMBENE AGENCIJE	32
Registracija organizacija i delatnosti	33
NAJZNAČAJNIJI AKTUELNI STAMBENI PROGRAMI U SRBIJI.....	34
Stanovi u ličnoj svojini.....	34
Stanovi u javnoj svojini za izdavanje pod zakup	36
Alternativni stambeni programi	38
PREPORUKA OSNOVNIH KORAKA U DEFINISANJU I SPROVOĐENJU LOKALNE STAMBENE POLITIKE.....	
39	
IZVORI I LITERATURA	42

Uvod

Sa burnim promenama u Istočnoj Evropi, nastalim posle pada Berlinskog zida, pripadajuće politike karakteriše prelazak iz direktivne u tržišnu ekonomiju, a polje javne intervencije koje se potpuno napušta je stambena politika. Tako i Srbija, u novoj stambenoj politici s' početka 1990-tih donosi zakone koji regulišu privatizaciju društvenog stambenog fonda, a znatno kasnije, 1995. i 1996., uređuje odnose i pravila organizacije i upravljanja u sada privatizovanim stambenim zgradama. Kompletan postojeći zakonski okvir u stanovanju, donešen u periodu od 1992. do 1995. označen je kao privremeni i prelazan, ali do danas nije unapređen ili suštinski zamenjen jer vlast nije nalazila politički interes da se bavi stambenom politikom.

Ipak, danas je već opšte prihvaćeno da je uređenje ove izuzetno važne društvene i privredne oblasti neophodno. Prve sistemske promene u stambenoj oblasti nagovušene su donošenjem Zakona o socijalnom stanovanju, pa se može očekivati značajan zaokret državne politike ka širem regulisanju sada haotičnog i neefikasnog stambenog tržišta.

Foto: Program za urbani razvoj



Na lokalnom nivou, iako lišene obaveze u okviru svojih izvornih nadležnosti, izuzev kada je reč o nadzoru i organizovanju održavanja stambenih zgrada, javne uprave svih većih gradova su se hvatale u koštac se problemima koji su se gomilali: sve je više domaćinstava bez stana i bez mogućnosti da na tržištu reši svoje potrebe, bespravna stambena izgradnja je višedecenijska praksa i predstavlja paralelan gradogradilički proces, a stambene zgrade rapidno propadaju i gube na vrednosti, ne retko ugrožavajući ljudske živote. Opštinske i gradske uprave traže rešenja za ove probleme, pokušavajući da definišu javni interes i na najcelishodniji način upotrebe, uglavnom ograničena, ali u velikim gradovima značajna, sredstva iz lokalnih budžeta. Iako ovi procesi nije pratila izgradnja neophodnih institucija, važno je konstatovati da su danas sve veće samouprave, od skora gradovi, odlučne da preuzmu svoj deo odgovornosti za unapređenje stanja u stambenoj oblasti.

Ova publikacija ima za cilj da pruži osnovne informacije i podršku svim učesnicima u tom procesu.

O STAMBENOJ POLITICI U SRBIJI

STAMBENA POLITIKA OD 1990.

Stambenu politiku u poslednjoj deceniji dvadesetog i prvoj deceniji dvadesetprvog veka u svim istočnoevropskim zemljama, pa tako i u Srbiji, odražava radikalni raskid sa konceptom države blagostanja i prelazak na neoliberalni koncept dominacije slobodnog tržišta.

Naglo povlačenje interesovanja politike i potpuno prepuštanje tržištu dovelo je do toga, da je danas, za najveći deo stanovništva, obezbeđenje stambenog prostora nepromostiv problem, dok je istovremeno za investitore izgradnja stanova izuzetno profitabilna delatnost. Država je postepeno napuštala stambenu politiku,

da bi na kraju, ostala gotovo bez ikakvih stručnih institucija i kadrova.

Prekretna mera nove stambene politike – potpuna privatizacija društvenog stambenog fonda najjače je obeležila ovaj period i njene posledice su snažno prisutne i danas. Iza toga, na stambenu oblast su jako uticale dolazeće dramatične društvene pojave. Ratovi na prostoru bivše SFRJ i veliki egzodus gotovo pola miliona Srba iz Hrvatske i BiH do sredine 1990-tih, sukobi na Kosovu i Metohiji, bombardovanje Srbije 1999. i novi egzodus preko 200.000 Srba i drugog nealbanskog življa sa Kosova i Metohije doveli su do velikog pritiska na gradove i zahteva za pristupačnim stambenim prostorom. Na kraju, promena režima i politička demokratizacija 2000, a potom i proces postepene decentralizacije države pokrenuo je mnoge, međusobno neusaglašene, inicijative usmerene ka rešavanju stambenih potreba stanovništva.

Zbog novonastalog problema stanovanja izbeglica (danasa bivša izbegla, izbegla i interna raseljena lica čine oko 10% ukupne populacije u Srbiji) država je posle 2002. inicirala sistemske promene u stambenoj politici, ali bez većih rezultata koji bi bitnije promenile stanje u stambenoj oblasti.

Aktivnosti "neformalne" stambene politike uglavnom su pratile kratkoročne političke ciljeve. Od 2003, počinju postepeno da se kristališu nova sistemska rešenja,



Foto: A. Kelić

Izbeglička kolona 1995.

mada su to i dalje izdvojene, medjusobno neusaglašene inicijative sa mnogih nivoa, od često nenađežnih institucija. Tako se vrlo često dešavalo da se paralelno razvijaju slični instrumenti, ali sa različitim motivima i političkom ciljevima i da

se istovremeno realizuju programi namenjeni istoj populacionoj grupi, ali pod različitim standardima i uslovima korišćenja i sl, što je na kraju štetilo kredibilitetu angažovanih institucija.

Bespravna gradnja - izbor većine

Nelegalno izgrađena naselja u Beogradu obuhvataju čak 40% površine određene po Generalnom urbanističkom planu za stanovanje

mr Miodrag Ferenčak, rukovodilac izrade GUP Beograda do 2021.



Foto: Program za urbani razvoj

Naselje Padina u Beogradu

Rezultati stambene politike posle 1990.

Od 1990, od kada je započeta masovna privatizacija i rasprodaja društvenog stambenog fonda, inicijative su se svodile na izolovane kratkoročne mere, bez snažnijeg pozitivnog uticaja na stambeno tržište i na rešavanje novonastalih, ali i nasleđenih problema, koji su se vremenom samo uvećavali. Ako se tome dodaju sve nedaće kroz koje je Srbija prolazila tokom ovog perioda, ukupni rezultati su sumorni i oni se ogledaju u:

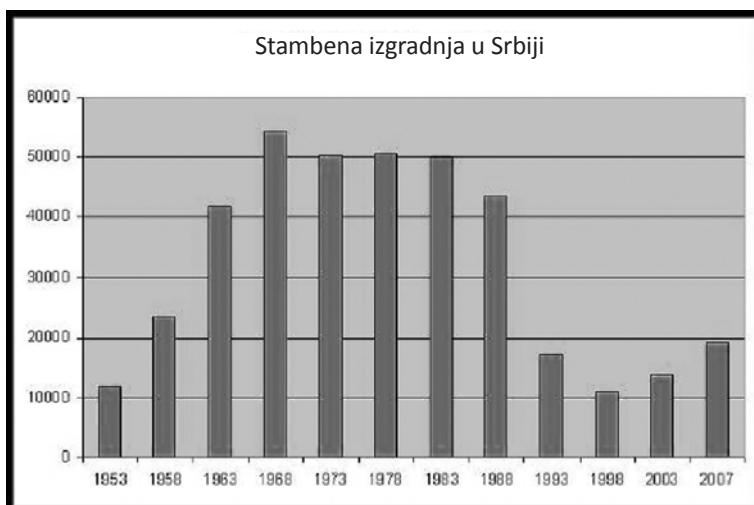
- rasprodaji društvene imovine, bez formiranja fondova kojima bi bili započeti novi ciklusi stanogradnje;
- rastakanju postojećih institucija, sistema, mehanizama i kadrovskih kapaciteta;
- prepuštanju tržištu rešavanje stambenih potreba stanovništva i time – drastičnim smanjenjem dostupnosti stanova;
- dodatnom povećavanju tražnje u gradovima usled priliva izbeglih i raseljenih lica (koji danas čine oko 10% stanovništva Srbije);
- pojačanom generisanju bespravne gradnje;
- anahronim, neadekvatnim i nedorečenim propisima;
- ukidanju ili minimiziranju javne intervencije, ali i zadržavanju monopolja javnog sektora u tipično tržišnim oblastima (održavanje stambenih zgrada), uz istovremeno prepuštanje privatizovanog stambenog fonda rapidnom propadanju.



Stambeni fond je do te mere degradiran da starije stambene zgrade postaju opasna mesta za život. Veoma često smo svedoci vesti o tragičnim posledicama vožnje liftom ili prolaska pored fasade čiji je deo pao na prolaznika.

U odnosu na prethodni period, i u odnosu na evropske zemlje, Srbija beleži veliki pad proizvodnje stanova: sa 60.000 stanova u 1979. (istorijski maksimum) i 42.000 u 1990. na najniži nivo od oko

10.000 stanova u 2000. godini, da bi tek od 2003. uz privrednim rast oživelo i stambeno tržište, i stambena izgradnja postepeno rasla do 19.000 u 2007, što je u nivou izgradnje iz 1950-tih.



Izvor: Republički zavod za statistiku Srbije. 2009.

PRIVATIZACIJA DRUŠTVENOG STAMBENOG FONDA

1990. godina se može smatrati prelomnom u stambenoj politici u Srbiji jer je tada država ukinula četrdesetogodišnji sistem finansiranja društvene stambene izgradnje i potpuno se okrenula tržištu kao svemogućnom „samoregulišućem“ mehanizmu. Postojala je ideja da će se, za deo populacije koja neće moći na tržištu da reši stambeno pitanje, uskoro doneti nova zakonska i institucionalna rešenja, ali i formirati osnovni fondovi, punjeni iz procesa privatizacije. Prikupljana sredstva su trebalo da buda finansijska osnova, na kojoj će se, u novim kapitalističkim uslovima, uspostaviti instrumenti za deo stambene privrede, koji danas nazivamo „socijalnim stanovanjem“.

Neki korenzi za buduću politiku, ostavljeni u zakonima i nasleđenim i transformisanim javnim institucijama (javna stambena preduzeća i fondovi solidarne stambene izgradnje), ostaće do današnjih dana, menjajući svoj izvorni karakter ili nestajući postepenim degradiranjem.

Privatizacija društvenih stanova, koji su činili najveći deo stambenog fonda u gradovima, u roku od pet godina je dovela do nove vlasničke strukture stambenog

fonda u kojoj je 98% stanova u privatnoj svojini. Privatizacija je obavljena po Zakonu o stambenim odnosima iz 1990, a potom po Zakonu o stanovanju iz 1992 i do danas je ostala najjača sistemska mera post-socijalističke stambene politike. Iako je namera vlasti bila da novom regulativom obezbedi zamajac za novi investicioni ciklus, hiperinflacija i viši politički interes, kao i decentralizovani sistem otkupa stanova, doveli su do toga da se privatizacija okonča brzo i bez ikakvog očekivanog finansijskog efekta.

OTKUP STANOVA

Stanovi su u početku otkupljivani po vrednosti do 10.000 nemačkih maraka (više od 15.000 eura po današnjim cenama) da bi, sa izmenama zakona i hiperinflacijom (u 1993. kurs marke se menjao dva puta dnevno) većina bila otkupljena za par stotina nemačkih maraka. Od privatizacije stanova koji danas na tržištu vrede između 15 i 25 milijardi eura, država nije ubrala nikakav značajan prihod niti je formirala fond za podršku budućoj stambenoj izgradnji.

