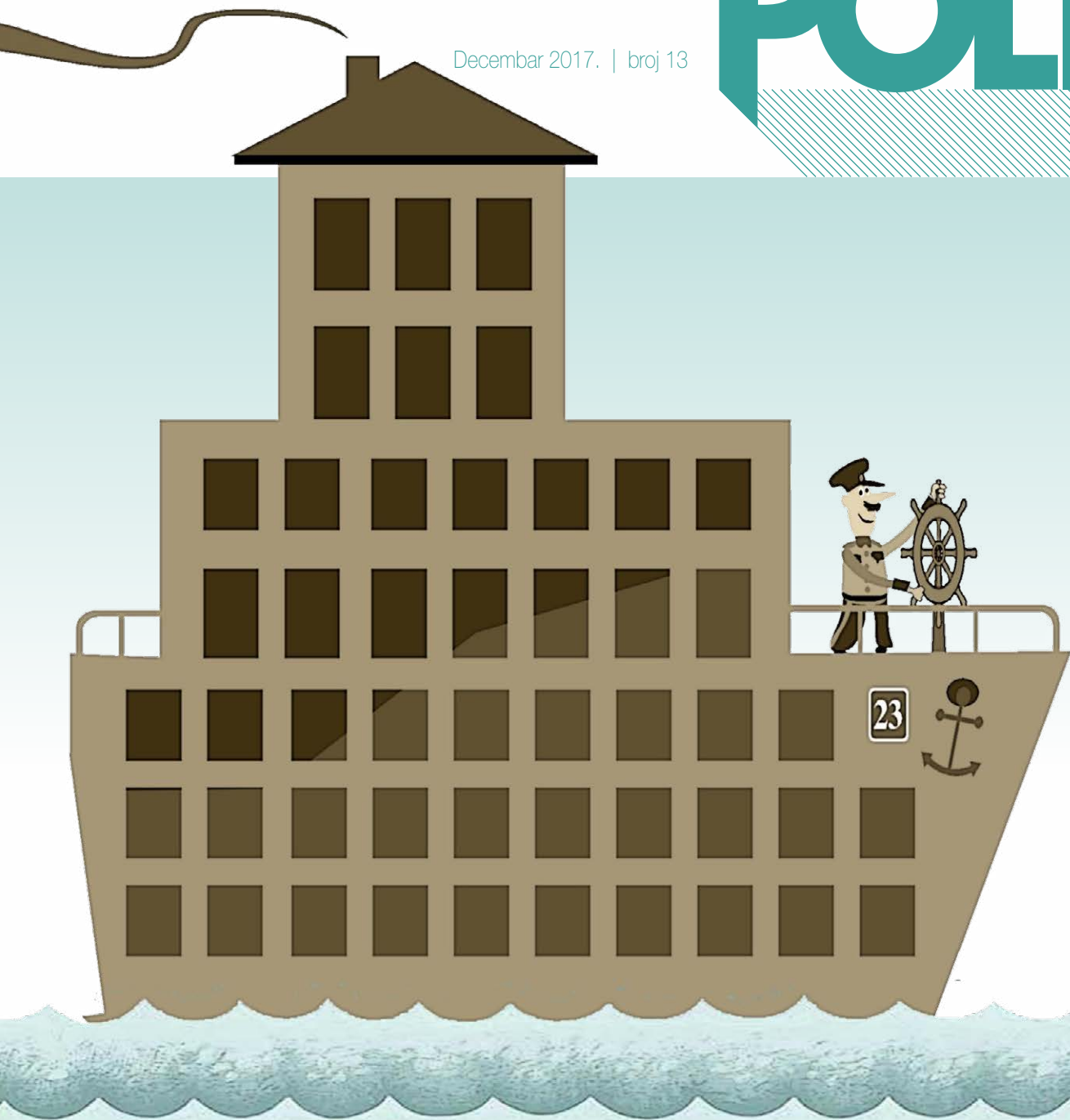


ČASOPIS ZA JAVNU POLITIKU

Decembar 2017. | broj 13

# POLIS



TEMA BROJA  
STAMBENA REFORMA

Decembar 2017. | broj 13

# POLIS

ČASOPIS ZA JAVNU POLITIKU

## Izdavači

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

## Za izdavače

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

## Urednici

Jelena Jerinić  
Nikola Tarbuk  
Dušan Damjanović

## Saradnica na uređivanju časopisa

Milena Vojinović

## Saradnici na uređivanju broja

Klara Danilović  
Miodrag Gluščević

## Grafičko oblikovanje

MDesign

## Ilustracije

Tošo Borković

## Lektura i korektura

Ivana Andrić

## Štampa

Dosije studio d.o.o. Beograd

## Tiraž

1.000 primeraka  
ISSN 2334-637X

CIP - Katalogizacija u publikaciji  
Narodna biblioteka Srbije, Beograd  
352/354(497.11)

POLIS : časopis za javnu politiku /  
urednici Jelena Jerinić, Nikola Tarbuk, Dušan  
Damjanović. - 2012, br. 1- . - Beograd :  
Stalna konferencija gradova i opština, Savez  
gradova i opština Srbije : Centar za javnu i  
lokalnu upravu, PALGO centar, 2012-  
(Beograd : Dosije studio). - 26 cm  
Tromesečno  
ISSN 2334-637X = Polis (Beograd)  
COBISS.SR-ID 194451212



## STALNA KONFERENCIJA GRADOVA I OPŠTINA – SAVEZ GRADOVA I OPŠTINA SRBIJE

Makedonska 22/VIII  
11000 Beograd  
Tel: +381 11 3223 446  
Fax: +381 11 3221 215  
www.skgo.org



## CENTAR ZA JAVNU I LOKALNU UPRAVU – PALGO CENTAR

Svetozara Markovića 26/V  
11000 Beograd  
Tel: +381 11 630 45 53  
Fax: +381 11 32 456 48  
www.palگو.org

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



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Swiss Agency for Development  
and Cooperation SDC

# NOV AMBIJENT ZA RAZVOJ STAMBENOG SEKTORA

**N**eobičajeno za naš javni život, Zakon o stanovanju i održavanju zgrada izazvao je veliko interesovanje u javnosti tokom ranih faza pripreme, a znatno pre započinjanja procedure usvajanja. Ako se ima u vidu da preko 50% stambenog fonda u Srbiji čine zgrade za kolektivno stanovanje, dok je čak 98% ukupnog broja stanova u privatnom vlasništvu, kao i da se radi o propisu koji u sebi objedinjuje tri značajne oblasti – stanovanje, održavanje stambenih zgrada i socijalno stanovanje – pojačano interesovanje javnosti je samo po sebi razumljivo.

Poseban teret za kreatore ove značajne javne politike leži u činjenici da su se propisi koji su donedavno uređivali ovu oblast krajnje nedosledno primenjivali. Naime, uprkos sveprisutnom fenomenu izrazito lošeg održavanja zajedničkih delova zgrada, te drastičnog ružiranja stambenog fonda i, posledično, sve ozbiljnijih pretnji za bezbednost i zdravlje stanovnika, vrlo nejasne zakonske odredbe predstavljale su prepreku i onim jedinicama lokalne samouprave koje su želele da intervenišu u korist sugrađana (npr. sufinansiranje radova na održavanju, prvenstveno fasada, tumačeno je kao nenamensko trošenje sredstava od strane revizorske institucije).

Iako je priprema i usvajanje novog pravnog okvira za ovu oblast prvi korak u rešavanju nasleđenih problema i predstoji dosta posla u njegovom sprovođenju u praksi, novi Zakon o stanovanju i održavanju zgrada predstavlja veliki reformski pomak u tom procesu. U kontekstu reforme sistema održavanja zgrada u svojini više lica, koju je duži niz godina zagovarala SKGO, neke od ključnih tema iz platforme SKGO, prvenstveno zahvaljujući dobroj saradnji sa resornim ministarstvom, našle su svoje mesto u novom zakonu – obaveznost upravljanja i održavanja, profesionalizacija upravljanja zgradama, jasnija uloga jedinica lokalne samouprave u sprovođenju zakona, definisanje nadzora i dr.

U maju 2017. godine SKGO je u saradnji sa Ministarstvom građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture organizovala 5 regionalnih prezentacija Zakona o stanovanju i održavanju zgrada za preko 350 predstavnika jedinica lokalne samoupra-

ve, zaposlenih u odeljenjima i službama za stambene poslove, novoimenovanih registratora stambenih zajednica, upoznajući ih sa novim zakonskim rešenjima, u primeni od 1. januara 2017. godine. Takođe, u novembru 2017. planirana je realizacija 4 regionalne radionice o stambenoj podršci, u saradnji sa resornim ministarstvom.

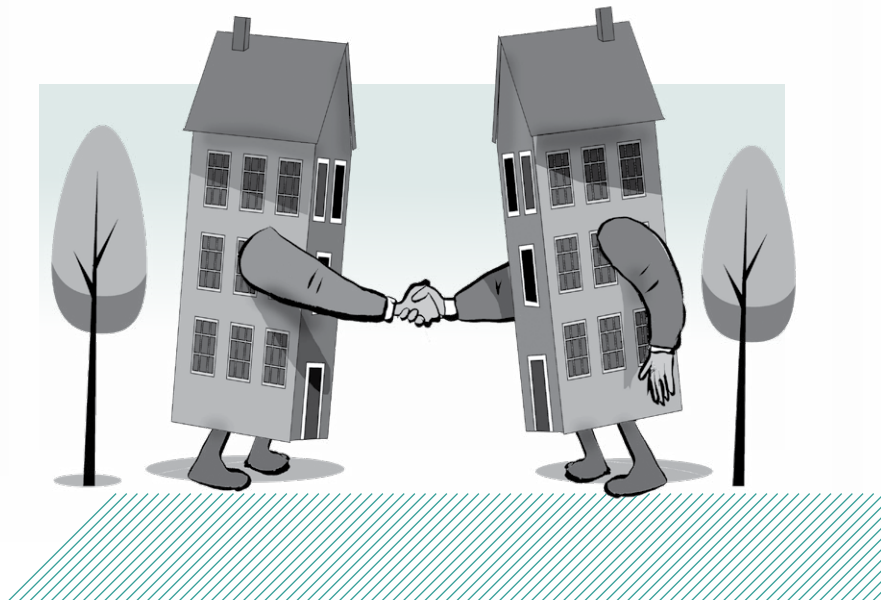
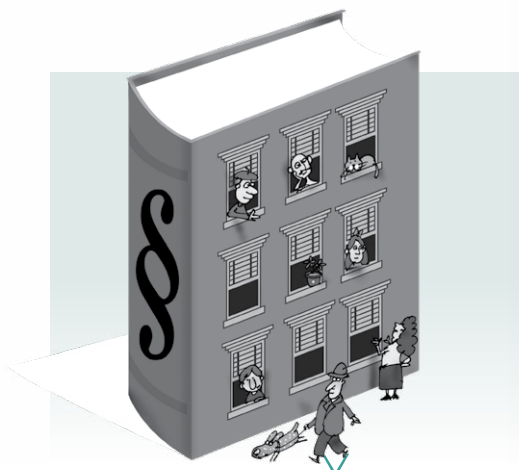
Pored neposrednog učešća u pripremi podzakonskih akata, od kojih su najznačajniji Pravilnik o vrsti, obimu i dinamici aktivnosti tekućeg i investicionog održavanja zgrada i Pravilnik o kriterijumima za utvrđivanje minimalnih iznosa troškova investicionog održavanja, SKGO je, u svrhu podrške u primeni Zakona, pripremila nekoliko uputstava i modela: Model odluke o kućnom redu u stambenim zgradama (koju su sve jedinice lokalne samouprave bile dužne da donesu u roku od 90 dana od stupanja na snagu Zakona); Uputstvo za uspostavljanje usluge pružanja saveta građanima u oblasti energetske efikasnosti (u skladu sa članom 61. Zakona); Uputstvo za lokalne samouprave za postupak uvođenja prinudne uprave u stambene zajednice sa modelima akata, kao i Uputstvo za sačinjavanje izveštaja o stambenim potrebama na lokalnom nivou.