STAMBENO TRŽIŠTE I STAMBENA POLITIKA POSLE 2000.

Istovremeno sa okončanjem privatizacije počinje da se u manjem obimu formira sekundarno tržište otkupljenih stanova. Skromni začetak prometa pokrenuli su oni koji nisu imali poverenja u proces privatizacije i želeli da svoju otkupljenu

nekretninu što pre unovče. Pored sekundarnog tržišta, razvija se i primarno, 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 poljoprivredno zemljište, gde ne postoje razrađeni mehanizmi urbanizacije takvih područja pa se tu gradi bespravno, ili se lokacije za gradnju povajaju kroz urbanu regeneraciju, čime se cena lokacija, odnosno trošak proizvodnje stanova drastično uvećava (i do 50%). Javno zemljište za stambenu gradnju nalazi se po pravilu samo na skupim do sada neizgradjenim lokacijama. Tako

je proizvodnja stanova i ponuda novih stanova mala, ne postoji dovoljno diverzifikovana ponuda, stanovi na sekundarnom tržištu zbog neodržavanja značajno zaostaju za kvalitetom novih stanova i uprkos velikim potrebama i uvrežile su se visoke cene stanova, prvenstveno u velikim gradovima. Gradnja stanova se smatra visokoprofitabilnim investicijama.

Stanovanje pod zakup - dobra ili loša opcija?

FOTO: UN-HABITAT SRBIJA



Gradski stanovi za izdavanje.
Kragujevac

Iako dobar deo stanovništva u gradovima stanuje pod zakup i veliki broj stanova ima više domaćinstava (više generacija) u jednom stanu, stanovanju pod zakup nije posvećena dovoljna pažnja javnosti i politike.

U mnogim razvijenim zemljama to je čak dominantni oblik stanovanja (Švedska 62%, Nemačka 57%, Češka 53%, Holandija 45%, Vel. Britanija 41%) ali se kod nas smatra stanovanjem nižeg reda.

Na drugoj strani, mali obim cenovno pristupačnih stanova i dalje generiše nelegalnu individualnu gradnju. Iako nelegalno izgradjeni, i ovi objekti zauzimaju znatan deo stambenog tržišta.

Pored velikog nedostatka slobodnog i komunalno opremljenog zemljišta, postoji i značajan problem finansiranja gradnje. Kako se stanogradnja zasniva pre svega na kreditnim sredstvima, dugo vremena je nedostatak kapitala na tržištu i odgovarajuće regulative bio još jedan razlog malog obima gradnje – male ponude i visokih cena.

Od 2005. država podstiče stambeno kreditiranje uvodeći sistem osiguranja stambenih kredita, donosi efikasan Zakon o hipoteci i pokreće reformu registra nepokretnosti, sve ono što predstavlja preuslove za valjano funkcionisanje stambenog kreditiranja i stambenog tržišta.

Osnivanjem Nacionalne korporacije za osiguranje stambenih kredita 2004. uvedene su državne garancije, koje su za krajnji efekt imale pre svega uvođenje stambenog kreditiranja u redovno poslovanje banaka i neveliko umanjenje kamatnih stopa.

Da bi se dodatno pospešio ovaj proces, država od 2006. uvodi i subvencionisanje stambenih kredita, što je po obimu budžestkog ulaganja i najjača mera stambene politike, još od privatizacije. Ove mere imale su određene socijalne okvire i visina kredita je bila limitirana, ali obzirom da su bile usmerene pre svega na oživljavanje finansijskog tržišta, za neželjene efekte su imale podizanje cena stanova.

Tržište zakupa stanova funkcioniše u privatnom sektoru, sa malim izuzecima u gradovima gde su formirane Grad-ske stambene agencije i novi stambeni fond u javnom vlasništvu. U velikim gradovima, stanovanje pod zakup obuhvata

više od 10% stanovništva, ali nije pokriveno odgovarajućom pravnom sigurnošću, kako zakupca, tako ni zakupodavca. Iako postoje poreske olakšice (PDV se ne plaća na zakup stambenog prostora), ugovori o zakupu se retko zaključuju. U sadašnjim uslovima, ne postoje nikakvi standardi i obligacije, pa je rentalno stanovanje, kao značajan segment stambenog tržišta, gotovo u celosti u sivoj zoni.

Zvanična politika od 1990. do danas potpunu prednost daje stanovanju u ličnom vlasništvu, ne poznajući mnoge pozitivne strane stanovanja pod zakup i da je ono u mnogim razvijenim zemljama dominanti oblik stambene potrošnje.

POLITIKE I PROGRAMI

Različiti stambeni programi koje je realizovala država ili lokalne samouprave nisu međusobno bili usaglašeni, a mogu se uslovno podeliti u dve grupe: 1) programi usmereni na obezbeđenje stanova za populaciju sa srednjim i višim primanjima i 2) programi za ugrožene društvene grupe. Prva vrsta programa, koja je i dominantna po obimu budžetskih izdvajanja,

odnosila se na zaposlene u javnom sektoru i mlađa domaćinstva sa nadprosečnom kreditnom sposobnošću. Korisnici u programima druge grupe su izbeglice i interno raseljena lica sa nižim primanjima, domicilno socijalno ugroženo stanovništvo, Romi, ratni vojni invalidi. Generalni problem ovakvih programa uvek je bila segregacija i realni nivo integracije.

Do sada je izgrađeno oko 4.900 stanova namenjenih izbeglicama, od čega iz republičkog budžeta oko 600, a ostatak sredstvima donatora. Domaćinstva koja u njima borave su u privremenom stanarskom statusu, neka i više od decenije. Sa najvećim delom ovog stambenog fonda niko ne gazduje, pa čak ima i stanova koji se više ne koriste.



Naselje za izbeglice u Sonti

Foto: Housing Center Beograd

Prema tipu institucije koja je sprovodila programe, mogu se razlikovati državni programi, programi koje su sprovodile različite republičke ustanove, programi lokalnih samouprava, i programi koje su vodile međunarodne organizacije.

Država je sprovodila programe za izbeglice, finansirala pribavljanje stanova za javne službenike i intervenisala na finansijskom tržištu uvodeći državno osiguranje stambenih kredita, subvencije i manje poreske podsticaje.

Gradovi i opštine su kroz doprinose finansirale izgradnju ili kupovinu stanova

solidarnosti, a od pre nekoliko godina, u većim gradovima se iz budžetskih sredstava grade stanovi za prodaju pod ne-profitnim uslovima i opštinski stanovi za izdavanje. Pored toga, veći gradovi su sufinansirali renoviranje stambenih zgrada u etažnoj svojini.

Programi medjunarodnih institucija prvenstveno su bili usmereni na izgradnju stanova za izbegla i raseljena domaćinstva, a poslednjih godina pojavljuju se i razvojni stambeni programi. Deo ovih programa usmerava se i na unapredjenje romskih naselja.

STRATEŠKA DOKUMENTA

U oblasti stanovanja, na državnom nivou danas ne postoje strateška dokumenta, ali se suštinske promene u ovom sektoru predlažu još od početka 2000-tih kao strateški prioriteti i konkretne operativne aktivnosti u mnogim drugim strategijama i akcionim planovima. Stoga se, kao prvi prioritet, nužno nameće stvaranje posebnog i celovitog strateškog okvira stambene politike. Netržišno (socijalno) stanovanje bi ujedno trebalo da u budućoj stambenoj politici predstavlja i najznačajniji deo javne intervencije.

ZAKONSKI OKVIR

Važeći propisi koji tretiraju stambenu oblast su, u vreme donošenja (od 1992. do 1995. godine), tretirani kao prelazno rešenje, ali država posle toga nikada nije pokrenula njihovu reviziju. To su Zakon o stanovanju iz 1992, Uredba o održavanju stambenih iz 1993, Zakon o održavanju stambenih zgrada iz 1995. i neki propisi koji indirektno regulišu svojinska i fiskalna pitanja.

Posle 2004, neka zakonska rešenja postavljaju temelje za ozivljavanje stambenog tržišta (Zakon o hipoteci) i za savre-

menu stambenu politiku, ali još uvek ne na celovit način. Avgusta 2009. donešen je Zakon o socijalnom stanovanju, koji, iako sistemski, takođe ne objedinjuje sve postojeće instrumente socijalnog stanovanja, pa bi bilo logično očekivati u dogleđno vreme, kada za to budu uspostavljeni kapaciteti na državnom nivou, bude revidovano celokupno stambeno zakonodavstvo i svi propisi koji značajno utiču na stambenu politiku (svojina, javna svojina, lokalna samouprava, zemljište, fiskalni zakoni, standardi i dr.).

INSTITUCIONALNI OKVIR

U periodu posle 1990., osnovna preokupacija države je bilo potpuno okončanje privatizacije stambenog fonda. Od sredine 1990-tih, pa još više od 2000, uloga državne uprave u sektoru stanovanja sve više se marginalizuje, a jačanje kapaciteta za bavljenje stambenom politikom potpuno izostaje¹.

Značajan pomak u stambenoj politici je napravljen formiranjem Nacionalne korporacije za osiguranje stambenih kredita 2004. To je ujedno i prva državna institucija koja se može svrstati u širi obim socijalnog stanovanja.

Fondovi solidarne stambene izgradnje, koji postoje od početka 1990-tih, a danas

su u poslednjoj fazi odumiranja, obezbedili su najveći deo novoizgrađenih stanova u sektoru netržišnog stanovanja. Posle desetak godina funkcionisanja, u nekoliko gradova oni su evoluirali u Grad-ske stambene agencije – prve institucije sa konkretnim mandatom sprovođenja stambene politike, pre svega, u domenu neprofitnog (socijalnog) stanovanja.

Drugi programi, iako realizovani izvan specijalizovanih stambenih organizacija, kao što je to slučaj u Beogradu, takođe jasno pokazuju da su lokalne vlasti potpuno svesne da značajan deo stanovništva ne može da reši svoje stambene potrebe bez podrške države.

Nadležnosti lokalnih samouprava

Iako je regulativom domen delatnosti lokalnih samouprava sveden na *staranje o održavanju stambenih zgrada i iseljavanje lica bespravno useljenih u stambene zgrade*², u upravnim strukturama na lokalnom nivou, kako u velikim gradovima, tako i u manjim opštinama, postoji jasno izgrađena svest o nužnosti da se lokalna vlast bavi stambenom politikom i posebno rešavanjem stambenih potreba populacije sa nižim primanjima.



Foto: Program za urbani razvoj

1 U 2008. godini, Odsek za stanovanje, kao jedino vladino telo nadležno za stanovanje, tada u okviru Ministarstva životne sredine i prostornog planiranja, imalo je četiri zaposlena.

2 Zakon o lokalnoj samoupravi (Sl. glasnik RS 9/02) i novi Zakon o lokalnoj samoupravi (Sl. glasnik 129/07) prenebregli su činjenicu postojanja i propisa i prakse solidarne stambene izgradnje (obaveza izdvajanja do-prinosa iz fonda zarada ukinuta je 2005)

OSIGURANJE STAMBENIH KREDITA

Osiguranje stambenih kredita podrazumeva preuzimanje dela rizika (75%) otplate stambenih kredita koje izdaju komercijalne banke. Na ovaj način država je uspela da umanji i ograniči kamatne stope.

Nacionalna korporacija za osiguranje stambenih kredita ima portfolio (ukupan obim osiguranih kredita) od oko 1,5 milijardi eura, ili oko 40.000 kredita. Ovaj mehanizam je dao veliki zamajac stambenom kreditiranju, ali je sa druge strane generisao i podizanje cena stanova.

Podaci iz septembra 2009. Kamate se vezuju za Euribor Izvor: internet stranica NKOSK

FINANSIRANJE

Iz budžetskih izvora, u različite forme ne-profitnog - socijalnog stanovanja do sada je dominantno investirano kroz fondove solidarne stambene izgradnje (FSSI). Od 1990. kroz FSSI u solidarnu stambenu izgradnju uloženo je između 600 i 800 miliona eura, a ostali programi, koji su bili usmereni na pribavljanje stanova ili subvencionisanje stambenih kredita, finansirani su u nivou između 150 i 200 milio-

na eura, od čega je 80% plasirano posle 2003. g. Najveći deo stanova je izgradjen u Beogradu (oko 9.000) i taj FSSI i danas postoji i raspolaže određenim prilivom sredstava od anuiteta otplate dodeljenih stanova.

Deo budžetskih izdvajanja, čiju visinu nije moguće ustanoviti, odnosi se na pribavljanje stanova za potrebe zaposlenih u

Banke jednostavno i rado finansiraju velike preduzimače-graditelje stanova obzirom na značajnu potražnju za novim kvalitetnim stanovima. Model projektnog finansiranja podrazumeva formiranje zajedničkog preduzeća između banke i investitora, a kredit prema investitoru se najčešće transformiše u kredit koji se daje kupcu stana.



Foto: UN-HABITAT Srbija

3 Za vreme dok je trajala mogućnost kreditiranja nabavke stanova za zaposlene u javnom sektoru po *Uredbi o rešavanju stambenih potreba izabranih, postavljenih i zaposlenih lica kod korisnika sredstava u državnoj svojini* iz 2002., to jest pre nego što je Ustavni sud pojedine odredbe te Uredbe proglašio neustavnim 2007.

javnom sektoru, u periodu od 2002. do 2007³, što je, kao što je to bivao i slučaj sa stanovima solidarnosti, izazivalo velike afere jer su propisi i nedostatak transparentnosti i kontrole omogućavali malverzacije. Direktne investicije u različite programe podrške rešavanju stambenih potreba ostvarene iz međunarodnih donacija iznose više od 80 miliona eura za poslednje dve decenije.

Najznačajniji državni program po visini budžetskih izdvajanja je subvencionisanje stambenih kredita kod komercijalnih banaka. U periodu od 2006. do 2008. republičkim budžetom bilo je opredeljeno više od 100 miliona eura, s tim da je utrošeno više od polovine sredstava. Po donošenju Zakona o hipoteci vrlo brzo se razvilo i tzv. projektno finansiranje stam-

bene izgradnje, što je značajno doprinelo povećanju obima izgradnje i zanavljanju stambenog fonda.

Sa druge strane, banke još uvek nisu spremne da finansiraju renoviranje i modernizaciju stambenih zgrada jer ne postoji odgovarajuća sigurnost i pravni okvir. Problem pre svega u nedefinisanoći etažne svojine, kako u pogledu upisa prava tako i u upravljanju i mogućnosti prinudnog sprovodjenja odluka.

Sve navedeno ukazuje da je bilo značajnih budžetskih ulaganja i posle 1990., ali obzirom da nije postojao jedinstven i transparentan sistem trošenja i povraćaja tih sredstava, danas je u ponovnoj namenskoj upotrebi njihov veoma mali deo.

DEFINISANJE JAVNOG INTERESA I OBIMA JAVNE INTERVENCIJE

Zakon o stanovanju u članu 2 određuje da država *preduzima mere za stvaranje povoljnih uslova za stambenu izgradnju i obezbeđuje uslove za rešavanje stambenih potreba socijalno ugroženih lica u skladu sa zakonom.*

Ova definicija uloge države iz sada potpuno anahronog Zakona o stanovanju iz 1992. u stvari tačno daje okvir kojim bi država trebalo i danas da se bavi. Ujedno, možemo reći da aktuelna reforma u stambenoj oblasti (uvodjenje sistema so-

cijalnog stanovanja) ima uporište i u postojećem stambenom zakonodavstvu.

Važno je imati u vidu da su različiti problemi stanovanja i stambene privrede međusobno zavisni pa stambene politike, bilo na nacionalnom ili lokalnom nivou moraju obuhvatati sve aspekte. Današnji primarni zadatak javnog sektora je da omogući razvoj stambenog tržišta tako da ono zadovolji što širi krug stambenih potreba, a da sve naredne mere budu primenjene uz balansiranje prioritetnih potreba i mogućnosti. Sa jedne strane, država i lokalne samouprave treba da utiču na jačanje stambene privrede, a sa druge strane da obavljaju svoju nominalnu funkciju zaštite ljudskih prava, pa tako i prava na stanovanje.

Pravo na stanovanje

podrazumeva mnogo više od krova nad glavom:

Pravnu sigurnost zakupa i svojine na stanu, čime se ljudi štite od bespravnog iseljenja, maltretiranja i drugih pretnji

Postojanje infrastrukture i odgovarajućih uredjaja koji obezbeđuju zdravlje, bezbednost, komfor i ishranu. To podrazumeva pitku vodu, energiju za kuvanje, grejanje i rasvetu, kanalizaciju, odnos smeća i dr.

Pristupačnost cena stanovanja koje ne dovode u pitanje potrošnju na ostale osnovne potrebe domaćinstva

Sigurno stanovanje - stan mora da zaštići svoje stanare od hladnoće, promaje, topote, kiše, provale ili drugih pretnji zdravlju (npr. zemljotres).

Lokaciju: stan treba da se nalazi u području gde postoje mogućnosti zaposlenja, zdravstvene i socijalne zaštite, školovanja i dečje zaštite i to se odnosi podjednako na urbana i ruralna područja. Stanovi se ne smeju graditi na ili blizu zagadjenih mesta niti izvora zagadjenja.

Kulturnu adekvatnost: Kod razvoja i unapredjenja uslova stanovanja potrebno je voditi računa o kulturnoj dimenziji stanovanja.

Obrazloženje prava na stanovanje iz univerzalne deklaracije UN o ljudskim pravima iz 1953.



**Ljudi se bore na sve
načine da svojoj
porodici obezbede
krov nad glavom**

Romska straćara na No-
vom Beogradu

Šta će biti definisano kao javni interes u stambenoj politici u narednom periodu, za sada je teško prepostaviti, ali će verovatno biti potrebno uspostaviti neke minimume standarda zaštite ljudskih prava na stanovanje, odnosno život i zdravlje (kao što je to slučaj kod npr. održavanja stambenih zgrada).

Instrumenti rešavanja stambenog pitanja po pravilu su jedinstveni za celu populaciju i za sve ranjive društvene grupe pa je u tom smislu potrebno uvesti neka univerzalna pravila. Stambeno ugroženo stanovništvo, u celini, može se analizirati i klasifikovati prema nekoliko parametara:

Ko su stambeno ugroženi?

1. Lica **bez odgovarajućeg stana** – lica bez krova nad glavom i beskućnici
2. Lica čija je **stambena situacija ugrožena** – nesigurno i neadekvatno nastanjeni, što uključuje:
 - **zakupce bez pravne zaštite** (bez ugovora ili efikasne pravne zaštite)
 - **zakupce** pod ugovorom, ali **bez sigurnosti** i zaštite (po pitanju otkaza zakupa ili određivanja visine zakupnine)
 - osobe čiji je stambeni status ugrožen zbog njihove **ekonomске situacije**, a to mogu biti:
 - **siromašni vlasnici** stanova koji nisu u stanju da plaćaju troškove stanovanja
 - **zakupci koji nemaju dovoljno sredstava** da plaćaju zakupninu i ostale troškove stanovanja
3. Lica kojima je **tržišna cena stanovanja nedostupna** (kadrovi potrebnii lokalnoj zajednici, mladi bračni parovi, itd)

Radne definicije stambene ugroženosti prema Evropskoj federaciji nacionalnih organizacija koje se bave beskućništvom – FEANTSA (European Federation of National Organisations Working

Kao što se vidi, ove veoma široke klasifikacije potencijalnih korisnika sistema socijalnog stanovanja u Srbiji obuhvataju veliki deo stanovništva – od najsiromašnijih – beskućnika, preko siromašnih vlasnika stanova(!) do mladih koji iz stambenih razloga odlažu zasnivanje porodičnog domaćinstva ili proširenje porodice. Specifično ugrožene grupe (kao što su osobe

sa invaliditetom) moraju se tretirati po opštevažećim i posebnim standardima, kao što su npr. propisi o uklanjanju arhitektonskih barijera (liftovi, rampe, standardi za dimenzije otvora, određeni broj novoizgrađenih stanova u neprofitnom sektoru prilagođen potrebama osoba sa invaliditetom, i dr).

UVOĐENJE SISTEMA NETRŽIŠNOG (SOCIJALNOG) STANOVANJA

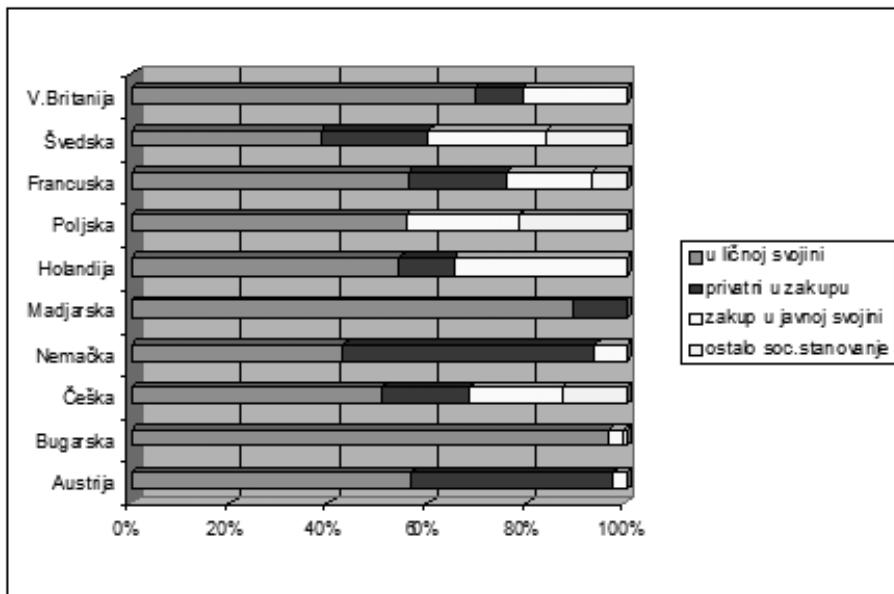
OSNOVNI POJMOVI O SOCIJALNOM STANOVANJU

Netržišno, neprofitno ili socijalno stanovanje je deo stambene politike jedne države, kojim se na sistemski način obezbeđuju prepostavke za rešavanje stambenih potreba domaćinstava, koja sa svojim prihodima, ne mogu samostalno na tržištu da obezbede adekvatno stambeno rešenje.

Netržišno ili socijalno stanovanje je tipično za tržišne ekonomije (kapitalistička uređenja) i predstavlja reakciju države na nesavršenosti tržišta.

U Srbiji, ali i u drugim, pa i razvijenim zemljama, značajan deo populacije može biti kvalifikovan za neki od vidova ovakve podrške.