Imajući u vidu dugačku listu nasleđenih izazova u oblasti stanovanja, kao i potrebu da se u najvećoj mogućoj meri podrži i ostvari novi pravni okvir u ovoj oblasti, želeli smo da ovim brojem *Polisa* ovu tematiku dodatno približimo našim čitaocima. Nadamo se da smo u tome i uspele i da smo istovremeno pružili makar i deo informacija ili odgovora na pitanja koja bi mogla doći iz jedinica lokalne samouprave.

Zahvaljujemo se kolegama Klari Danilović i Miodragu Gluščeviću iz SKGO na aktivnom učešću prilikom pripreme ovog broja *Polisa*. ■

Uredništvo *Polisa*  
Jelena Jerinić  
Nikola Tarbuk  
Dušan Damjanović

✉ [polis@skgo.org](mailto:polis@skgo.org)



# SADRŽAJ

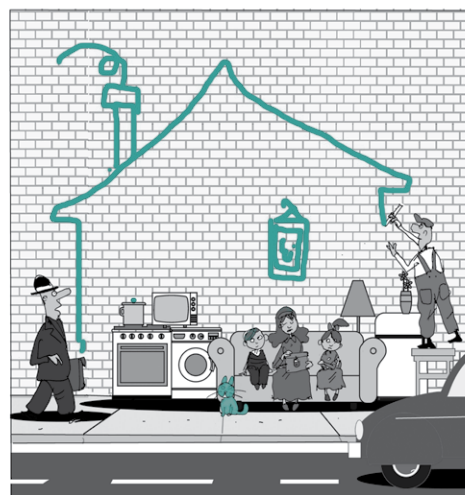
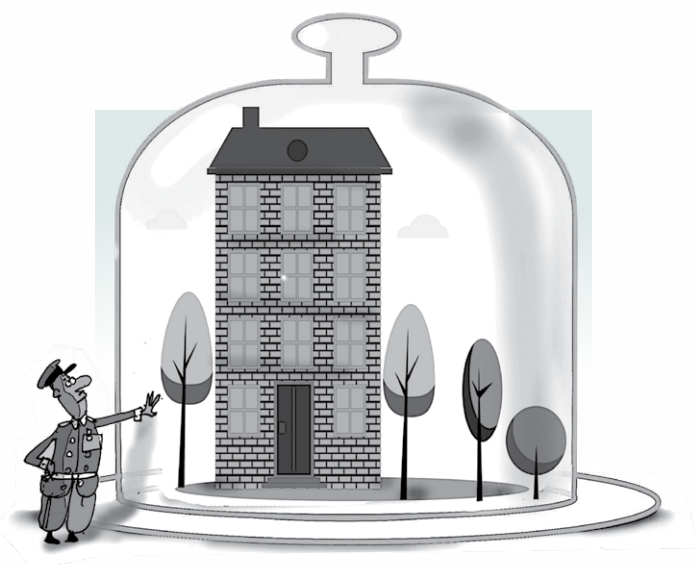
**Jovanka Atanacković**  
04 BOLJI KVALITET STANOVANJA  
KAO PUT KA KVALITETNIJEM  
ŽIVOTU U URBANIM SREDINAMA

**Dr Đorđe Mojović**  
17 DUGO OČEKIVANA NOVA STAMBENA  
REGULATIVA: O RAZVOJU I PERSPEKTIVAMA  
STAMBENE PODRŠKE U SRBIJI

**Slađana Karavdić Kočević**  
10 I STEPENICE SU U NEČIJEM  
VLASNIŠTVU – KAKO PROMENITI  
STAV VLASNIKA O ZAJEDNIČKIM  
DELOVIMA ZGRADE

**Božana Lukić**  
24 KA NACIONALNOJ  
ARHITEKTONSKOJ POLITICI

**Vladimir Dragaš**  
30 NOVI ZAKON O STANOVANJU I  
ODRŽAVANJU ZGRADA, NOVA NADA  
ZA „ZAŠTIĆENE STANARE“  
I „NEVOLJNE ZAKUPODAVCE“



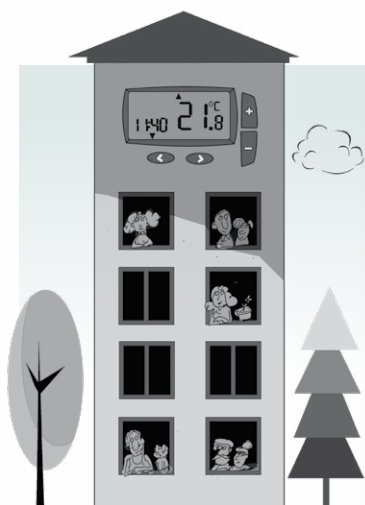


**Danilo Ćurčić**  
35 POSTUPCI ISELJENJA I  
PRESELJENJA – KORAK NAPRED  
ILI PROPUŠTENA PRILIKA?

**Prof. arh. Vladimir Lojanica**  
**Dr Vesna Mila Čolić Damjanović**  
47 ALTERNATIVNI MODELI STAMBENE  
PODRŠKE I UNAPREĐENJE PROCESA  
STAMBENOG ZBRINJAVANJA

**Bojan Gajić**  
41 TRANZIICIJA KA INDIVIDUALIZACIJI  
POTROŠNJE KROZ PRIZMU PRAVA  
I OBAVEZA STANARA STAMBENIH  
ZGRADA KAO KRAJNJIH KUPACA  
TOPLLOTNE ENERGIJE

**Nikola Stančof**  
53 FINANSIRANJE OPSEŽNE STAMBENE  
OBNOVE UŠTEDOM ENERGIJE  
- SLUČAJ LETONIJE -





## Jovanka Atanacković

Pomoćnica ministra  
Ministarstvo građevinarstva,  
saobraćaja i infrastrukture

✉ [jovanka.atanackovic@mgsi.gov.rs](mailto:jovanka.atanackovic@mgsi.gov.rs)

# BOLJI KVALITET STANOVANJA KAO PUT KA KVALITETNIJEM ŽIVOTU U URBANIM SREDINAMA

S obzirom na uslove u kojima svi živimo i stanje stambenog fonda, sveobuhvatnim sistemskim zakonom u oblasti stanovanja i održavanja zgrada, kroz nove institute i unapređenje postojećih, stvara se osnov za pravedno rešavanje problema suprotstavljenih interesa kroz opšti boljitak cele zajednice

**V**eoma retko se jedan zakonski tekst odnosi na svakog građanina Republike Srbije, kao što je to slučaj sa zakonom koji se bavi stanovanjem i održavanjem zgrada. Jer smo svi stanari, jer smo svi u situaciji da nas se ovakav zakon tiče.

Veoma je retko i da se pred jednim zakonom nađe toliko međusobno suprotstavljenih interesa koje je potrebno usaglasiti, toliko zapuštenih odnosa i pitanja, toliko urušenih fondova, a da se pritom, prilikom razrešenja svih tih problema, mora voditi računa o ekonomskim i socijalnim mogućnostima naše države da sve te interese uspešno uskladi.

Život nas je davno naučio i u praksi nam pokazao da ono što je u skladu sa pravom nije nužno i pravedno iz ugla svakog koga se određeni problem tiče.

Pa ipak, ovaj zakon je izvanredna prilika da se u do sada neuobičajeno visokoj meri obezbede propisi kojima se, slobodno možemo reći konačno, na pravedan način rešavaju pitanja od neprocenjivog urbanog značaja.

Godinama, pa i decenijama, bežalo se od ovog za građane gorućeg pitanja, često zbog nedostatka volje i stručnosti, a ponekad i zbog strahova da se vlast uhvati u koštac sa svim problemima koje građane muče u oblasti stambenih odnosa i zgrada u kojima živimo. I tako, problem je uvek prepuštan narednim generacijama da ga rešavaju.

Decenijama, sada već u visokom procentu, vlasnici pojedinih nepokretnosti za života nisu uspeali da dočekaju i ostvare elementarno pravo poseda na sopstvenoj imovi-

ni, sa jedne strane, dok, sa druge strane, mnogi naši građani nisu uspjeli da trajno reše problem stečenih prava korišćenja nekretnina. Decenijama živimo u sve lošijim uslovima, u sve oštećenijim zgradama, godinama ne možemo da shvatimo kako ćemo održati stambeni fond, kako ćemo unaprediti energetska svojstva zgrada i na koji način Republika i jedinica lokalne samouprave mogu pomoći da se organizujemo i izvršimo neophodne radove na održavanju naše imovine. Posledice takvog zanemarivanja su svađe i nesloga po zgradama, urušene fasade, šteta koja nastaje za zdravlje i život ljudi i njihovu imovinu, nedostatak mogućnosti finansiranja održavanja zgrada u javnom interesu, nerešeni imovinsko-pravni odnosi a, u svemu tome, stalni suprotstavljeni interesi, za koje nema odgovora u zakonima.

Ovog puta je Vlada smogla hrabrosti, energije i znanja da se ovim zakonom uhvati u koštac sa problemima čijim rešavanjem će se, od puke forme i deklarativnih normi, stvoriti stvarno kvalitetna urbana sredina, te stvoriti okvir kojim će se rešiti mnoga pitanja frustrirajuća za ogroman broj nezadovoljnih građana.

Urbanizacija i rešavanje najvažnijih egzistencijalnih pitanja velikog broja građana značajno će unaprediti svakodnevni život mirom, stabilnošću, višim standardom/kvalitetom života, dodatnim zapošljavanjem, i pritom će se lakše prolaziti kroz teške, ali nužne reforme, kako one koje su u toku, tako i one koje tek predstoje zarad opšteg napretka i uređenja društva.

## Detalnije o zakonskim rešenjima

Osnovni razlog za donošenje ovog zakona jeste potreba da se ova oblast detaljnije

pravno uredi i uskladi sa izmenjenim društveno-ekonomskim odnosima u odnosu na period donošenja ranijih relevantnih zakona – Zakona o stanovanju<sup>1</sup> i Zakona o održavanju stambenih zgrada<sup>2</sup>.

Tokom primene do sada važećeg pravnog okvira pojavila su se brojna pitanja kojima su se građani obraćali nadležnim organima, a najčešće ona vezana za pomoć u rešavanju stambenih potreba ili regulisanje odnosa između vlasnika stanova u vezi sa upravljanjem stambenim zgradama i održavanjem stambenih zgrada.

Zatečeni problemi u ovoj oblasti su brojni:

- loši uslovi stanovanja za građane;
- urušavanje i drastično smanjenje vrednosti stambenog fonda (oronule fasade, zapuštene zgrade, nemogućnost adekvatne reakcija organa javne uprave u saniranju i otklanjanju opasnosti po život i telo ljudi, kao i imovinu građana);
- izuzetno velika potrošnja energije u zgradama (60% ukupne potrošnje energije) s obzirom na to da preko 90% individualnih domaćinstava i stambenih zgrada u Republici Srbiji nije izgrađeno u skladu sa važećim standardima u oblasti energetske efikasnosti;
- nejasno definisane obaveze vlasnika zgrada, mehanizmi za upravljanje zgradama i održavanje zgrada, kao i odgovornost ako nastane šteta usled neodržavanja zgrada;
- nedovoljno jasno razvijeni mehanizmi za realizaciju socijalnog stanovanja;
- neregulisana iseljenja i preseljenja iz bespravno izgrađenih objekata i naselja koja se nalaze na tuđem zemljištu i dr.

Novim Zakonom o stanovanju i održavanju zgrada, upravo zbog definisanja mogućno-

sti da bude nosilac svih prava i obaveza u pravnom saobraćaju, stambenoj zajednici, kao organizaciji vlasnika posebnih delova, daje se puno svojstvo pravnog lica.

Budući da ne postoji precizna i tačna evidencija stambenih objekata, pojavila se potreba da se uredi registracija stambenih zajednica i da se podaci o stambenoj zajednici i njenom zastupniku (upravniku) učine javno dostupnim. Registraciju će vršiti jedinice lokalne samouprave (koje trenutno samo „evidentiraju“ postojanje skupštine zgrade). Zakon uvodi „jednošalterski sistem“ registracije, u kom podnosilac zahteva na jednom mestu dobija uslugu više državnih organa, koji su elektronski povezani. Pri tome, ustanovljava se jedinstvena evidencija podataka o stambenim zajednicama, koju vodi Republički geodetski zavod i koja će biti javno dostupna na internet stranici Zavoda.

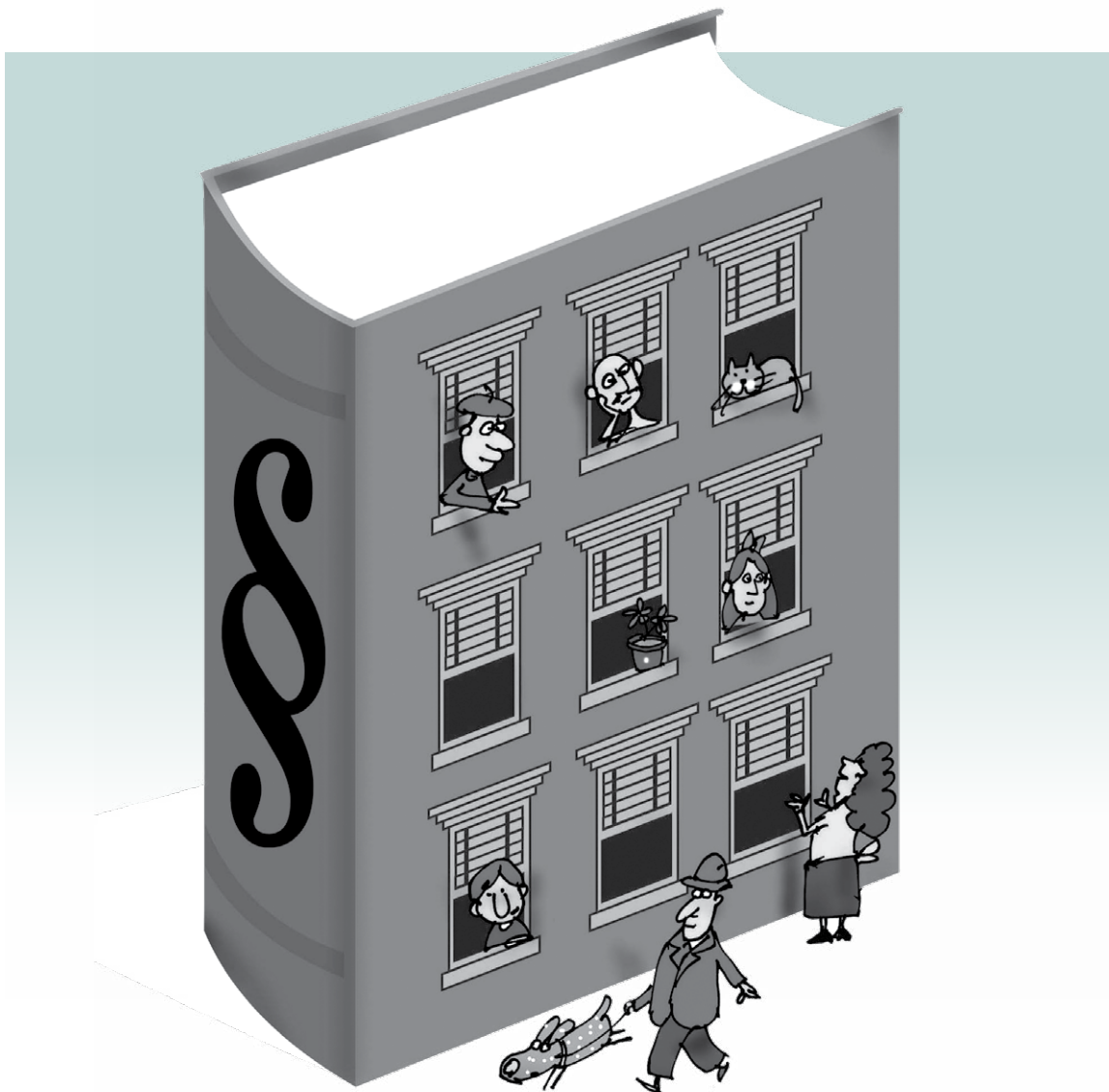
## Upravljanje zgradama

Ovim zakonom utvrđuje se ko upravlja zgradom, bez obzira na njenu namenu, a u odnosu na stambene zgrade jasno se uređuje sistem odlučivanja koji je sprovodiv i primenljiv u svakodnevnim situacijama koje se dešavaju u stambenim zgradama.

Pritom, u pogledu osnovnog cilja ovog zakona u oblasti upravljanja zgradama i održavanja zgrada – ovim zakonom predviđena je mogućnost da stanari sami organizuju način upravljanja u skladu sa svojim potrebama i mogućnostima radi ostvarivanja tog cilja. Ovo je učinjeno uvođenjem potpuno novog instituta u ovom zakonu – pravila vlasnika, tj. pravila o međusobnim odnosima vlasnika posebnih delova u stambenoj zajednici. Pravila vlasnika donose se jednoglasnom odlukom svih vlasnika posebnih delova >>>

1. „Službeni glasnik RS“, br. 50/1992, 76/1992, 84/1992, 33/1993, 53/1993, 67/1993, 46/1994, 47/1994, 48/1994, 44/1995, 49/1995, 16/1997, 46/1998, 26/2001, 101/2005 i 99/2011.

2. „Službeni glasnik RS“, br. 44/1995, 46/1998, 1/2001, 101/2005, 27/2011 i 88/2011.



i obavezno sadrže obaveze koje vlasnici posebnih delova imaju po ovom zakonu, kao i način donošenja svih akata i odluka iz nadležnosti skupštine stambene zajednice i upravnika. Na taj način potvrđuju se ustavom određeno neprikosnovo pravo svojine i ovlašćenja koja iz njega proizlaze, jer Zakon predviđa da se jednoglasnom odlukom svih vlasnika posebnih delova zgrade pravila odlučivanja u odnosu na upravljanje i održavanje zgrade mogu regulisati drugačije nego ovim zakonom, uz obavezu da se ostvari cilj u pogledu stan-

darda za održavanje zgrada koji se uspostavlja ovim zakonom. Ukoliko stanari ne donesu pravila vlasnika, time prihvataju pravila i obaveze upravljanja koji su predviđeni ovim zakonom.

Problem neadekvatnog upravljanja zgradama u poslednjoj deceniji u značajnom obimu je u praksi rešavan pojavom pravnih i fizičkih lica koja se bave upravljanjem zgradama kao profesijom. Međutim, prethodna zakonska rešenja nisu definisala uslove i nadležnosti takvih profesional-

nih upravnika, zbog čega je zakonopisac smatrao neophodnim da se urede i jasno definišu uslovi za one koji se bave ovim poslovima. Institut profesionalnog upravnika definiše se kroz dobrovoljni princip i ostavlja se kao mogućnost svakoj stambenoj zajednici da po slobodnoj volji zaključi ugovor sa organizatorom profesionalnog upravljanja (privrednim društvom ili preduzetnikom).

Pravilnik o programu ispita i načinu polaganja ispita i uslovima za sticanje i oduzi-



manje licenci za profesionalne upravnike i sadržini registra profesionalnih upravnika, koji je donet na osnovu Zakona o stanovanju i održavanju zgrada, stupio je na snagu 8. maja 2017. Ovaj pravilnik daje osnov da se organizuju obuke i ispiti za profesionalne upravnike i formira registar profesionalnih upravnika. Profesionalnim upravljanjem može da se bavi svako lice koje ima minimum srednju školu u četvrogodišnjem trajanju i položi ispit za profesionalnog upravnika. Takođe, ova lica ne smeju biti osuđivana za krivična dela koja ih čine nedostojnim ili nepodobnim za obavljanje poslova profesionalnog upravnika. Oblasti iz kojih će se obučavati budućí profesionalni upravnici su:

- pravni okvir u vezi sa korišćenjem i održavanjem zgrade i upravljanjem zgradom,
- administrativni i finansijski aspekti upravljanja zgradama,
- karakteristike zgrade, održavanje zgrade i bezbednosne procedure i
- veština komunikacije.

Obuke budućih profesionalnih upravnika mogu da vrše sva pravna lica koja dobiju saglasnost Ministarstva građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture na predloženi program obuke. Nakon obuka, polaznici polažu ispit, koji će uvek biti organizovan u Privrednoj komori Srbije, dobijaju licencu za obavljanje poslova profesionalnih upravnika i upisuju se u registar koji vodi PKS. Nakon toga, da bi obavljali ovaj posao u konkretnoj zgradi, moraju da budu zaposleni kod pravnog lica koje organizuje profesionalno upravljanje ili da budu registrovani kao preduzetnici, u skladu sa zakonom o privrednim društvima. Ovo je važno zbog sprečavanja sivih tokova novca bez plaćanja poreza. Zgrade angažuju profesionalne upravnike zaključivanjem ugovora sa organizatorom ili preduzetnikom koji se bavi profesionalnim upravljanjem.

Ono što svakako možemo očekivati u budućnosti jeste razvoj ove profesije, kao i

to da će povećanje konkurencije povećati kvalitet usluge i pružiti mogućnost građanima da na efikasan način i u visokom standardu upravljaju svojom imovinom, štite je od propadanja i unapređuju stambeni fond Republike Srbije, koji je većim delom u privatnom vlasništvu.

U junu smo imali prve obuke, a u julu početak ispita za registrovane profesionalne upravnike. Iako je zakon predviđeo 12 meseci da se uspostave registri, dodatnim naporima uspeći smo da stvorimo uslove da se registri oforme u junu mesecu, 6 meseci pre predviđenog roka. Važno obaveštenje je da od juna funkcioniše i registar stambenih zajednica i da je Ministarstvo u organizaciji sa SKGO izvršilo obuke za zaposlene u jedinicama lokalnih samouprava koje su zadužene da vode ovaj registar.

Nakon uspostavljanja registara, građani imaju šest meseci da se potpuno usaglase sa zakonom, izaberu upravnika ili angažuju profesionalnog upravnika i da se registruju u registru stambenih zajednica.