STAMBENI FOND U EVROPI PO NAČINU KORIŠĆENJA



Izvor: Regular National Report on housing developments in European countries.
Irish Government, 2004

U evropskim zemljama, socijalnim (netržišnim) stanovanjem je obuhvaćen znatan deo populacije. U Velikoj Britaniji 20%, u Francuskoj 25%, u Holandiji 35% do najviše 40% u Švedskoj i Poljskoj. Iza ovakvih praksi стоји zajednička platforma stambenih politika, zasnovana, pre svega, na ljudskim pravima, što država-ma nameće obaveze da obezbede predispozicije za rešavanje stambenih potreba stanovništva. Ova opredeljenja

Socijalna povelja Saveta Evrope

Članom 31. Povelje definiše se pravo na stanovanje i obaveze država da obezbede zakonski, institucionalni i finansijski okvir kojim će se: 1) uvesti standardi odgovarajućeg stambenog prostora; 2) obezbediti mere za prevenciju i smanjenje beskućništva; i 3) obezbediti da cene stanovanja budu pristupačne i onima koji nemaju dovoljno sredstava.

utemeljena su Socijalnom poveljom Saveta Evrope, koju je i Srbija potpisala 2005. godine.

Socijalno stanovanje je, po današnjim shvatanjima, gotovo neizostavni element razvoja gradova, a nacionalnom stambenom politikom direktno se doprinosi i politikama koje podržavaju ravnomereni teritorijalni razvoj. Sa te strane, socijalno stanovanje nikako se ne posmatra isključivo kao trošak, već i kao investicija sa dugoročnim pozitivnim efektima. Ona doprinosi povećanju privrednih aktivnosti (angažovanju velikog broja privrednih grana i stvaranju nove vrednosti), mobilnosti radne snage, ali i socijalnoj koheziji i unapređenju demografske strukture. U mnogim zemljama, kroz socijalno stanovanje se unapređuju standardi za stambenu izgradnju i urbanizaciju i time indirektno podiže i ukupan nivo kvaliteta stanova na tržištu.

Na posletku, primeri mnogih evropskih zemalja sa dugom tradicijom (skandinavske zemlje, Holandija) pokazuju da sistemi finansiranja netržišne stambene



Beč. Opštinski stanovi za izdavanje iz 1970-tih

izgradnje mogu vremenom postati nezavisni od javnih budžeta.

U Srbiji je, na osnovu Nacionalne strategije za rešavanje pitanja izbeglih i interna raseljenih lica iz 2002. godine, realizovan program *Stanovanje i trajna integracija izbeglica* (SIRP) uz tehničku podršku UN-HABITAT⁴ u periodu 2003 – 2008. godine. Program je realizovan na osnovu donacije Vlade Italije (15 miliona eura), a njegov osnovni cilj bio je da, zajedno sa ministarstvom nadležnim za stanovanje i odabranim 7 gradova i opština – koncipira, razradi i kroz pilot projekte testira sve osnovne elemente budućeg sistema ne-tržišnog (socijalnog) stanovanja i lokalnih stambenih politika.

Rezultati ovog programa su: razrađeni su i delimično u praksi isprobani osnov-

ni mehanizmi i institucionalna struktura sistema socijalnog stanovanja; u osam opština formirane su Gradske stambene agencije, kao prve specijalizovane institucije za sprovođenje socijalne stambene politike na lokalnom nivou; izgrađeni su prvi stanovi u javnom vlasništvu za izdavanje pod zakup kojima upravlja specijalizovana institucija i ustavnovljeni modeli finansiranja neprofitne izgradnje i selekcije korisnika; izradjene su i usvojene prve lokalne stambene strategije i simulirane su aktivnosti Republičke agencije za stanovanje.

Krajnji rezultat bila je izrada i usvajanje predloga sistemskog Zakona o socijalnom stanovanju, koji je avgusta 2009. usvojen u Parlamentu.



Foto: UN-HABITAT SREP

Valjevo, opštinski stanovi za izdavanje kojima gazduje Gradska stambena agencija

⁴ 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.

ZAKON O SOCIJALNOM STANOVANJU

Zakon o socijalnom stanovanju na samom početku upućuje na to da socijalno stanovanje nije deo neke već definisane stambene politike, već da ta politika treba da se formuliše i periodično reviduje strateškim i programskim dokumentima. Obim i vrsta intervencija su praktično neograničeni i spadaju u najširi definisanje netržišnog / neprofitnog ili socijalnog stanovanja. To ujedno odgovara i savremenom poimanju socijalnog stanovanja koje se zastupa na nivou evropskih i međunarodnih strukovnih udruženja.

Zakon definiše strateška i programska dokumenta koja bi trebalo da se donose, a kojima se definišu potrebe i vrši programiranje intervencija. Dodeljuju se nadležnosti republičkoj i lokalnim upravama.

Na republičkom nivou se, pored strategije socijalnog stanovanja, definišu i dugoročni, srednjoročni i godišnji progra-

mi i osniva se **Republička agencija za stanovanje**.

Republička agencija za stanovanje (RAS) je nacionalna stručna i finansijska stambena institucija, kakvu ima najveći broj razvijenih zemalja i sve evropske, nekada socijalističke zemlje. Primarna funkcija ovih agencija je programiranje, prikupljanje i usmeravanje sredstava u različite oblike javne intervencije iz sfere socijalnog stanovanja.

Sprovođenje programa socijalnog stanovanja dodeljuje se **neprofitnim stambenim organizacijama**, čija je prvenstvena delatnost izgradnja i upravljanje stambenim fondom za izdavanje pod zakup.

Pored lokalnih samouprava, koje, umesto **opštinskih ili gradskih**, mogu formirati i okružne / regionalne **stambene agencije**, neprofitne stambene organizacije mogu osnovati i drugi osnivači, s tim da

Šta je SOCIJALNO STANOVANJE?

Socijalno stanovanje 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.

Zakon o socijalnom stanovanju, (član 2.)

Stanovanje kod koga je pristup kontrolisan postojanjem pravila dodeljivanja i koje je usmereno na domaćinstva koje imaju teškoća da obezbede smeštaj na tržištu.

Definicija socijalnog stanovanja Evropskog udruženja nacionalnih asociacija stambenih organizacija CECODHAS

se predviđa sistem izdavanja licenci kod nadležnog ministarstva. Predlogom zakona detaljno su definisane aktivnosti koji-ma bi trebalo da se bavi Gradska stam-

bena agencija, dajući joj pored osnovne delatnosti – upravljanja opštinskim stambenim fondom – i ključne nadležnosti za sprovođenje lokalne stambene politike.

Principi vodjenja politike socijalnog stanovanja

koje zastupa Zakon o socijalnom stanovanju jesu:

- a) da javna intervencija, odnosno socijalno stanovanje, obuhvata znatno širi obim mera nego što je to stanovanje pod zakup u stanovima u javnoj svojini;
- b) da se sistem zasniva na osnovnoj podeli nadležnosti na finansiranje na republičkom nivou i sprovođenje programa na lokalnom nivou;
- v) da sistem finansiranja u najvećoj meri bude zasnovan na povraćaju troškova;
- g) da subvencije moraju biti potpuno transparentne i socijalno osetljive;
- d) da sistem institucija i mehanizama ima kapacitet i fleksibilnost da sprovodi različite mere i programe, u zavisnosti od državne i lokalne stambene politike.

Zakon, pored budžetskih sredstava, predviđa i razne druge mogućnosti finansiranja programa, a sredstva bi se koristila za kreditiranje neprofitnih stambenih organizacija za gradnju stanova za izdavanje, kreditiranje kupovine stanova za fizička lica, podsticanje stambene štednje, podsticanja različitih oblika socijalnog stanovanja, posebno javno-privatnih partnerstava, i dr.



Foto: Housing Center Beograd

Specijalizovane finansijske institucije

Banka za razvoj Saveta Evrope pruža državama članicama Saveta Evrope najpovoljnije mogućnosti za finansiranje programa socijalnog stanovanja. Ova banka je pružila ključnu pomoć osnivanju nacionalnih institucija za stambeno finansiranje u Poljskoj i Rumuniji, a značajno pomogla i druge istočnoevropske zemlje. Od 1995. Banka je do sada odobrila 5,6 milijardi eura za projekte socijalnog stanovanja. U 2010. bi trebalo da se realizuje kredit od 10 miliona eura za izgradnju stanova za izbeglice, a Vlada pregovara za naredni kredit kojim bi se direktno podržao sistem socijalnog stanovanja.

LOKALNA STAMBENA POLITIKA

Po Zakonu o lokalnoj samoupravi (Sl. glasnik RS br 129/2007.) izvorne nadležnosti lokalnih samouprava u oblasti stovanja su samo u staranju o održavanju stambenih zgrada, bezbednosti njihovog korišćenja i sprovođenju postupka iseljenja bespravno useljenih lica, prenebregavajući faktičko postojanje fondova solidarne stambene izgradnje i zakonske obaveze obezbeđenja stana tzv. „zaštićenim stanašima“ i oslobođanja stana njihovim privatnim vlasnicima (Zakon o stanovanju iz 1992 propisuje da opštine stanašima moraju obezbediti drugi odgovarajući stan, kako bi se stvarnom vlasniku vratila njegova imovina).

Relativno obimna, ali nekonzistentna javna intervencija lokalnih samouprava, koja se ogleda u gradnji stanova (stanoi solidarnosti, za javne službenike, za socijalno ugrožene itd), u sufinsansiranju radova na održavanju zgrada u etažnom vlasništvu (remonti liftova, krovova, fasada), u upravljanju i održavanju stambenih zgrada (kroz javna stambena preduzeća) i naravno, kroz urbanističko planiranje, pokazuje da se gradovi hvataju u koštač sa problemima, ali da nedostaje adekvatan zakonski okvir niti državna politika, mada ni dovoljno znanja za upravljanje gradovima u uslovima tržišne ekonomije.

Neki gradovi u Srbiji već imaju osnovne instrumente stambene politike

Primere dobre prakse predstavljaju celovite intervencije u uvođenju stambene politike u sedam gradova i opština, koji su učestvovali u realizaciji SIRP programa. Kragujevac, Niš, Kraljevo, Čačak, Valjevo, Pančevo i Stara Pazova su uspostavile osnovne instrumente za vođenje stambene politike: osnovali su specijalizovanu gradsku/opštinsku instituciju (stambenu agenciju), doneli su lokalne stambene strategije i određene lokalne propise, razvili mehanizme za selekciju korisnika i zasnovali opštinski stambeni fond i razvili druge alternativne stambene programe za stambeno ugrožena domaćinstva.

LOKALNE STAMBENE STRATEGIJE

Izradu stambenih strategija smešta se u kontekst integralnog planiranja i upravljanja razvojem lokalnih zajednica. U dajjem tekstu prikazana su dosadašnja iskustva u procesu izgrade gradskih stambenih strategija u pomenutih sedam gra-

dova. Strategije su osnovni strateški instrument za vodjenje stambene politike opština i gradova, a imaju i veliki značaj za druge procese. Prioriteti lokalne stambene politike mogu se značajno razlikovati od grada do grada.

Šta sadrže lokalne stambene strategije?

1) Analizu stanja (još se naziva i stambeni profil), koja podrazumeva :

- Opšti prikaz situacije u oblastima relevantnim za stanovanje (demografija, ekonomija, društvo, zemljiste, planiranje ...)
- Stanje u stambenoj oblasti (karakteristike postojećeg stambenog fonda - fizičko stanje i način korišćenja, upravljanje i održavanje, javni stambeni fond, neformalni stambeni sektor i neformalna na selja)
- Stambenu situaciju ranjivih grupa
- Stambeno tržište (izgradnja, promet, građevinska industrija, finansijski sektor, individualne strategije stanovništva)
- Procenu sadašnjih i budućih stambenih potreba
- Zaključke o problemima u stambenoj oblasti

2) Predlog strateških ciljeva:

- opšti razvojni cilj i
- prioritetne strateške ciljeve koji definišu oblasti u kojima treba postići napredak u odnosu na zaključke i analize

3) Akcioni plan, koji sadrži: plan neposrednih aktivnosti koje se smestaju u kontekst prioritetnih strateških ciljeva; za svaku aktivnost se definišu nosioci realizacije i partneri, potrebna finansijska sredstva i drugi resursi iz konkretnih izvora u preciznom vremenskom okviru.

PROCES IZRADE GRADSKE STAMBENE STRATEGIJE

Sam proces izrade GSS je od jednake važnosti kao i sam rezultat, zato što se tokom izrade GSS usaglašavaju stavovi i interesi mnogobrojnih učesnika i tima obrađivača. Takođe je važno da proces bude stalno otvoren prema javnosti i lokalnim medijima. Izrada GSS je uspostavljena i planirana na načelima:

- Da je to **politički** proces koji se odlikuje postojanjem političke svesti, interesa za usvajanje i kasniju implementaciju;

- Da je to **participativan** proces u komu učestvuju svi zainteresovani akteri, uključujući i predstavnike ranjivih grupa na koje će se takođe odnositi GSS, i
- Da je to **transparentan proces** koji treba da bude praćen kampanjom razvijanja pozitivnog odnosa javnosti prema izradi GSS i njenoj kasnijoj primeni.

Formiranjem tima od stručnjaka, ako je moguće od onih koji žive i rade u gradu, započinje rad na izradi dokumenta

GSS. Rad tima usklađuje koordinator izrade GSS. Poželjno je da članovi tima prođu zajedno kroz obuku kojom se doprinosi dobrom razumevanju zadatka tima, upoznavanju sa načinima komunikacije, zajednički proučavaju fenomene konflikta i pregovaranje i nauče druge veštine koje treba da dovedu do dobre saradnje u timu i među svim učesnicima dijaloga.

Tokom rada na izradi OSS, kroz edukaciju članova tima, posebno se posvećuje pažnja participativnom pristupu izrade GSS. U tom smislu se, na početku rada tima sa akterima od značaja za stambenu politiku, sprovodi postupak prepoznavanja i analiziranja glavnih aktera - „stejkholdera”, a zatim se priprema njihovo uključivanje u rad tima. Posebno je dobro da specijalizovana obuka za izradu stambene strategije prati dalje korake procesa.

Lokalne samouprave ne bi trebalo da troše budžetska sredstva na stambene programe ukoliko nemaju jasan uvid u stanje i probleme u stambenoj oblasti. Tek tada mogu kvalifikovano da donešu odluke o prioritetima.

Da bi se rad sa brojnim „stejkholderima” odvijao racionalno i svrshodno vrši se prvo njihovo „mapiranje” i svrstavanje u grupe. Na primer, obavljuju se posebno razgovori sa akterima iz javnog sektora, posebno sa nevladinim organizacijama i posebno sa privatnim investitorima i bankama. Veoma su važni i intervjuji sa predstavnicima potencijalnih korisničkih



Foto: UN-HABITAT/SIRP

Obuka tima za izradu stambene strategije

grupa sa stambenom potrebom kako bi se razumele različite strategije i mogućnosti domaćinstava.

Oni aktivno učestvuju u najmanje dve faze rada na GSS, u početnom delu sačinjavanja stambenog profila i u završnom delu analize ciljeva i predlaganju akcionog plana. Pažljivo se analiziraju sve sugestije i zapažanja svih učesnika, kako bi se došlo do konsenzusa o najvažnijim elementima strategije.

Za pojedine nepouzdane pokazatelje i za one delove stambenog profila za koje nije bilo podataka, procenjuju se trendovi, uglavnom na osnovu ukrštanja drugih parametara i ocena iz rasprava sa stejkholderima.

Taj način „kompletiranja“ GSS je neophodan da bi se uspostavila polazna osnova za kasnije ažuriranje dokumenta, najverovatnije u intervalima od 4 do 5 godina i mogućnost kasnije procene postignutih rezultata u odnosu na startnu GSS.

Ograničenja poželnog razvoja stambene politike se mogu grubo podeliti na ona koje potiču sa nacionalnog nivoa, sa lokalnog nivoa i od ostalih učesnika. Najveća među njima su okvirno definisana u skoro svim sredinama na sledeći način:

VAŽNIJA OGRANIČENJA LOKALNE STAMBENE POLITIKE

Nacionalni nivo:

- Nepostojanje nacionalne stambene politike
- Zastarela, prevaziđena i neadekvatna zakonska regulativa u stambenoj i pratećim oblastima.
- Nepostojanje institucija i kapaciteta za vodjenje stambene politike
- Nepostojanje subvencija i izvora finansiranja u oblasti socijalnog stanovanja, izuzev na tržištu stambenih kredita
- Monopol nad gradjevinskim zemljištem
- Nedostatak savremenih tehničkih standarda u stanogradnji

Nivo lokalne samouprave:

- Nedostatak strategije lokalne stambene politike
- Nepostojanje institucionalnih kapaciteta za vodjenje stambene politike
- Nedovoljno pripremljenog zemljišta za stambenu izgradnju.
- Visok stepen nelegalne gradnje.
- Duga, komplikovana i skupa procedura do početka gradnje.
- Nepostojanje stambenog fonda u javnom vlasništvu.

Ostali akteri (investitori, kupci, zakupci, stanodavci):

- Velika nezaposlenost i niska kupovna moć stanovništva
- Nepovoljni uslovi kreditiranja gradnje stanova
- Nedovoljna ponuda cenovno dostupnih stanova
- Neuredjeno stambeno tržište, posebno u sektoru zakupa
- Nedovoljna pravna sigurnost u zakupa
- Nelojalna konkurenca («crno tržište» radne snage, nelegalna gradnja i sl.) i niska sposobljenost mnogih graditelja
- Kultura stanovanja nasleđena iz socijalizma

Po mogućству se prave probne prezентациje, a potom se GSS prezentuje opštinskim odnosno gradskim telima u Skupštini grada radi usvajanja. Obično se pred samo usvajanje vrši dodatno usaglašavanje kako bi se obezbedila puna saglasnost svih koji usvajaju strategiju i akcionim plan.

Usvojena strategija se prezentuje javnosti kroz konferencije, medije, opštinsku internet stranicu i dr, a u sažetom obliku se štampa i distribuira svim relevantnim institucijama i pojedincima. Skupštini se godišnje podnosi izveštaj o realizaciji, a periodično se vrši revizija strategije i akcionog plana.

STRATEŠKI PRIORITY

Saznanja koja se kroz proces izrade prikupljavaju, sumiraju se kroz definisanje problema i potreba i donose se brojni zaključci i procene o ukupnom stanju u oblastima, od značaja za stanovanje. Ovi sumarni rezultati se potom uobičavaju u listu predloga strateških prioriteta.

U nekoliko, do sada izradjenih stambenih strategija, mogu se pronaći mnogi zajednički elementi, a uočljivija je neka vrsta konsenzusa o opštem strateškom cilju, koji treba da vodi rešavanju osnovnih stambenih potreba - da svako domaćinstvo raspolaze posebnom stambenim jedinicom i opštem poboljšanju stanja u stambenoj oblasti:

Unaprediti standard stanovanja i stambeno okruženje svima kojima je potrebno, stan učiniti dostupnim onima koji ga nemaju i pomoći poboljšanju stambene situacije onima koji imaju veoma nizak standard stanovanja a posebno ugroženim socijalnim grupama

Opšti razvojni cilj u stambenoj strategiji grada Valjeva

Ovo se može objasniti najpre saznanjem da manje više sve gradske sredine srednje veličine u Srbiji imaju dosta sličnih problema i da postoji značajan i kvantitativan i kvalitativan manjak stanova u

odnosu na broj domaćinstva. Dobar deo stambenog fonda nastanjen je sa više domaćinstava, a u vezi sa tim su i standardi stanovanja. Njih uočavamo kroz prenaseđenost stanova u smislu površine po članu domaćinstva ili odnosa broja članova i broja soba, kao i kroz opremljenost stanova instalacijama. Nije zanemarljiva ni loše stanje višeporodičnih stambenih zgrada i njihovog okruženja.

Tako teške probleme nije lako rešiti pa ni tako opsežan i veoma ambiozan opšti cilj nije lako dostići. Jedan od načina je da se proces dostizanja cilja raščlan na različite oblasti u kojima se mogu lakše uvideti mogućnosti za sistematsko delovanje.

Prioritetni ciljevi lokalnih stambenih strategija formulisani su na osnovu procena sadašnjih stambenih prilika u konkretnim sredinama, analiziranjem realnih pretpostavki o budućim potrebama pojedinih kategorija domaćinstava i realnih kapaciteta svih relevantnih faktora.

Sama formulacija ciljeva obavlja se kroz participativni proces koji uključuje niz najvažnijih i zainteresovanih aktera. Pri definisanju ciljeva vodi se računa o principu da oni treba da budu specifični, merljivi, dostižni, relevantni i vremenski oručeni.

Ako pogledamo prioritetne ciljeve usvojenih stambenih strategija gradova Kraljeva, Niša i Kragujevca (slično je i u predlozima dokumenata ostalih gradova) možemo uočiti zajedničke imenitelje.

Prioritetni ciljevi nekih stambenih strategija

Kraljevo

1. Povećanje dostupnosti stambenog prostora domaćinstvima koja na tržištu ne mogu da reše svoje stambene potrebe.
2. Unapređenje podstandardnih i neformalnih naselja.
3. Unapređenje sistema upravljanja i održavanja postojećeg stambenog fonda.
4. Podrška razvoju rentalnog sektora, kako javnog, tako i privatnog, uz stvaranje uslova za potpunu pravnu sigurnost u ovom sektoru.



Niš

1. Obezbeđenje gradskog građevinskog zemljišta za novu stambenu izgradnju.
2. Podrška razvoju rentalnog sektora, kako javnog, tako i privatnog, uz stvaranje uslova za potpunu pravnu sigurnost u ovom sektoru.
3. Unapređenje sistema upravljanja i održavanja postojećeg stambenog fonda.
4. Razvoj institucionalne infrastrukture i podizanje kapaciteta gradske uprave za ostvarivanje programa stanovanja.
5. Razvoj posebnih programa za rešavanje problema stanovanja siromašnih i ranjivih društvenih grupa.



Kragujevac

1. Povećanje ukupnog stambenog fonda podsticanjem nove stambene izgradnje.
2. Zaustavljanje daljeg propadanja i uvećanje vrednosti postojećeg stambenog fonda, povećanje kvaliteta stanovanja i unapređenje sistema upravljanja i održavanja stambenih zgrada.
3. Razvoj rentalnog stambenog sektora na neprofitnim i niskoprofitnim osnovama i povećanje dostupnosti stanovanja.
4. Definisanje i uspostavljanje jasnog (sigurnog) izvora stambeno finansiranja i razvoj institucionalne infrastrukture.
5. Unapređenje podstandardnih i neformalnih naselja.