Princip dobrovoljnog upravljanja zgradom prema prethodno važećim zakonskim rešenjima doveo je do toga da većina stambenih zgrada nije organizovala skupštinu i savet zgrade prema tom pravnom okviru, što je prouzrokovalo nepostojanje jasne odgovornosti za štete koje nastanu za život i zdravlje i imovinu trećih lica u slučaju neadekvatnog održavanja tih zgrada. Imajući u vidu ove probleme, zakonopisac uvodi institut prinudne uprave, koji se primenjuje ukoliko stanari ne postupaju u skladu sa zakonom i traje samo dok se stambena zajednica ne organizuje u skladu zakonskim obavezama. Postupak uvođenja prinudne uprave imenovanjem profesionalnog upravnika pokreće se podnošenjem prijave nadležnog inspektora ili vlasnika posebnog dela u skladu sa ovim zakonom. Postupak uspostavljanja prinudne uprave sprovodi nadležni organ

jedinice lokalne samouprave, uz primenu pravila iz zakona kojim se uređuje upravni postupak, čime je uspostavljena pravna sigurnost u postupku uvođenja ovog instituta.

## Ojačana uloga jedinice lokalne samouprave u ostvarenju javnog interesa

Upravo zbog urušenog stanja stambenog fonda, ali i zgrada druge namene, ovim zakonom se predviđa da se, u slučaju kada nadležni subjekt nije izvršio potrebne radove, a neizvođenjem ovih radova bi mogle da nastanu štetne posledice po život ili zdravlje ljudi, životnu sredinu, privredu ili imovinu veće vrednosti, radovi hitnih intervencija na zgradama, vrše u javnom interesu i zato te radove na održavanju zgrade preuzima jedinica lokalne samouprave. Zakon pojačava ulogu jedinice lokalne samouprave u ostvarenju javnog interesa i time što predviđa da, radi sprečavanja nastanka štetnih posledica, jedinica lokalne samouprave može odlukom da utvrdi urbanističke zone ili blokove za koje propisuje obavezu izvršenja određenih aktivnosti u održavanju zgrade. Jedinica lokalne samouprave može odlukom da propiše obavezu održavanja spoljnog izgleda zgrade (fasade) i zabranu promene spoljnog izgleda (zabrana postavljanja klima-uređaja na vidljivom delu zgrade i sl.), uz propisivanje različitih stepena obaveznosti održavanja spoljnog izgleda zgrade, u zavisnosti od urbanističke zone ili bloka u kom se zgrada nalazi.

Ono što čini posebnu novinu ovog zakona jeste to da jedinica lokalne samouprave može doneti i odluku kojom predviđa bespovratno sufinansiranje aktivnosti na investicionom održavanju i unapređenju svojstava zgrade, u kom slučaju jedinica lokalne samouprave obezbeđuje sredstva u budžetu za učešće u projektima finansiranja ovih aktivnosti i donosi odluku kojom propisuje postupak dodele sredstava, procenat učešća i uslove pod kojima

>>>

jedinica lokalne samouprave učestvuje u finansiranju ovih aktivnosti. Dakle, ovim zakonom građani dobijaju i osnov da im gradovi i opštine u kojima žive i novčano pomognu da prevaziđu sve probleme koje imaju u održavanju.

## Potrošnja energije u sektoru zgradarstva

Potrošnja energije u zgradama u Srbiji je bila u stalnom porastu tokom poslednje decenije. Prema rezultatima istraživanja Arhitektonskog fakulteta, datim u knjizi „Nacionalna tipologija stambenih zgrada Srbije“, udeo slobodnostojećih stambenih zgrada u stambenom fondu Srbije jako je veliki i iznosi 57,04% ukupne površine stambenih zgrada. Navedeno istraživanje rađeno je za zgrade građene do 2012. godine, ali „trend“ stanovanja u slobodnostojećoj porodičnoj kući u Srbiji važi i danas, što ukazuje na značaj sanacije postojećih stambenih zgrada individualnog tipa.

U Srbiji ima oko 85% stambenih zgrada koje nemaju nikakvu toplotnu izolaciju, a ostale zgrade imaju nezadovoljavajuću izolaciju, što se javilo kao posledica odsustva regulative u vreme izgradnje tih zgrada. Zato imamo situaciju da su samo nove zgrade projektovane u skladu sa novim propisima od 2012. godine i zadovoljavaju uslove energetske efikasnosti.

S obzirom na trenutno stanje stambenog fonda, Srbija najveće uštede energije može ostvariti baš u sektoru zgradarstva, i to stambenih zgrada koje čine 75% svih zgrada.

U tom smislu, i ovim zakonom predviđene su mere za poboljšanje energetske efikasnosti postojećeg stambenog fonda. Najpre je, kao što je već navedeno, unapređenje energetske efikasnosti utvrđeno kao javni interes Republike Srbije. Potom je davanjem stambenoj zajednici punog svojstva pravnog lica otvorena mogućnost da stambena zajednica konkuriše i

učestvuje u raznim projektima za energetske sanacije, kao i da pronade različite izvore finansiranja tih radova. Takođe, predviđena je obaveza jedinica lokalne samouprave da, radi ostvarivanja javnog interesa u pogledu unapređenja svojstva zgrade, najmanje jednom nedeljno obezbedi vlasnicima zgrada savetodavnu pomoć za unapređenje energetske efikasnosti zgrade. Kroz deo zakona koji se bavi stambenom podrškom, predviđeni su i vidovi pomoći stanarima koji ne mogu samostalno svojim prihodima da reše probleme u ovoj oblasti u pogledu unapređenja energetske efikasnosti.

## Zaštita ljudskih prava i stambena podrška

Ovaj zakon pokazuje i nameru Republike Srbije da izrazi jasno opredeljenje u zaštiti ljudskih prava time što je u zakonskom tekstu u potpunosti integrisala sve elemente stambenih prava utvrđenih relevantnim odredbama međunarodnih konvencija o zaštiti ljudskih prava. Zakon o stanovanju i održavanju zgrada sadrži članove kojima se regulišu slučajevi raseljavanja lica koja žive u nestandardnim naseljima u objektima koji su izgrađeni suprotno propisima o izgradnji objekata na zemljištu u svojini drugog lica. Ovim zakonom precizno se definiše kada, kako i pod kojim uslovima se sprovodi iseljenje lica iz naselja, odnosno regulišu se postupak iseljenja ovih lica, njihova pravna zaštita u tom postupku, kao i mogućnost njihovog preseljenja u odgovarajući smeštaj, ukoliko nemaju u svojini drugu nepokretnost za stanovanje niti sredstva da obezbede drugi smeštaj.

Posebno značajno polje kojem se u ovom zakonu posvećuje pažnja jeste socijalno stanovanje, odnosno stambena podrška. Treba ukazati i na matematički pokazatelj koji upućuje na potrebu za preduzimanjem mera javne intervencije u stanovanju, a to je slučaj kada je odnos prosečnih godišnjih primanja domaćinstava prema

ceni prosečnog stana na tržištu veći od 1:4 do 1:5, što pokazuje koliko godina izdvajanja prosečne zarade je potrebno da bi se kupio stan na tržištu (primera radi, odnos 1:5 je pokazatelj da je potrebno pet godina izdvajanja prosečne zarade za kupovinu stana). Na to u kojoj meri se javna intervencija nameće kao potreba u sektoru stanovanja u Srbiji jasno ukazuje podatak da je taj odnos 2013. godine bio 1:13 ukoliko bi se stan kupovao gotovinom, odnosno 1:19 ukoliko bi se kupovao kreditnim sredstvima.

Stoga je ovaj Zakon preciznije uredio i ta pitanja, a u skladu sa mogućnostima Republike Srbije da preduzima odgovarajuće mere kojima će se progresivno unapređivati uslovi da građani samostalno ili uz određeni vid podrške ostvaruju osnovna stambena prava.

Odredbe Zakona o stanovanju i održavanju zgrada koje regulišu stambeno zbrinjavanje žrtve porodičnog nasilja i/ili nasilja u partnerskim odnosima predstavljaju jedan od osnovnih aspekata usklađivanja sa Istambulskom konvencijom Saveta Evrope. Sadržina ovih odredaba ukazuje na odgovor države u smislu podrške žrtvi porodičnog nasilja i/ili nasilja u partnerskim odnosima, odnosno obezbeđenja privremenog smeštaja radi zaštite žrtve i prevencije eventualnog ponavljanja nasilja.

## Problemi zakupaca na neodređeno vreme u stanovima građana, zadužbina i fondacija

U prelaznim i završnim odredbama zakona pristupilo se i rešavanju višedecenijskog problema zakupaca na neodređeno vreme u stanovima građana, zadužbina i fondacija. Naime, nakon sprovođenja Zakona o prijavljivanju i evidentiranju zakupaca na neodređeno vreme u stanovima građana, zadužbina i fondacija, dobijeni su precizniji podaci o potrebnom broju stanova za preseljenje ovih zakupaca. Uz

razumevanje problema sa kojima se suočavaju zakupci stanova u privatnoj svojini na neodređeno vreme, kao i vlasnici tih stanova, odredbama zakona predloženo je rešavanje ovih pitanja kroz obezbeđivanje stana u javnoj svojini za preseljenje lica koja na stan u svojini građana, zadužbina ili fondacija ostvaruju pravo zakupa na neodređeno vreme. Rešenje koje se predlaže ovim zakonom slično je zakonskim rešenjima zemalja u okruženju, kojima je takođe bilo potrebno više od decenije za prevazilaženje ovog problema nasleđenog iz perioda od pre 70 i više godina.

## Zaključne napomene

S obzirom na uslove u kojima svi živimo i stanje stambenog fonda, nema drugog rešenja već da se ovakvim sveobuhvatnim sistemskim zakonom stvori osnov za pravedno rešavanje problema suprotstavljenih interesa kroz opšti boljitak, u kome svi dobijaju, a najviše naša zajednica. Spajanjem tri postojeća zakona koja se bave stanovanjem, održavanjem zgrada i stambenom podrškom, unapređenjem postojećih rešenja i davanjem novih instituta koji idu u korak sa trenutnim društvenim i ekonomskim okolnostima u kojima živimo, usaglašavamo se sa održivim razvojem stanovanja, koji ovim zakonom utvrđujemo kao javni interes. Upravo taj održivi razvoj stanovanja ujedno je i cilj donošenja ovakvog zakona i izražavanje brige ne samo za današnje, već i za buduće generacije. Želimo da očuvanjem stambenog fonda, pored uvažavanja i unapređenja sopstvenih stambenih potreba, damo mogućnost i našoj deci i unucima da imaju istu takvu mogućnost i adekvatne uslove stanovanja.

Novim Zakonom o stanovanju i održavanju zgrada daje se adekvatan pravni okvir za to da se građanima Srbije, umesto stanovanja u oronulim i urušenim zgradama, obezbedi zadovoljstvo života u uređenim urbanim sredinama. Jer kvalitet stanovanja je nužan uslov za odgovarajući kvalitet života. ■



## Slađana Karavdić Kočević

Direktorka  
OPTIMUS – Centar za dobro upravljanje

✉ [sladjana.kocevic@optimus.org.rs](mailto:sladjana.kocevic@optimus.org.rs)

# I STEPENICE SU U NEČIJEM VLASNIŠTVU – KAKO PROMENITI STAV VLASNIKA O ZAJEDNIČKIM DELOVIMA ZGRADE

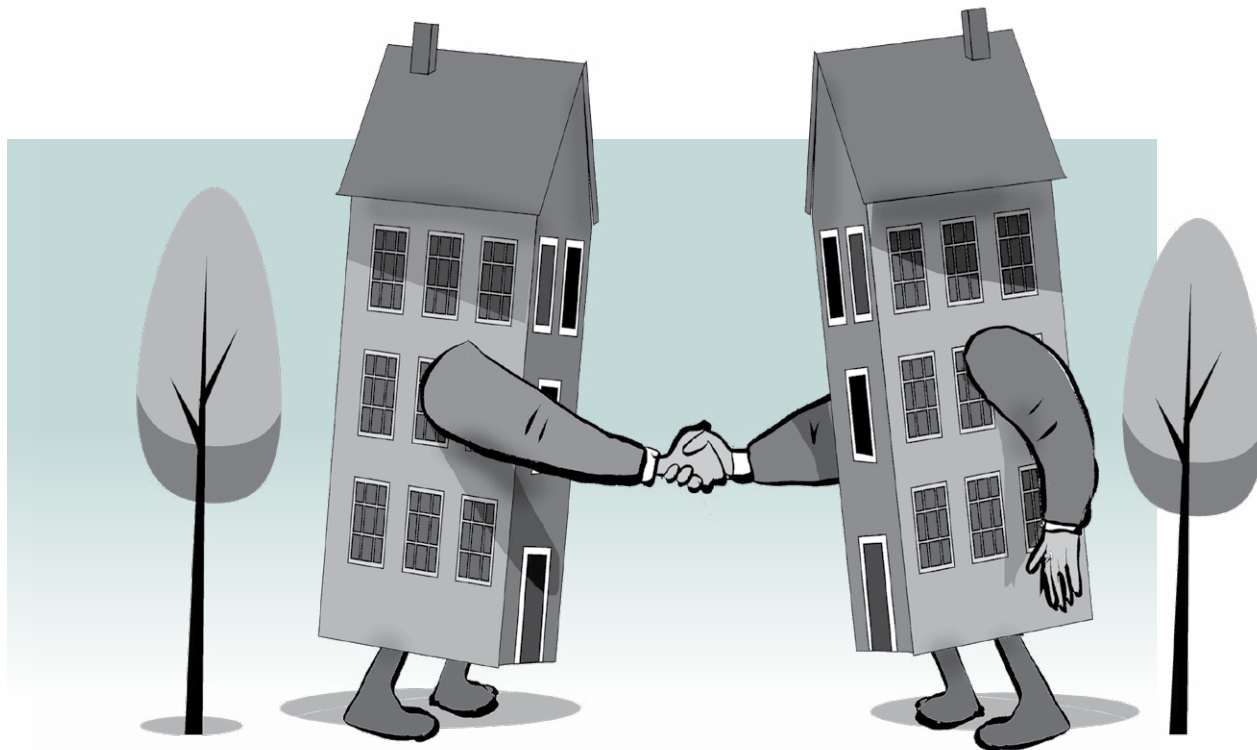
Usvajanje novog zakona o stanovanju i održavanju zgrada je prvi korak u sprovođenju sveobuhvatne stambene reforme, koja bi trebalo da obezbedi adekvatno upravljanje i održavanje zgrada, dok je preduslov za suštinsku stambenu reformu promena odnosa vlasnika posebnih delova prema zajedničkim delovima zgrade

**V**iše od 20 godina se čekalo donošenje novog zakona o stanovanju i održavanju zgrada, kojim bi se, između ostalog, temeljno uredili odnosi vezani za upravljanje zgradama i održavanje zgrada. Problem upravljanja zgradama i održavanja stambenih zgrada u etažnoj/privatnoj svojini jedna je od najtežih posledica privatizacije javnog stambenog fonda u Srbiji i drugim postsocijalističkim tranzicionim zemljama. Verovatno je osnovni razlog za to činjenica što promenu svojine/vlasništva nije pratila promena shvatanja vlasnika o tome da su oni vlasnici ne samo svojih stanova, već i proporcionalnog dela zgrade u celini, odnosno njenih zajedničkih delova, kao i da svako pravo sa sobom povlači i određene obaveze.

Privremena zakonska rešenja iz Zakona o održavanju stambenih zgrada iz 1995. godine i dopuna Zakona o osnovama svojinsko-pravnih odnosa iz 1996. godine nisu imali očekivane efekte, tako da stambeni fond, kao najveći kapital pojedinaca, ali i države, kontinuirano propada dugi niz godina.

Sveobuhvatna reforma i unapređenje sistema upravljanja zgradama i održavanja zgrada, koja je započeta usvajanjem novog Zakona o stanovanju i održavanju zgrada, direktno će koristiti vlasnicima stanova i poslovnih prostora, državi, lokalnim samoupravama i gradskim opštinama, ali i doprineti ukupnom ekonomskom razvoju kroz stvaranje novog tržišta i otvaranja novih radnih mesta vezanih za poslove upravljanja postojećim stambenim i poslovnim fondom i njegovog održavanja, kao i sprečavanja daljeg propadanja stambenog fonda.

Zakon zamenjuje tri posebna zakona koja su prestala da važe, a to su Zakon



o održavanju stambenih zgrada, Zakon o socijalnom stanovanju i Zakon o stanovanju, i njime su uređeni a) upravljanje zgradama; b) korišćenje i održavanje posebnih i zajedničkih delova zgrade; c) registracija stambenih zajednica, registri i jedinstvena evidencija stambenih zajednica; d) korišćenje stanova i iseljenje; e) stambena podrška, održivi razvoj stanovanja i socijalno stanovanje, kao i druga pitanja od značaja za stanovanje i održavanje zgrada.

### Podrška lokalnim samoupravama i nedostatak adekvatne podrške građanima

Podrška lokalnim samoupravama je obezbeđena kroz regionalne radionice koje je organizovala Stalna konferencija gradova i opština u saradnji sa a Ministarstvom građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture, kroz koje su predstavljeni sistem za re-

gistraciju stambenih zajednica i uputstvo za registratora stambenih zajednica u opštinama i gradovima. Takođe, na prezentacijama su predstavljeni modeli lokalnih akata i predstavnici lokalnih samouprava su se bliže upoznali sa procesom registracije stambenih zajednica, softverom za registraciju i drugim novinama koje Zakon donosi. Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture je najavilo paket podrške za sprovođenje Zakona, u okviru kojeg je posebna internet stranica<sup>1</sup> koja sadrži odgovore na najčešća pitanja, propise, objašnjenja najvažnijih instituta i uputstva. Pripremljen je i priručnik za stambene zajednice, kao i ilustrovani pregled odredbi Zakona, čije se objavljivanje očekuje u najskorije vreme. Doneti su podzakonski akti neophodni za sprovođenje Zakona, kao što su Pravilnik o sadržini registra i dokumentaciji potrebnoj za registraciju i evidenciju podataka o stambenim zajednicama, kao i načinu

podnošenja podataka i dokumenata<sup>2</sup>, Pravilnik o vrsti, obimu i dinamici aktivnosti tekućeg i investicionog održavanja zgrada i načinu sačinjavanja programa održavanja<sup>3</sup>, Pravilnik o kriterijumima za utvrđivanje minimalnog iznosa koji određuje jedinica lokalne samouprave za plaćanje troškova investicionog održavanja zajedničkih delova zgrade<sup>4</sup>, Pravilnik o programu ispita i načinu polaganja ispita, uslovima za sticanje i oduzimanje licence za profesionalnog upravnika i sadržini registra profesionalnih upravnika<sup>5</sup> i Pravilnik o obrascu izveštaja u vezi sa stambenim potrebama, uslovima stanovanja i programima stambene podrške u jedinici lokalne samouprave<sup>6</sup>. **Ipak, mišljenje autora je da nedostaje neposredna podrška zainteresovanim građanima, tj. vlasnicima stanova odnosno upravicima stambenih zajednica kroz koju bi se upoznali sa odredbama Zakona.** Treba imati u vidu da će u prvo vreme >>>

1. <http://stanovanje.gov.rs/pitanja-i-odgovori.php>.  
2. „Službeni glasnik RS”, br. 49/2017.  
3. „Službeni glasnik RS”, br. 54/2017.

4. „Službeni glasnik RS”, br. 101/2017.  
5. „Službeni glasnik RS”, br. 52/2017.  
6. *Ibid.*

upravnicima biti iz redova stanara, tačnije da će samo doći do terminoloških promena preko kojih će se predsednici skupština/saveta stambenih zgrada sada nazivati upravnicima stambenih zajednica, a da je Zakon pisan „teškim“ jezikom i da će biti mnogo nedoumica pri njegovom sprovođenju. Takođe, bilo bi dobro obezbediti instrukcije i podršku lokalnim samoupravama radi obezbeđenja ujednačenog sprovođenja propisa na čitavoj teritoriji Srbije. Verovatno je „teško“ napisan Zakon izazvao negativnu kampanju u sredstvima javnog informisanja i „spinovanje“ različitih informacija i tumačenja, od toga da će biti zabranjeno držanje cveća na stepenicama do toga da će sve zgrade dobiti prinudne upravnike, a **javnosti nije na adekvatan način ukazano na to da su osnovne ideje sprečavanje daljeg propadanja stambenog fonda i omogućavanje zainteresovanim stranama da stvarno upravljaju svojim vlasništvom, rešavanje problema socijalnog stanovanja, uspostavljanje održivog razvoja i rešavanje nagomilanih problema u ovim oblastima.**

## Stari problemi u stambenoj oblasti i rešenja iz novog zakona

Najvažniji problemi u ovoj oblasti su 1) nepostojanje adekvatnog i potpunog pravnog okvira i nedovoljno uređeni odnosi između etažnih vlasnika, njihova prava i obaveze; 2) neprecizno razgraničenje posebnih i zajedničkih fizičkih delova zgrade; 3) socijalističko nasleđe i odsustvo svesti o obavezama i odgovornostima građana za zajedničke delove zgrade; 4) neodrživo volontersko angažovanje sadašnjih predsednika skupština/saveta stanara, 5) neodgovarajuće upravljanje zgradama i vođenje održavanja zgrada i nezadovoljstvo vlasnika – nepostojanje profesionalne uprave;

6) nizak nivo ulaganja u investiciono i tekuće održavanje i nepostojanje fondova za investiciono održavanje; 7) nepostojanje finansijskih mehanizama za podršku održavanju; 8) nerazvijeno tržište održavanja zgrada i upravljanja zgradama, 9) način formiranja, statusa i funkcionisanja skupština stambenih zgrada.

Važno je napomenuti da je Zakonom ojačana uloga lokalnih samouprava u oblasti stanovanja i održavanja zgrada, čime se omogućava zaštita javnog interesa i sprečavanje štetnih posledica po život ili zdravlje ljudi, kroz institut prinudnih upravnika i mogućnosti da lokalne samouprave preuzimaju radove na održavanju zgrade na teret vlasnika. Zakon uvodi mogućnost učestvovanja lokalnih samouprava u bespovratnom sufinansiranju radova na održavanju, obezbeđuje da sve stambene zajednice mogu imati upravljanje (kroz prinudnu upravu), a samim tim i održavanje zgrada, dozvoljava lokalnim samoupravama da određuju opštinske/gradske zone i uvodi minimalan iznos za održavanje zgrada.