Prioriteti stambenih politika na lokalnom nivou sagledavaju se uglavnom u okviru sledećih oblasti: **povećanje dostupnosti stambenog prostora** svim domaćinstvima i razvijanje **javnog rentalnog sektora**, unapređenje **upravljanja i održavanja stambenih zgrada**, unapređenje i regu-

larizacija **neformalnih naselja**, a posebno romskih naselja, unapređenje **upravljanja zemljištem** sa ciljem **povećanja stambene izgradnje** i generalno, podizanje **institucionalnih kapaciteta** radi osposobljavanja lokalnih samouprava za bavljenje stambenom politikom.

AKCIONI PLANOVNI: NAČIN USVAJANJA I PRIMENA

Ovaj deo dokumenata opštinskih-gradskih stambenih strategija je najvažniji sa stanovišta ostvarenja definisanih ciljeva. Zato je podjednako važno precizno definisati svaku od aktivnosti, obezbediti s Glasnost svih stejkholdera i podršku javnosti. Akcioni plan stambene strategije svakog grada treba da dokaže potpuno razumevanje postojeće situacije i budućih potreba lokalne zajednice u stambenoj oblasti i da realizacijom obezbedi poboljšanje date oblasti, koja će biti od koristi svima, a posebno ranjivim domaćinstvima. Usvajanje akcionih planova treba da obezbedi usmeravanje sredstava iz opštinskog budžeta i uspostavljanje dinamičkog okvira za razvoj i unapređenje stambenog sektora na nivou lokalne zajednice.

Ovo se može ilustrovati na primeru jedne od aktivnosti iz Akcionog plana Stambene strategije grada Kragujevca koja predviđa izgradnju poslovno-stambenih objekata namenjenih raseljavanju stana ra neuslovnih baraka, čijim se rušenjem obezbeđuje građevinsko zemljište znatno većeg kapaciteta za novu stambenu izgradnju. Ova aktivnost je u tesnoj vezi sa drugim aktivnostima povezanim u Program raseljavanja naselja „Stara radnička kolonija“, koji treba da doprinese dostizanju dva strateška cilja:

1. Povećanju ukupnog stambenog fonda podsticanjem nove stambene izgradnje i
2. Unapređenju podstandardnih i neformalnih naselja.



Foto: Gradska stambena agencija Kragujevac

Barake izgradjene posle I svetskog rata kao ratna reparacija

Program raseljavanja naselja „Stara radnička kolonija“

- Priprema zemljišta površine 14,00 ha za izgradnju stambenih objekata sa pratećim sadržajima
- Izgradnja stambeno -poslovног objekta Kolonija 1
- Izrada projekata i izgradnja stambeno – poslovног objekta Kolonija 2
- Izrada urb. plana i izgradnja stambenог objekta na lokaciji Obdanište

Ključna aktivnost za uspešnu realizaciju čitavog programa, druga na gornjem spisku, definisana je (i realizovana) na sledeći način:

Primer: aktivnosti definisane Akcionim planom GSS Kragujevca za period 2007-2008

Strateški cilj: 1. Povećanje ukupnog stambenog fonda grada Kragujevca podsticanjem nove stambene izgradnje

Aktivnost: 1.1.2 Izgradnja stambeno -poslovnog objekta «Ko-Ionija 1» lamele L 1.1 i L 1.2 «Blok Voja Radić»

Opis i program realizacije: Izgradnja ovog objekta otpočela je 2006. godine i realizuje se u sklopu programa urbane rekonstrukcije naselja «Stara radnička kolonija» i stanovi su namenski projektovani za ovu namenu. Objekat je stambeno – poslovni i sastoji se od dve lamele L 1.1 i L 1.2 sa 92 i 88 stanova orientacione neto stambene površine od po 4.500 m² sa oko 150 m² poslovnog prostora po lameли. U zavisnosti od dinamike realizacije raseljavanja i zakonskog identifikovanja imovine lokalne samouprave, preostali stanovi namenjeni su neprofitnoj prodaji određenoj kategoriji stanovništva u skladu sa posebnim odlukama gradonačelnika.

Nosilac aktivnosti: JP «Gradska stambena agencija», Kragujevac

Način obezbeđivanja sredstava: Finansiranje izgradnje ovog objekta planirano je iz budžetskih sredstava i sopstvenih sredstava JP «Gradska stambena agencija», odnosno iz učešća i rata za raspodeljene stanove. Okvirna vrednost projekta je 6.100.000 €

Vremenski okvir: 2007. - 2008. godina

Novo lice stare radničke kolonije

Svih 370 domaćinstava je umesto stanova u barakama bez vode i kanalizacije dobilo nove stanove iste površine. Time je oslobođeno zemljište u površini od 14 ha, delom dodeljeno na licitaciji velikim developerima a delom je ostalo za potrebe izgradnje opštinskih stanova, koji su se finansirali iz profita koji je grad ostvario.



Foto: Gradska stambena agencija Kragujevac

DOSADAŠNJA ISKUSTVA

Donošenjem odluka o pristupanju procesu izrade opštinskih-gradskih stambenih strategija, lokalne samouprave pomenu-tih sedam opština i gradova u Srbiji pri-hvatile su svoj deo odgovornosti za reša-vanje problema stanovanja.

Tokom izrade stambenih strategija naila-zi se na brojne teškoće. One uglavnom potiču iz okruženja, a ponekad su deo sa-mog procesa izrade. Kada se konstitui-še tim koji bio trebalo da bude sastavljen od stručnjaka iz sredine za koju se radi strategija, najteže je dobiti sve najstruč-nije pojedince, jer su oni uglavnom zau-zeti drugim poslovima. Neke male opšti-ne mogu imati teškoća oko konstituisanja tima, jer je malo onih koji se bave odgo-varajućim poslovima.

Prikupljanje podataka iz statistika i evi-dencija može biti mukotrplno jer su po-daci nesređeni i veoma teško dostupni. Institucije sa kojima se sarađuje nisu di-rektno zainteresovane za izradu strategije, pa su lična poznanstva i neformalne motivacije često veoma bitne. Nedovolj-na komunikacija medju javnim preuze-

Prepreke za efikasno vodje-nje procesa izrade GSS

Politički krugovi u početku veoma teško prihvataju strateško planira-nje razvoja stambene oblasti, a posebno koncepta socijalnog stanova-nja i smatraju ga nužnim zlom koje je neophodno „pretrpeti“ zbog do-natorskih sredstava. Na sličan na-čin reaguje i lokalna birokratija koja teško nalazi pravni okvir, jer nije bilo zakona kojim je „propisana“ obaveza izrade stambene strategije i izdvajanje sredstava za realizacije stambene politike.

ćima i drugim institucijama vrlo često je krupna prepreka i razlog nezainteresova-nosti za stambenu problematiku. To je u aktuelnim, politički nestabilnim uslovima upravljanja gradovima, veoma čest slučaj i gotovo pravilo.

Akteri koji su odabrani i pozvani da sa-rađuju veoma različito prihvataju sarad-nju. Opšte nepoverenje u participativan postupak veoma je veliko i uvreženo je uverenje da se odluke donose izvan uti-caja javnosti, a da pojedinačne sugestije, čak i kada dolaze od organizovanih grupa „nemaju šanse“.

Izradom stambenih profila, na bazi utvr-đenog činjeničnog stanja, identifikovani su postojeći problemi, prepreke i ograni-čenja u stambenom sektoru, kvantitativ-но i kvalitativno.

Neophodno kontinuirano usavršavanje

Određivanjem opštinskih-gradskih stambenih agencija za glavne no-sioce aktivnosti nametnuta je po-treba njihovog daljeg stručnog usavršavanja i jačanja kako bi se os-posobili za kvalitetno izvršavanje delegiranih zadataka. Uočeno je da je nužno uvesti permanentnu obu-ku i za nadležne opštinske službe.

Zajedničko formulisanje strateških ciljeva i akcionih planova, kroz participativni i transparentni proces u kome su učestvovali svi relevantni akteri iz javnog, privrednog i civilnog sektora, doprinelo je istovremeno i opštem podizanju saznanja iz oblasti stanovanja, upoznavanju javnosti i podizanju političke svesti lokalnih samouprava o nužnosti rešavanja stambenih potreba svih stanovnika, a posebno najranjivijih grupa.

Rezultati lokalnih stambenih strategija su naravno od suštinske koristi za formулisanje celovite državne stambene politike i odgovarajućih strateških i operativnih dokumenata.

GRADSKE STAMBENE AGENCIJE

Opštinska / gradska stambena agencija (GSA), kao novi oblik institucionalnih oblik na lokalnom nivou, nastala je na inicijativu gradova Kragujevca i Niša da transformišu postojeće gradske fondove solidarne stambene izgradnje. Kroz ponuđeni SIRP program ova ideja je dalje razrađena i na tom konceptu je zasnovan i jedan od osnovnih elemenata budućeg sistema socijalnog stanovanja, kao što je definisano Zakonom o socijalnom stovanju. Prve agencije su osnovane 2004. godine u Kragujevcu i Nišu, a potom i u drugim gradovima, koji su učestvovali u SIRP programu (Kraljevu, Čačku, Valjevu i Pančevu) i u 2009 još dve, u Kikindi

i Smederevu. Sve stambene agencije su ujedno nasledile i sredstva fondova solidarnosti, a i dalje prikupljaju anuitete od ranije raspodeljenih stanova solidarnosti.

GSA su za račun gradskih uprava vodile proces i pripremu, a skupštine su usvojale lokalne stambene strategije, od kojih su mnoge danas uveliko u realizaciji.

Iako je izostalo predviđeno finansiranje i institucionalna podrška sa republičkog nivoa, neke od ovih agencija su već afirmisane u lokalnim zajednicama i posluju sa značajnim sredstvima iz lokalnih budžeta.

Gradske stambene agencije su osnovane pre svega za izgradnju i upravljanje opštinskim stambenim fondom za izdavanje pod neprofitnim uslovima, a proširene delatnosti odnose se na planiranje i implementaciju lokalne stambene politike, posebno u delu koji se tiče zaštite javnog interesa.



Foto: UN HABITAT SIRP

Stambeni objekti GSA Čačak

REGISTRACIJA, ORGANIZACIJA I DELATNOSTI

Gotovo svih osam GSA koje postoje (u oktobru 2009,) osnovane su kao javna preduzeća, dok je u Čačku GSA osnovana po Zakonu o javnim agencijama. Prema statutima, koji su uglavnom jednaki, i koji u potpunosti odgovaraju odredbama iz Zakona o socijalnom stanovanju, koje se tiču neprofitnih stambenih organizacija, GSA se bavi:

1. **Stvaranjem potrebnih preduslova za utvrđivanje stambene politike:** snimanjem i analizom stanja postojećeg stambenog fonda, utvrđivanjem realnih stambenih potreba, izradom predloga programa, prikupljanjem podataka i formiranjem registra javnog stambenog fonda i sl.;
2. **Vođenjem projekata izgradnje stanova rentalnog stambenog fonda i subvencionisane prodaje:** obezbeđivanjem potrebne investiciono-tehničke dokumentacije, obezbeđivanjem potrebnih uslova kod nadležnih organa u cilju obezbeđenja lokacija za gradnju, operativnom realizacijom odobrenih projekata investicione izgradnje;
3. **Izradom programa prodaje i kupovine stanova** i izgradnje poslovnog prostora za potrebe grada ako je to uslovljeno urbanističkim planom za objekat koji se gradi, kao i koordinacijom izgradnje drugih objekata koji su namenjeni rešavanju stambenih potreba građana;
4. **Sprovođenjem lokalne socijalne stambene politike;**
5. **Upravljanjem i održavanjem javnog rentalnog stambenog fonda:** naplatom zakupnine, podugovaranjem poslova održavanja sa JKP ili drugim preduzećima;
6. **Servisiranjem hipotekarnih zajmova prema korisnicima koji kupuju stanove:** sakupljanjem anuiteta i prenosom sredstava po izvorima finansiranja.
7. **Razvijanjem novih programa finansiranja socijalnog stanovanja:** rehabilitacijom postojećeg stambenog fonda, javno-privatnim partnerstvima i dr.
8. **Odnosima sa krajnjim korisnicima:** prikupljanjem i administriranjem zahteva za dodelu stana, organizovanjem komisija, ugovaranjem zakupa, kupovine stana ili dodele subvencija, naplatom zakupnine i drugim poslovima uz saradnju sa institucijama socijalne zaštite, povereništvo za izbeglice, gradskom upravom;
9. Razvojem i unapređenjem delatnosti, za koje se osniva preduzeće.