Definisani su pojmovi i uvedena nova rešenja radi prevazilaženja problema koji su identifikovani u dosadašnjoj praksi, od kojih su najvažniji: 1. *stambena zajednica*, 2. *organizovanje skupštine, kvoruma i izbora upravnika*, 3. *opcija profesionalizacije u oblasti upravljanja*, 4. *sistem održavanje zgrada, njegova realizacija i nadzor*, 5. *razdvajanje sredstava za investiciono i tekuće održavanje*, 6. *uvođenje prinudne uprave*, 7. *registracija stambenih zajednica i osnivanje registara u lokalnim samoupravama, kao i jedinstvene evidencije stambenih zajednica pri Republičkom geodetskom zavodu*. Takođe, Zakonom su definisani posebni, zajednički i samostalni delovi zgrade, prava, obaveze i odgovornost vlasnika, upravnika i stambene zajedni-

ce, mada su odredbe kojima su uređeni pojedini pojmovi „razbacane“ u različitim odredbama Zakona, a član 3. Zakona „Značenje izraza“ ne sadrži sve ključne izraze (između ostalih, ne navodi pojam *stambene zajednice*).

## Pregled pojedinih zakonskih rešenja

### Stambena zajednica

Stambena zajednica nastaje po sili zakona u momentu kada postoje dva različita vlasnika na dva posebna dela zgrade i ima status pravnog lica. Od momenta uspostavljanja stambene zajednice po sili zakona teku rokovi za održavanje konstitutivne sednice skupštine stambene zajednice, izbor upravnika i registraciju stambene zajednice. Definisane stambene zajednice na ovakav način uključuje i veći broj „porodičnih“ zgrada koje formalno ispunjavaju navedeni uslov, ali se postavlja pitanje da li je celishodno primenjivati odredbe Zakona na „porodične zgrade“ u kojima su vlasnici posebnih delova najčešće najbliži krvni srodnici.

### Upravljanje i održavanje kao pravo i obaveza vlasnika

Poslove upravljanja zgradom vrše:

1. vlasnik (kada je jedno lice isključivi vlasnik svih delova);
2. vlasnici posebnih delova, kada su u pitanju porodične kuće sa dva posebna dela;
3. stambena zajednica preko skupštine i upravnika / profesionalnog upravnika (kada postoje dva posebna dela različitih vlasnika) za stambene i poslovno-stambene zgrade;
4. vlasnici posebnih delova (poslovnih prostora) u poslovnim zgradama, preko organa udruženja koje osnivaju, ali se na njih shodno primenjuju odredbe Zakona o stanovanju i održavanju zgrada u pogledu nadležnosti, pra-

va i obaveza skupštine i upravnika stambene zajednice u upravljanju zgradom.

**Skupština** – Organizovanje i rad skupštine su detaljno razrađeni u Zakonu. Svaki vlasnik posebnog dela ima 1 glas, a vlasnik garaže, garažnog mesta i boksa ima pravo glasa u skupštini stambene zajednice samo ako istovremeno nema vlasništvo na stanu ili poslovnom prostoru u toj stambenoj zajednici. Postavlja se pitanje da li je osnovano rešenje da svi vlasnici imaju 1 glas, nezavisno od veličine njihovog posebnog dela. Skupština stambene zajednice odlučuje prostom većinom glasova, osim kod raspolaganja zajedničkim delovima zgrade, poveravanja upravljanja profesionalnom upravniku i kreditnog zaduživanja, kada je potrebna dvotrećinska većina. Značajno je to što je Zakonom data mogućnost odgovornim vlasnicima da reše problem konstituisanja skupštine zbog nedostatka kvoruma, koji je izazivao velike probleme u praksi i sprečavao zainteresovane vlasnike da ostvaruju svoja prava. Uvodi se pojam „nedostupnog vlasnika“ posebnog dela, odnosno vlasnika koji se neopravdano 3 puta uzastopno nije odazvao pozivu da učestvuje u radu skupštine. Takav vlasnik se proglašava „nedostupnim“, a njegov glas se ne uračunava u kvorum odnosno ukupan broj glasova za odlučivanje, čime je rešen problem sa kojim su se suočavale mnoge skupštine stanara koje nisu mogle da izbegnu „teror većine nad manjinom“ i čime je omogućeno zainteresovanim vlasnicima da mogu održati skupštinu, izabrati upravnika i organizovati upravljanje zgradom i održavanje zgrade.

**Upravnik** – izvršni je organ zgrade, bivši predsednik skupštine stanara, koji se stara o sprovođenju odluka skupštine i

obavlja poslove vezane za upravljanje zgradom i organizaciju održavanja stambene zgrade. Upravnik ne mora biti vlasnik posebnog dela zgrade<sup>7</sup>.

**Profesionalni upravnik** – Uvodi se mogućnost angažovanja licenciranog profesionalnog upravnika, koji bi, u ime i za račun vlasnika, upravljao zgradom i sprovodio odluke skupštine. Značajna novina je uvođenje organizacija za profesionalno upravljanje, preko kojih stambene zajednice angažuju profesionalnog upravnika. Posebno treba imati u vidu novogradnje sa velikim brojem stanova, u kojima je upravljanje zgradama, a velikim delom i održavanje zgrada, bilo usporeno ili je potpuno izostalo. Najčešći razlog je loša finansijska situacija, ali i niska svest velikog broja stanara, koji nisu prihvatili da, pored prava i obaveza vezanih za sopstveni stan kao poseban deo zgrade, imaju prava i obaveze prema zajedničkim delovima zgrade.

**Održavanje zgrada** – Lokalna samouprava, na osnovu Zakona i Pravilnika o kriterijumima za utvrđivanje minimalnog iznosa koji određuje jedinica lokalne samouprave za plaćanje troškova investicionog održavanja zajedničkih delova zgrade, i propisuje minimalan iznos za održavanje stambenih zgrada, a skupština stambene zajednice određuje iznos tekućeg i investicionog održavanja, kao i troškova upravljanja za svaki posebni deo zgrade, koji ne može biti manji od propisanog minimuma. Vlasnicima će biti ostavljena mogućnost da iznos za održavanje uplaćuju, neposredno ili preko objedinjene naplate, na račun stambene zajednice ili račun lica koje se bavi upravljanjem zgradom i/ili održavanjem zgrade. Mogućnost naplaćivanja preko objedinjene naplate komunalnih i drugih usluga u lokalnim samoupravama koje

imaju sistem objedinjene naplate, obezbediće bržu i lakšu naplatu iznosa za održavanje i olakšaće rad upravnicima, koji neće imati obavezu da prikupljaju sredstva. Iznos za tekuće održavanje se određuje po broju posebnih delova, za svaki posebni deo, a za investiciono održavanje se određuje srazmerno učešću površine posebnog dela u zbiru svih posebnih delova zgrade, osim ukoliko vlasnici sporazumno ne utvrde drugačije kriterijume. Radovi na održavanju se izvode u skladu sa programom održavanja, koji donosi skupština stambene zajednice. Aktivnosti na održavanju zgrade vrše se kroz: 1) hitne intervencije – bez odlaganja, iz bilo kojih sredstava stambene zajednice; 2) tekuće održavanje; 3) investiciono održavanje – iz rezervnog fonda stambene zajednice.

**Prinudni profesionalni upravnik** – Prinudnu upravu uvodi lokalna samouprava poveravanjem poslova upravljanja profesionalnom upravniku u slučaju da 1) prijava za upis stambene zajednice ne bude podneta ni posle isteka roka iz rešenja komunalnog inspektora i 2) po isteku ili prestanku mandata upravnika, ukoliko se ne izabere novi upravnik u roku od 30 dana.

### Registracija stambene zajednice

Zakon uvodi sistem koji će omogućiti formiranje jedinstvene liste zgrada u Srbiji kroz uspostavljanje registara stambenih zajednica, koje vode lokalne samouprave, i jedinstvene evidencije stambenih zajednica<sup>8</sup>, koju vodi Republički geodetski zavod. Iako je postupak registracije stambenih zajednica sličan registraciji pravnih lica u Agenciji za privredne registre, proces registracije i odnosi regulatora u lokalnim samoupravama sa Republičkim geodetskim zavodom, kao i potrebna dokumentacija, u Zakonu su >>>

7. Mišljenje Ministarstva građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture.

8. <https://katastar.rgz.gov.rs/StambeneZajednice/?&LanguageID=1>.

obrađeni u više odredbi, pa nije lako sagledati proces u celini. Takođe, neobično je da Zakonom nije predviđen Registrator u Republičkom geodetskom zavodu, pa zbunjujuće deluje to što Registrator u lokalnoj samoupravi komunicira sa „centralnim informacionim sistemom“ Republičkog geodetskog zavoda. **Treba pohvaliti agilnost i volju Republičkog geodetskog zavoda, koji je, u kratkom roku i iz sopstvenih sredstava, razvio aplikaciju za registraciju stambenih zajednica, omogućavajući da registracija stambenih zajednica bude elektronska i pre zakonskog roka.**

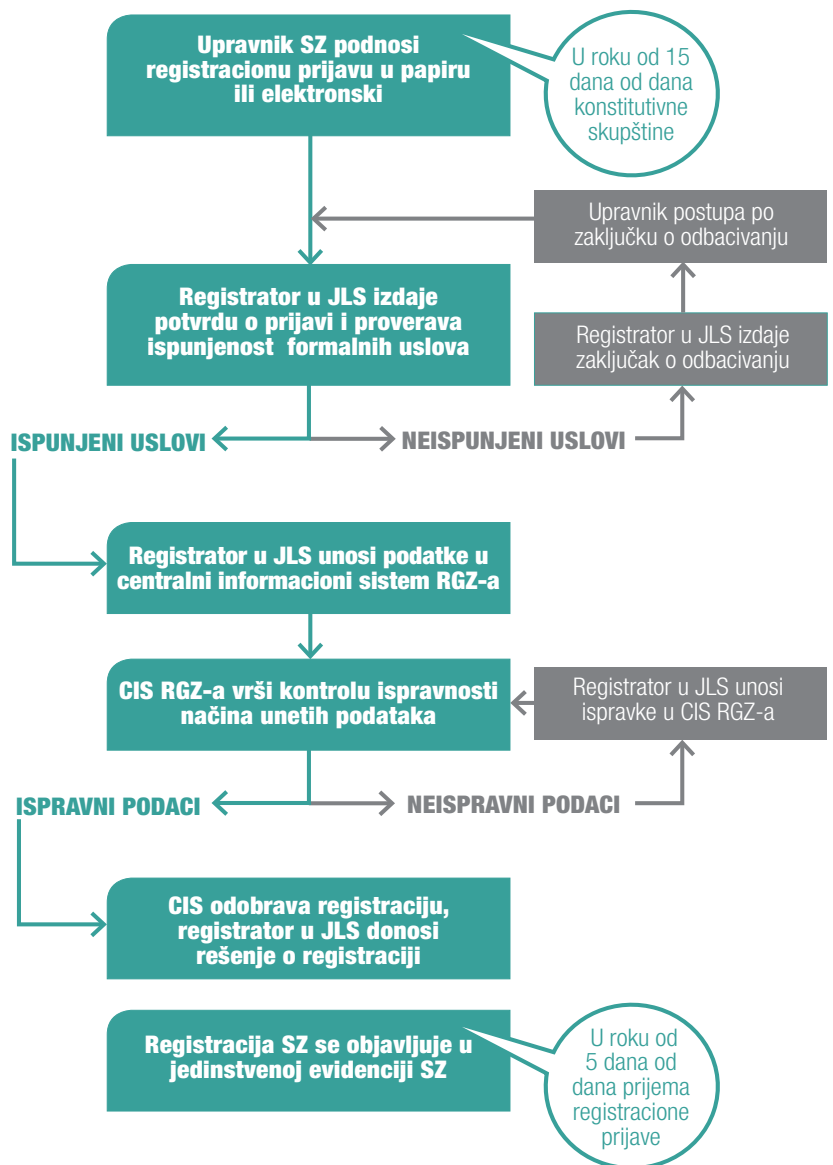
Zakon ne pravi razliku između registracije objekata koji imaju konstituisane skupštine stanara, objekata koji do sada nisu registrovali skupštine stanara i novoizgrađenih objekata, već je proces uređen za sve na isti način, a dokumentacija koja je potrebna za registraciju stambene zajednice nije nabrojana u jednom članu. Ako se ima u vidu da se u početku ne očekuje da će zgrade imati profesionalne upravnike, već da će funkciju upravnika imati bivši predsednici skupština, koji većinom nisu pravnici, biće prilično teško identifikovati sva potrebna dokumenta i informacije. Zbog toga je za sprovođenje Zakona izuzetno važna podrška budućim upravicima stambenih zajednica kako bi im se bliže objasnio proces registraci-

Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture je dalo predlog Poreskoj upravi da se PIB za stambene zajednice pribavlja po službenoj dužnosti, na isti način kao što se pribavljanje PIB prilikom osnivanja različitih pravnih lica u APR-u, ali nisu naišli na dovoljno razumevanja predstavnika Poreske uprave. Očekuje se da će se do kraja godine, kroz aplikaciju RGZ-a, obezbediti pribavljanje PIB-a po službenoj dužnosti.

je, potrebna dokumentacija i informacije, budući da je zakonski rok predviđen za registraciju stambenih zajednica prošao. Kako je deo aplikacije za registraciju stambenih zajednica pri Republičkom geodetskom zavodu završen, stvoreni su uslovi da se registri u lokalnim samoupravama i jedinstvena evidencija uspostave do kraja decembra 2017. godine, pod uslovom da se konstituišu skupštine i izaberu upravnici koji će podneti zahteve za registraciju stambenih zajednica.

## Proces registracije – šta čeka vlasnike

Dužnost je upravnika da registracionu prijavu sa potrebnom dokumentacijom, elektronski ili u papirnoj formi, podnese mesno nadležnoj lokalnoj samoupravi, u roku od 15 dana od dana održavanja skupštine stambene zajednice. Po Zakonu, Registrator proverava samo da li je zahtev formalno ispravan, ali u praksi Registratori značajno prekoračuju ovlašćenja i pogrešno tumače Zakon. Registrator unosi podatke u aplikaciju





za centralni informacijski sistem, koji se vodi pri Republičkom geodetskom zavodu. Republički geodetski zavod proverava kontrolu ispravnosti načina unetih podataka i o tome obaveštava Registratora, koji ispravlja unete podatke, ukoliko postoji potreba za ispravkom podataka u centralnom informacionom sistemu, ili donosi rešenje o registraciji stambene zajednice. **U slučaju da Registrator ne registruje stambenu zajednicu u roku od 5 dana od dana prijema uredne registracione prijave, primeniće se princip „čutanje znači odobravanje” i Registrator će morati da registruje stambenu zajednicu.** Pitanja koja se nameću su da li će lokalne samouprave i Geodetski zavod imati dovoljno resursa da na najbolji način obezbede sprovođenje Zakona, kao i kako će se upravni organi snaći u procesu registracije.

Sa stanovišta stambenih zajednica koje imaju obavezu da se registruju, jedan od problema može biti pribavljanje podataka i dokaza. Pravilnikom je predviđeno da se matični broj pribavlja po službenoj dužnosti od Republičkog zavoda za statistiku, što će ubrzati i smanjiti troškove postupka. Suprotno navedenom, upravni organi stambenih zajednica koji su registrovali stambene zajednice do decembra 2017. godine, bili su u obavezi da od nadležne organizacione jedinice Poreske uprave pribave PIB, a na PIB se trenutno čeka, u pojedinim organizacionim jedinicama, preko mesec dana. Ovakvo rešenje je prilično neobično, imajući u vidu eZUP i mogućnost pribavljanja podataka preko portala eUprave, kao i činjenicu da se kod registracije pravnih lica kod APR-a, PIB dobija pri registraciji. Značajna novina je da će se od početka decembra PIB dobijati automatski pri registraciji stambene zajednice, u sledeća 2-3 meseca proradiće i servis elektronskog podnošenja zahteva za registraciju opštinama.

## Nadzor nad sprovođenjem zakona

Nadzor nad sprovođenjem Zakona vrše:

1. republički inspektor za komunalne delatnosti, koji vrši nadzor nad radom lokalne samouprave;
2. komunalni inspektor iz lokalne samouprave, koji vrši nadzor nad stambenom zajednicom i njenim aktima;
3. građevinski inspektor, koji vrši redovni nadzor nad korišćenjem zgrade, građevinskim elementima zgrade i sprovođenjem programa održavanja.

Predviđeno je da inspekcija deluje preventivno, pa je inspektor dužan da pruži stručnu pomoć i daje stručna objašnjenja predstavnicima stambene zajednice. Inspektor obaveštava subjekt inspekcijanskog nadzora u vezi sa obavezama iz propisa, ukazuje na moguće zabranjene, odnosno štetne posledice ponašanja subjekta i opominje subjekt inspekcijanskog nadzora u vezi sa potrebom da se otklone uzroci nezakonitosti, koji mogu nastati u budućnosti. Tako npr. u slučaju da se stambena zajednica ne registruje, komunalni inspektor upozorava predstavnike stambene zajednice i rešenjem nalaže registraciju u određenom roku.

## Promocija zakona i uspostavljanje saradnje između lokalnih samouprava i stambenih zajednica

Uspostavljanje komunikacije i saradnje između predstavnika lokalne samouprave i stambene zajednice jedan je od preduslova za sprovođenje Zakona. Stambenim zajednicama odnosno vlasnicima posebnih delova će biti potrebne dodatna podrška i edukacija kako bi došlo do pune primene Zakona i prihvatanja činjenice da pravo vlasništva nad posebnim delom donosi prava i obaveze. Pored prava raspolaganja, pravo upravljanja svojim vlasništvom je jedno od najvažni-

Promena mišljenja vlasnika posebnih delova (stanova) da, pored prava vlasništva na svom posebnom delu, istovremeno učestvuju u vlasništvu nad zajedničkim delovima zgrade (krov, stepenice ili lift) sa drugim vlasnicima jeste preduslov za suštinsku reformu upravljanja zgradama i održavanja zgrada. Zbog toga bi dobro organizovana promocija Zakona od strane Ministarstva i jedinica lokalne samouprave trebalo da ukaže na to koja prava i obaveze imaju vlasnici i da je u njihovom interesu aktivno ostvarivanje prava, kao i da će im javna uprava pružiti punu podršku.

jih prava, koje je do sada bilo ostvarivano sporadično. Skupštine stanara su u najvećem broju slučajeva bile formalno organizovane, a upravljanjem zgradama i održavanjem zgrada su se u praksi najčešće bavili zainteresovani stanari, uglavnom penzioneri, koji su bez valjanih odluka skupštine upravljali zgradom kako su želeli odnosno umeli. Veliki problem za konstituisanje skupština, koji je sada Zakonom otklonjen, bio je nedostatak kvoruma za organizovanje skupštine, kada je vlasnicima uskraćivano pravo upravljanja, a samim tim i održavanja.

Značajna je uloga lokalnih samouprava i njihove saradnje sa predstavnicima skupština stanara odnosno upravnicima stambenih zajednica. Gradska opština Vračar, koja ima dobru saradnju sa predsednicima skupština stanara, bila je primer dobre prakse. U periodu januar–mart 2016. godine, Gradska opština Vračar i OPTIMUS – Centar za dobro upravljanje sproveli su projekat „Bolje stanovanje na Vračaru” u okviru programa UNDP-a „Unapređenje pružanja usluga na lokalnom nivou”. Cilj projekta je bio doprinos unapređenju stanovanja, upravljanju zgradama i održavanju >>>

Anketa predsednika skupština/saveta stanara, sprovedena početkom 2016. u GO Vračar, između ostalog, ukazala je na probleme vezane za:

**a. Kvorum**

- 37,2% prisustvuje manjina stanara
- 33,9% prisustvuje većina stanara
- 28,9% prisustvuje polovina stanara

**b. Donošenje odluka**

- 36,1% uspešno
- 52,5% delimično uspešno
- 11,5% neuspešno

**c. Sprovedenje odluka**

- 50,4% uspešno
- 9,8% odluke se ne sprovode
- 39,8% otežano se sprovode

**d. Operativna dokumenta**

Samo 1/4 – 1/3 skupština/saveta stanara usvaja operativna dokumenta za rad (program održavanja zgrade, godišnji finansijski izveštaj)

**e. Investiciono održavanje**

Sredstva za investiciono održavanje izdvaja samo 35,8% anketiranih

stambenih zgrada u Gradskoj opštini Vračar kroz:

- unapređenje komunikacije i saradnje  
Gradске opštine Vračar sa predstavnicima skupština/saveta stanara i jačanje učešća građana;
- doprinos unapređenju regulatornog okvira u oblasti stanovanja i boljeg upravljanja zgradama i
- podizanje nivoa svesti predstavnika skupština/saveta stanara o upravljanju u stambenim zgradama.

U okviru projekta je održano više radio-

nica sa predsednicima skupština stanara, koje su, pored ankete, sadržale i prezentaciju Nacrta Zakona o stanovanju i održavanju zgrada. Na završnoj radionici su predstavnicima skupština/saveta stanara prezentovani rezultati ankete<sup>9</sup>.

Anketa je pokazala da je aktuelni okvir delovanja skupština/saveta zgrada neadekvatan (stari zakon), a da su odnosi između vlasnika unutar skupštine/saveta stanara neuređeni, zbog odsustva svesti o obavezama i odgovornostima za zajedničke delove zgrade, neodgovarajućeg upravljanja zgradama, ali i loše finansijske situacije. Takođe, anketa pokazuje i nedovoljno poznavanje oblasti upravljanja zgradama među predsednicima skupština/saveta stanara, koje je neophodno da bi sistem održavanja bio uspešan.

Većina od 56,3% anketiranih predsednika skupština/saveta stanara izrazila je potrebu za podrškom u sprovođenju obaveza koje nastanu usvajanjem novog zakona. Nacrt novog zakona komentarisani je i pozitivno i negativno, kako se i očekivalo. Predsednici skupština/saveta su većinom podržali uvođenje obaveznih naknada za tekuće i investiciono održavanje, kao i za upravljanje zgradom.

Način prevazilaženja ovih poteškoća u radu skupština/saveta stambenih zgrada, anketirani predsednici vide u sledećem: a) zakonskoj regulativi, kojom bi se uveli obaveznost finansijskog i drugog učešća u održavanju zgrada, odnosno sankcionisanje za nepoštovanje obaveza, b) razvoju održivog sistema naplate obaveza za održavanje zgrada, c) edukaciji, podizanju nivoa svesti, informisanosti i motivaciji. Prema mišljenju ispitanika, teme na koje bi opština trebalo da organizuje obuke ili seminare

su: pravni okvir za održavanje zgrada i upravljanje zgradama (64,8%), prava i obaveze stambene zajednice (64,8%), uloga i odgovornost upravnika u zgradama (62,5%), finansijski menadžment (58%), pristup izvorima finansiranja (52,3%), izrada programa održavanja zgrade (46,6%), podizanje nivoa svesti stanara o održavanju zgrada u zajedničkom interesu (45,5%).