Pojam neprofitnosti rada GSA, a u skladu sa Zakonom o socijalnom stanovanju, podrazumeva da se eventualno ostvarena dobit ulaže u osnovnu namenu, tj za finansiranje stambenih programa. Broj zaposlenih u GSA varira i uglavnom zavisi od obima posla, odnosno realne političke podrške koje su ovi sistemi zavredili u svojim upravama. U 2008. najmanje je bilo u Čačku (2), a najviše u Nišu (16).

Najznačajniji aktuelni stambeni programi (socijalnog stanovanja) u Srbiji

STANOVI U LIČNOJ SVOJINI

	Stanovi solidarnosti Izgradnja i prodaja stanova pod subvencionisanim uslovima. Građeni po obavezi izdvajanja od zarada zaposlenih, koja je trajala od 1990. do 2004. i obezbeđivala cca 1 stan na 10.000 stanovnika.
Ciljna grupa	Zaposleni bez stana u svojini, u preduzećima koja su izdvajala sredstva, raspodela po internim odlukama
Do sada realizovano	više od 15.000 stanova (od toga u Beogradu 8.500 stanova)
Ukupne investicije	600 – 800 miliona eura širom Srbije
Nadležna institucija	Fondovi solidarne stambene izgradnje. FSSI se uglavnom gase ili prevode u Gradske stambene agencije
Visina zakupnine/otplate	Otplata kredita definisana internim aktima preduzeća, uglavnom na glavnici u visini 50% troškovne cene stana.

	Program 1000 stanova za zaposlene u javnim službama u Beogradu Stanovi za prodaju pod subvencionisanim uslovima. Građeni po posebnoj gradskoj odluci od 2003. a na osnovu Uredbe o rešavanju stambenih potreba zaposlenih u javnom sektoru iz 2002.
Ciljna grupa	Zaposleni u javnom sektoru i zaslužni građani, bez stana u svojini, sa prebivalištem na teritoriji grada
Do sada realizovano	2.000 stanova i 1.000 u najavi za 2009.
Ukupne investicije	150 miliona eura iz budžeta grada
Nadležna institucija	Gradska uprava Beograda
Visina zakupnine/otplate	cena stanova od 850 do 1.000 eura. Uslovi kupovine 20% učešće, 20 g. otpata sa kamatom 0,5%

	Stanovi za mlađe naučne radnike i umetnike Stanovi za prodaju pod subvencionisanim uslovima po Uredbi o rešavanju stambenih potreba izabranih, postavljenih i zaposlenih lica kod korisnika sredstava u državnoj svojini iz 2002.
Ciljna grupa	Mladi naučni radnici i umetnici Univerziteta do 40 g. starosti
Do sada realizovano	115 u Nišu i Leskovcu, 387 u Beogradu
Ukupne investicije	oko 2 miliona eura prikupljenih domaćim donacijama
Nadležna institucija	Fondacije za rešavanje stambenih potreba mladih naučnika i umetnika Niškog i Beogradskog Univerziteta
Visina zakupnine/otplate	Cena stana 630/850 eura po m2. 10% učešće. Otplata 30/40 g sa kamatom 0,5% na vrednost u eurima.

	Subvencionisanje stambenih kredita Dugoročno kreditiranje kupovine stanova kombinovanjem kredita kod komercijalnih banaka i subvencionisanim kreditiranjem učešća iz budžeta Republike
Ciljna grupa	a) vojna lica, b) zaposleni u zdravstvu, c) mlađi do 45 g. starosti sa primanjima nosioca kredita nižim od 1.000 eura
Do sada realizovano	oko 6.000 stanova
Ukupne investicije	oko 50 miliona eura iz republičkog budžeta
Nadležna institucija	Ministarstvo finansija i Nacionalna korporacija za osiguranje stambenih kredita
Visina zakupnine/otplate	kredit do 40.000 eura. 5% lično učešće, 20% učešće - subvencionisani kredit od države (otplata od 25. do 30. godine) kamata 0,1%. Kredit banke 75% sa maks. kamatom od oko 7,5% na maks. 25 g. otplate.

	<p>Osiguranje stambenih kredita Osiguranje 75% vrednosti hipotekarnih stambenih kredita koje izdaju komercijalne banke, čime se preuzima deo rizika i limitira kamatna stopa na otplatu kredita</p>
Ciljna grupa	Domaćinstva sa višim primanjima
Do sada realizovano	oko 40.000 kredita
Ukupne investicije	Oko 15 miliona eura, kao depozit-garancija za osiguranje. Ukupni portfolio osiguranih kredita 1,5 miliardi eura.
Nadležna institucija	Nacionalna korporacija za osiguranje stambenih kredita
Visina zakupnine/otplate	Premija osiguranja – 1,5% do 3,5% vrednosti kredita. Kamata limitirana, varira od 8% do 10% u zavisnosti od Euribora

STANOVI U JAVNOJ SVOJINI ZA IZDAVANJE POD ZAKUP

	<p>Stanovi za socijalno stanovanje (Beograd) Izgradnja opštinskih stanova za izdavanje pod visoko subvencionisanim uslovima</p>
Ciljna grupa	Domaćinstva sa najnižim primanjima, primaoci MOP
Do sada realizovano	237 stanova na periferiji Beograda
Ukupne investicije	oko 10 mil. eura, iz gradskog budžeta
Nadležna institucija	Gradska uprava Beograda, ne postoji specijalizovana institucija za upravljanje
Visina zakupnine/otplate	Zakup na 5 godina, sa mogućnošću produženja. Zakupnina ispod nivoa troškova, oko 0,4 eura/m ²

	Stanovanje pod zakup u stanovima u javnoj svojini kojima gazduje nadležna lokalna stambena agencija Izgradnja gradskih/opštinskih stanova za izdavanje pod subvencionisanim uslovima (SIRP program)
Ciljna grupa	Bivše izbeglice i delom stambeno ugrožena domicilna domaćinstva sa niskim primanjima
Do sada realizovano	530 jedinica u Kraljevu, Nišu, Kragujevcu, Čačku, Pančevu, Staroj Pazovi i Valjevu
Ukupne investicije	Oko 8,5 miliona eura, subvencionisani kredit prema gradskih stambenim agencijama sa otplatom od 30 godina (donacija italijanske vlade vidi RS kroz UN-HABITAT SIRP program)
Nadležna institucija	Gradske stambene agencije, prve specijalizovane institucije za upravljanje javnim stambenim fondom
Visina zakupnine/otplate	Zakup na 3 godine, sa produžavanjem. Neprofitna zakupnina, obuhvata sve troškove, od 1,3 do 1,6 eura/m ²

	Stanovanje pod zakup u stanovima u gradskoj/opštinskoj svojini Izgradnja opštinskih stanova za izdavanje bez ili po niskim zakupninama za izbegla i raseljena lica iz inostranih donacija
Ciljna grupa	Izbegla i raseljena domaćinstva koja borave u kolektivnim centrima i domicilna socijalno ugrožena domaćinstva sa niskim primanjima
Do sada realizovano	Više od 3.000 stanova
Ukupne investicije	Oko 80 miliona eura, državni budžet, donacije UNHCR, EU i dr.
Nadležna institucija	Međunarodne organizacije i gradske / opštinske uprave, Komesarijat za izbeglice, praktično bez upravljanja ovom imovinom
Visina zakupnine/otplate	Zakup na neodređeno vreme, a zakupnina ne postoji ili je simbolična, negde sa mogućnošću naknadnog otkupa

	Socijalno stanovanje u zaštićenim uslovima Izgradnja opštinskih stanova za davanje pod zakup uz podršku socijalnom zaštitom
Ciljna grupa	Socijalno i ekonomski najugroženija Izbegla i raseljena domaćinstva koja borave u kolektivnim centrima i hraniteljske porodice sa decom iz istih grupa
Do sada realizovano	686 stanova u 39 opština
Ukupne investicije	Oko 14 miliona eura, uglavnom donacije EU, UNHCR i dr. za troškove izgradnje
Nadležna institucija	Ministarstvo za rad i socijalna pitanja i Gradski centri za socijalni rad. Upravljanje objektima neregulisano.
Visina zakupnine/otplate	Zakupnina ne postoji, a grad snosi i deo komunalnih troškova korisnika. Zakup od jedne do pet godina.

Alternativni stambeni programi

	Dodela građevinskog materijala za dovršetak stambenog objekta na kredit ili bespovratno Kreditiranje dovršetka stambenih objekata uz korišćenje viška stambenog prostora za zakup pod kontrolisanim uslovima Kupovina seoskih imanja Samopomoć – izgradnja uz donaciju zemljišta i građevinskog materijala
Ciljna grupa	Izbegla i bivša izbegla i domicilna domaćinstva sa nižim primanjima
Do sada realizovano	više od 2.000 stambenih rešenja
Ukupne investicije	Oko 10 miliona eura - donacije EU, UNHCR, javni budžeti
Nadležna institucija	Međunarodne organizacije, Gradske stambene agencije, Fond za pružanje pomoći izbeglim, prognanim i raseljenim licima u Vojvodini, opštine i dr.
Visina zakupnine/otplate	Bespovratni ili subvencionisani krediti, mikrokrediti

PREPORUKA OSNOVNIH KORAKA U DEFINISANJU I SPROVOĐENJU LOKALNE STAMBENE POLITIKE

1. Političko opredeljenje

Preduslov da bi se neka lokalna samouprava bavila stambenom politikom svakako je razvijena svest da postoje problemi na njenoj teritoriji. Kao što je viđeno u prethodnim poglavljima, problemi u stambenom sektoru su različiti i neke je moguće rešiti samo intervencijom sa republičkog nivoa, dok se mnogi drugi opet mogu rešiti samo lokalnim akcijama. Sprovođenje stambene politike podrazumeva primenu spektra mera koje se odnose na jačanje institucija, donošenje strateških dokumenata i propisa, obezbeđivanje finansija, realizaciju programa i projekata kroz kontinuirano bavljenje stambenom politikom.

2. Spoj struke i politike

Dosadašnja iskustva su pokazala da je u celokupnom procesu uvođenja stambene politike u redovnu delatnost lokalne samouprave od ključne važnosti da se proces vodi u „tandemu“ struke i politike. To de facto znači da se u upravljanju ovim procesom javljaju dve vodeće ličnosti – jedna iz struke, a jedna iz političkog establišmenta grada. Osoba iz struke bi poželjno bilo da već jeste iz strukture gradske uprave ili neke druge gradske institucije, da je na profesionalnom rukovodećem položaju (u srednjem i višem menadžmentu) i da je u svom dosadašnjem radu upućena na problematiku stanovanja (urbanisti, pravnici, ekonomisti, gradjevinci, sociolozi i sl.).

Grad bi svakako trebalo da ima viziju u kom pravcu proces može i treba da vodi i da u tom smislu kroz proces vrši i kadrovsko pozicioniranje ključnih učesnika. Politička ličnost je obično iz najužeg rukovodstva grada, a gradonačelnik je osoba koja bi trebalo da u potpunosti podrži ovaj proces.

Važno je imati u vidu dugo trajanje ovih aktivnosti, gde se rezultati javljaju vrlo često tek po završetku mandata onih koji taj proces započinju. Iz tog razloga, jedan od vodećih principa koga bi se trebalo držati je i održanje kontinuiteta. Danas, imajući u vidu da je bavljenje stambenom politikom definisano kao povereni posao lokalnoj samoupravi, veoma je važno je postići prethodni politički konsenzus, pre svega u Skupštini grada / opštine o potrebi angažovanja vlasti u oblasti stanovanja. Istovremeno, pokretači inicijative bi trebalo da

afirmišu proces kroz uključenje medija od samog starta. Mediji su, pored toga što predstavljaju osnovni vid komunikacije procesa sa javnošću, istovremeno i njegovi kontrolori i promotori.

3. Odluka o izradi lokalne strategije stanovanja

Kao prvi formalni korak preporučljivo je da Skupština donese odluku o pristupanju izradi lokalne stambene strategije (i akcionog plana), a istovremeno bi trebalo opredeliti i plan izrade, nadležne institucije, potrebita sredstva i rokove.

4. Izrada strategije stanovanja

Naredni korak podrazumeva proces izrade strategije, koji je ovde opisno predstavljen i gde su date sugestije koje se tiču pridržavanja osnovnih principa da je to politički, participativan i transparentan proces. Izrada stambene strategije koja je u nadležnosti odgovarajućeg organa gradske uprave (nadležnog za stambene poslove) može se poveriti najadekvatnijom specijalizovanoj instituciji, po mogućnosti iz javnog sektora.

U dosadašnjim iskustvima, u toj instituciji je zaposlena osoba – stručnjak iz „tandema“, koja će koordinisati rad na izradi strategije. Kao što je već objašnjeno, bez obzira na metodologiju koja je dostupna i kao pisani priručnik, ključni učesnici radnog tima bi trebalo da poseduju neka opšta znanja o procesu strateškog i akcionog planiranja, ali i specifična znanja vezana za stambenu politiku i izradu stambenih strategija.

5. Odluka o prioritetnim ciljevima

Ključni moment procesa izrade strategije je politički konsenzus o prioritetima strategije i rukovodstvo procesa bi trebalo da obezbedi da su svi relevantni politički, ali i profesionalni činioci zadovoljeni. Ukoliko izostane ovakav konsenzus i ako se bez njega pređe na dalju razradu strategije, može se očekivati da ona ostane mrtvo slovo na papiru i kao većina strategija koje se rade kao formalnost, pod diktatom nekog programa pomoći ili državne direktyve, ostane zauvek „u fijoci“. U suprotnom, ako se na ovom koraku postigne konsenzus, usvajanje dokumenta na Skupštini će biti formalnost, a strategija će biti ključni razvojni instrument u lokalnoj stambenoj politici.

6. Izrada akcionog plana

Sledeći korak je izrada Akcionog plana sa konkretnim programima i projekti-ma. Svaki pojedinačni element ovog kratkoročnog ili srednjeročnog plana se zasniva na dogovoru relevantnih donosioca odluka, a obavezno kada se radi o korišćenju resursa (finansija, zemljišta, kadrova itd). Ovaj proces usaglašav-ja zahteva stručni i politički autoritet, puno truda i vremena. Ukoliko se Ak-cionii plan ne izradi na ovakav način, izvesno je da neće biti realizovan. Ako se radi odvojeno od Strategije (što nije preporučljivo) bilo bi veoma važno da ga Skupština usvoji, a ne da bude samo predmet odluke Gradskog veća. Na osnu-vu Akcionih planova lokalna samouprava pristupa realizaciji strategije.

7. Izgradnja kapaciteta institucija

Rešavanje pitanja institucionalnih kapaciteta lokalne samouprave može doći na početak ovog procesa, a može rezultovati iz same Strategije i Akcionog pla-na. Verovatno da je drugo rešenje racionalnije, ali je isto tako verovatno, što govori dosadašnje iskustvo u Srbiji, da se osnivanjem specijalizovane javne institucije (Gradske stambene agencije) obezbeđuje potpuna posvećenosti uvođenju stambene politike u upravljanje i značajno doprinosi kvalitetu pro-cesa i samog dokumenta lokalne stambene strategije. Istovremeno, obezbe-đuje se i kontinuirana odgovornost za njenu primenu.

8. Osnivanje lokalne stambene agencije

Osnivanje lokalne Gradske ili Opštinske stambene agencije podrazumeva sva-kako ozbiljno preispitivanje racionalnosti takve odluke. To se postiže kao kod svake institucije, kroz izradu biznis plana i dokazivanje opravdanosti njenog formiranja. Iskustva iz zapadnih zemalja govore da su neprofitne stambene organizacije (one koje gazduju stanovima za izdavanje) racionalne i mogu posta-ti samoodržive tek kada gazduju stambenim fondom većim od 1.000 stanova.

Sa druge strane, u aktuelnoj situaciji u Srbiji, potrebno je izmeriti sve pozitiv-ne i negativne efekte takve odluke, uzimajući u obzir sve druge nadležnosti koje bi uprava dodelila GSA. Prema šestogodišnjim iskustvima SIRP programa, shvaćeno da je celishodno da GSA postoje na nivou gradova, tj. centara okru-ga, ali da treba otvoriti mogućnost (kao što se to sugeriše i Zakonom o socijal-nom stanovanju) da se više opština udruži i formira jednu stambenu agenciju. Istovetan princip bi trebalo da važi i za izradu stambene strategije.

Izvori i literatura

- Donner, C. (2000) Housing Policies in the European Union. Vienna
European Social Charter, revised version of 1996.
- Milićević, G. (1990) Urbana ekonomika. Beograd: Ekonomski fakultet
- Petrović, M. (2004) Sociologija stanovanja. Beograd: Institut za sociološka istraživanja
Predlog Zakona o socijalnom stanovanju, Skupština Srbije 2008.
- Stambena strategija grada Kragujevca, 2007
- Stambena strategija opštine Kraljevo, 2007
- Stambena strategija grada Niša, 2006
- Stanovanjski zakon (Uradni list R. Slovenije, št. 69/03)
- Tsenkova, S. (2005) Trends and Progress in Housing Reforms in South East Europe. Paris: Council of Europe Development Bank
- United Nations Humans Settlements Programme (UN-HABITAT) (2006) Četiri straške teme za stambenu politiku Srbije. Beograd: Ministarstvo za kapitalne investicije Vlade Srbije i UN-HABITAT. Nacionalna konferencija o stanovanju, jul 6-7 Jul 2006.
- United Nations Economic Commission for Europe (UN-ECE) (2005):Country Profiles of the Housing Sector in Serbia and Montenegro, ECE/HBP/139. New York and Geneva.
- United Nations Economic Commission for Europe (UN-ECE) (2006) Guidelines for Social Housing ECE/HBP/137
- 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, 68/2006 - odluka USRS, 10/2007 i 107/2007)
- Zakon o socijalnom stanovanju (Službeni glasnik RS br. 72/09)
- Zakon o stanovanju (Službeni glasnik RS br. 50/92... 26/01)
- Zakon o održavanju stambenih zgrada (Sl. glasnik RS br. 44/95, 46/98, 1/01)
- Zakon o lokalnoj samoupravi (Sl. Glasnik RS br. 129/2007)

Ovaj tekst je pripremljen u okviru realizacije projekta „Podrška Asocijaciji stambenih agencija“ uz stručnu i finansijsku podršku Programa ljudskih naselja UN-HABITAT i Italijanske Vlade.

Program za urbani razvoj

Internacionalnih brigada 76

11000 Beograd

tel/faks 011 2454 006

E-mail: office@pur.rs



Serija Vodiči za urbani život na informativan i praktičan način obradjuje važne teme iz urbane svakodnevice, sa namerom da približi širokom krugu čitalaca osnovne informacije o stručnim pitanjima problematike života u gradovima. Ovi vodiči namenjeni su građanima koji žele da unaprede svoje znanje i praksu u svom neposrednom okruženju, ali i stručnjacima i donosiocima odluka, predstavnicima izvršne i zakonodavne vlasti, koji posredno ili neposredno učestvuju u procesima upravljanja gradovima.

Dodatne informacije o ovoj
i drugim brošurama iz serije
Vodiči za urbani život mogu
se dobiti u Programu za
urbani razvoj na

E-mail: office@pur.rs

Izdavanje ove publikacije stručno i finan-
sijski su pomogli

UN-HABITAT Vlada Republike Italije



CIP – Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд
351.778.5(497.11)

МОЈОВИЋ, Ђорђе, 1964-
Локална стамбена политика: основне информације и могућности развоја јавне интервенције у области становања у градовима Србије / [Djordje Mojović, Vlastimir Čarnojević, Živorad Stanković].- Beograd :
Program za urbani razvoj, 2009 (Beograd : C-print). - 44 str. : ilustr. ; 21 cm. -
(Vodiči za urbani život)

“...u okviru реализације пројекта подршке Асоцијацији стамбених агенција...” str. 3 – Податак о ауторима преузет из колофона. – Тираж 1.000. –
Библиографија: стр. 42

ISBN 978-86-912561-1-1

1. Чарнојевић, Властимир, 1955- [автор]
2. Станковић Живорад, 1952 - [автор]
а) Србија - Стамбена политика
COBISS.SR -ID 168110348

Sa velikim političkim promenama u Istočnoj Evropi, nastalim posle pada Berlinskog zida, privrede bivših socijalističkih zemalja karakteriše prelazak u tržišnu ekonomiju, a retke medju njima, uključujući i Srbiju, potpuno napuštaju bavljenje stambenom politikom i prepustaju rešavanje stambenih potreba stanovništva slobodnom tržištu. Početkom 1990-tih Srbija vrši potpunu privatizaciju društvenog stambenog fonda i donosi prelazni zakonski okvir koji do danas nije izmenjen niti suštinski revidovan.

Zbog novog izraženog stambenog problema izbeglica sa prostora bivše Jugoslavije država posle 2003. počinju da se pokreću sistemske promene u stambenoj politici, ali još uvek nekoherentno i bez rezultata koji bi bitnije promenili stanje u stambenoj oblasti.

Lokalne samouprave, iako bez obaveza u okviru svojih izvornih nadležnosti, hvatale su se u koštač se problemima koji su se gomilali: sve više domaćinstava bez stana i mogućnosti da na tržištu reše svoje potrebe, bespravna stambena izgradnja koja buja, stambene zgrade koje rapidno propadaju i ugrožavaju ljudske živote. Opštinske i gradske uprave traže rešenja za ove probleme, ali uglavnom bez zadovoljavajućih rezultata.

U takvom ambijentu, a na talasu otpočetih reformi u stambenoj politici (uvodenje sistema institucija, regulative i mehanizama javne intervencije u konceptu netržišnog - socijalnog stanovanja) mnoge lokalne samouprave, pokrenute primerima Kragujevca, Niša, Čačka, Valjeva, Kraljeva, Pančeva i drugih gradova nastoje da uvedu sistemske mere u lokalnu stambenu politiku. Ova publikacija ima za cilj da pruži osnovne teoretske i praktične informacije svim zainteresovanim u tom procesu.

Program za urbani razvoj, Beograd 2009.

ISBN 978-86-912561-0-5