## Epilog

Usvajanje Zakona predstavlja samo prvi korak u sprovođenju sveobuhvatne stambene reforme, koja bi trebalo da, pored zakonskog, obezbedi institucionalne, finansijske, strukovne i organizacione uslove za uvođenje i sprovođenje propisa kojima će se stambena oblast detaljno urediti. To znači da je neophodno da se, pored donošenja Zakona i podzakonskih akata, informiše javnost o novinama koje Zakon donosi, pokrene kampanja kako bi se vlasnici upoznali sa pravima i obavezama koje proističu iz njihovog vlasništva nad stanom (kao posebnim delom) i zajedničkim delovima zgrade, kao i da se organizuje podrška lokalnim samoupravama i vlasnicima stanova / poslovnih prostora za uspešno sprovođenje propisa. U idealnom svetu sprovođenje Zakona bi bilo odloženo dok se ne steknu svi uslovi, finalizira softver za registraciju stambenih zajednica pri Republičkom geodetskom zavodu, obuče lokalne samouprave za upotrebu softvera i sprovođenje propisa, obuču upravnika stambenih zajednica i licenciraju profesionalni upravnici. Međutim, sprovođenje propisa nije odloženo, tako da je od 1. juna 2017. godine započeta registracija stambenih zajednica, a u praksi će se pokazati u kojoj meri su svi učesnici u procesu spremni. ■

9. Videti: [http://optimus.org.rs/pdf/Vracar\\_lzvestaj\\_o%20rezultatima%20ankete.pdf](http://optimus.org.rs/pdf/Vracar_lzvestaj_o%20rezultatima%20ankete.pdf).



## Dr Đorđe Mojović

Program za urbani razvoj NVO

✉ [djordje.mojovic@pur.rs](mailto:djordje.mojovic@pur.rs)

# DUGO OČEKIVANA NOVA STAMBENA REGULATIVA: O RAZVOJU I PERSPEKTIVAMA STAMBENE PODRŠKE U SRBIJI

Donošenjem Zakona o stanovanju i održavanju zgrada u oblasti stambene podrške (socijalnog stanovanja) korenito je revidovan prethodni sistem i ponuđen novi okvir, za koji se nadamo da će biti bliži opštem cilju svake stambene politike, a to je da na održivim osnovama omogući dostupnost stanovanja svakom domaćinstvu

**P**ovod za pisanje ovog članka je radikalni zahvat koji se desio u stambenom zakonodavstvu, otpočet krajem 2014. i okončan donošenjem Zakona o stanovanju i održavanju zgrada decembra 2016. Kao učesnik procesa od njegovog početka do decembra 2015, tj. do pred kraj izrade prvih nacrti novog propisa, imao sam uvid u pripremu koncepata i tekstova iz oblasti upravljanja stambenim zgradama i održavanja stambenih zgrada u etažnoj svojini i stambene podrške, i značajan udeo u toj pripremi. Osnovno polazište za pripremu novog propisa bilo je da se postojeće stambeno zakonodavstvo, doneto kao prelazno još u prvoj polovini 90-ih godina 20. veka, zameni jedinstvenim stambenim zakonikom koji bi obuhvatio sve predmetne oblasti i, dodatno, tretirao i nove teme koje su se vremenom nametnule kao nerešeni problemi koji uslovljavaju rešavanje osnovne stambene materije.

Fokus ovog članka biće na oblasti koju novi zakon zove „stambena podrška“, a koji u potpunosti odgovara oblasti socijalnog stanovanja iz Zakona o socijalnom stanovanju iz 2009. Sam termin *stambena podrška* odabran je za novi zakon, jer je termin *socijalno stanovanje* identifikovan gotovo isključivo sa stanovanjem u javnom zakupu za najugroženije slojeve stanovništva.

Za razumevanje aktuelne situacije i mogućih scenarija, potrebno je imati informacije o razvoju stambene politike koja je prethodila sadašnjem stanju i dovela do njega, pa će u prvom delu teksta biti dat i kratak istorijat stambene politike u poslednje tri decenije.

Posle lapidarne analize formativnih elemenata novog propisa, uz posmatranje šireg okruženja – postojećih srodnih propisa, strategija i aktuelne prakse, biće ponuđene na razmatranje anticipacije mo-

>>>

gućih pravaca daljeg razvoja stambene politike u Srbiji.

## Čime se bavi stambena politika?

Najopštije govoreći, opšti cilj svake stambene politike je obezbeđenje mogućnosti da svi imaju krov nad glavom, a smatra se da, po svojoj političkoj suštini, stambena politika treba da predstavlja konsenzus između efikasnog stambenog tržišta i cenovne pristupačnosti za sve društvene grupe, tj. između zdrave ekonomije i socijalne zaštite. Ovo dvojstvo, po Martinu Luksu<sup>1</sup>, podrazumeva da se javna stambena politika (nacionalna i/ili lokalna) uobičajeno bavi: 1) otklanjanjem nedostataka stambenog tržišta i obezbeđenjem da ono funkcioniše efikasnije (da se „optimizuje“) i 2) preraspodelom stambene potrošnje ili, preciznije, da obezbeđenjem cenovno pristupačnog stanovanja za sve društvene grupe.

Za one kojima je časopis *Polis* namenjen – donosiocima odluka i učesnicima u sprovođenju politika lokalnog razvoja, važno je da razumeju da postoje prilične razlike u prioritetima stambenih politika, a posebno u načinima postizanja ciljeva, ali i to da sve države ovoj oblasti, koja je od vitalne važnosti za društvo, prilaze sa velikom pažnjom, sprovodeći u praksu postulat da je pravo na odgovarajuće stanovanje deo korpusa osnovnih ljudskih pra-

va<sup>2</sup>. Iako stambena politika uglavnom prati logiku socijalne politike države, nema univerzalno dobrih rešenja, pa postoje velike varijacije u pristupu i operacionalizaciji<sup>3</sup>.

## Kratak pregled razvoja stambene politike u Srbiji tokom protekle tri decenije

Početak perioda koji je predodredio aktuelno stanje u stambenoj oblasti vezuje se za radikalni korak – omogućavanje masovne privatizacije stambenog fonda, donošenjem Zakona o stambenim odnosima 1990. Na taj način je u sferi stanovanja gotovo preko noći izvršena tranzicija iz socijalističkog u kapitalistički ekonomski model. Sledeća prekretnica je 2000. godina, od kada se formira demokratsko uređenje i počinju da se razvijaju nove institucije i regulativa usmerena ka liberalnoj ekonomiji, pri čemu se balansira sa novim konceptima ekonomski održive socijalne zaštite, sa značajnim uticajima na formiranje novih instrumenata stambene politike. Za početak trećeg perioda razvoja post-socijalističke stambene politike, kao prekretnu godinu možemo prihvatiti 2009, kada je donet Zakon o socijalnom stanovanju. Cilj tog zakona je bio da na principima ekonomske i socijalne održivosti uspostavi institucionalno-finansijski i regulatorni sistem koji će omogućiti da se efikasno, racionalno i fleksibilno koncipiraju i realizuju različiti stambeni programi, uz balansiranje između potreba i mogućnosti.

Za poslednju veliku prekretnicu, a ujedno bi se ona mogla gledati i kao uvod u novu deceniju stambene politike, pretpostavićemo donošenje Zakona o stanovanju i održavanju zgrada, decembra 2016. Ovaj propis smenjuje kompletnu prelaznu stambenu regulativu iz 90-tih godina 20. veka, uvodi neke nove instrumente, ali suštinski demontira model sistema koji je počeo da se uspostavlja Zakonom o socijalnom stanovanju iz 2009.

## Stambena politika u periodu od 1990. do 2000. godine

Donošenje Zakona o stambenim odnosima 1990. godine bilo je prelomni moment stambene politike i označilo je prekid četrdesetogodišnje prakse finansiranja i izgradnje stanova u javnoj („društvenoj“) svojini i omogućavanja otkupa stanova od strane stanara („nosilaca starnarskih prava“).

To je period najdublje političke i ekonomske krize u novoj istoriji Srbije, koja je u svim društvenim sferama unazadila zemlju, pa je tako i stambena oblast pretrpela teške posledice. Najvažnije su sledeće:

- državna („društvena“) imovina od oko 700.000 stanova, aktuelne tržišne vrednosti reda veličine 25 mlrd. evra, prodana je u bescenje stancima, pri čemu a) nije formiran nijedan fond iz kog bi se finansirali novi ciklusi stambeni izgradnje (tržišni ili neprofitni) i b) pod

1. Lux, M. (ed.), *Housing policy: An end or a new beginning?* Open Society Institute, Budapest 2003.

2. Ovdje je reč o međunarodnim deklaracijama koje su prihvatile gotovo sve zemlje sveta, a među njima i SFRJ, odnosno SCG, SRJ i Srbija, kao što su Univerzalna deklaracija UN o ljudskim pravima iz 1948, Deklaracija UN o pravima deteta iz 1959, Međunarodna konvencija UN o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima iz 1966, Socijalna povelja Saveta Evrope iz 1961, sa revizijom iz 1996, koja se odnosi na obavezivanje članica da *preuzimaju mere sa ciljem podrške pristupačnosti stanovanja odgovarajućeg kvaliteta kako bi se preveniralo beskućništvo i da sprovode mere koje obezbeđuju pristupačnu cenu stanovanja za one koji nemaju dovoljno finansijskih sredstava.*

3. U nekim zemljama postoje kompleksni sistemi institucija i fondova usmerenih na produkciju stanova za izdavanje (npr. Holandija, Francuska, Austrija, ali i neke države SAD), u drugima se više bave permanentnim praćenjem stambenog tržišta, intervencijama poreskom politikom, regulisanjem zakupnina i subvencijama na strani tražnje (Velika Britanija, Švedska). U nekim zemljama težište podrške je na stanovanju u ličnoj svojini, a u drugim na stanovanju pod zakup, u bilo kom svojniskom obliku (privatnom, javnom ili zadružnom).

nepravičnim visoko privilegovanim uslovima preneti je javna svojina u privatno vlasništvo nosilaca stanarskih prava i time je naneta nepravda svima onima od čijih primanja je izdvajano za stambenu izgradnju, a sami nisu od društva dobili stan na korišćenje;

- postojeće stambene institucije, mehanizmi i sistemi finansiranja i gradnje, kao i kadrovski kapaciteti su se ugasili i javna intervencija u stambenoj oblasti zadržana je u prelaznim oblicima, a to su lokalna javna preduzeća za održavanje stambenih zgrada i opštinski fondovi solidarne stambene izgradnje;
- ključna regulativa (Zakon o stanovanju iz 1992, koji je ubrzao privatizaciju i uz prateću hiperinflaciju proces transformacije javne u privatnu svojinu doveo do besmisla, Zakon o održavanju stambenih zgrada iz 1995, donet pre nego što je definisan novonastali oblik svojine, o čemu je već bilo reči u Uvodu) bila je doneta kao prelazna, a uloga države je minimizirana;
- stvorena je nova, nepoželjna stambena kultura u privatizovanim stambenim zgradama, kao mešavina nekadašnjih "stambenih odnosa" koji su postojali između nosilaca stanarskih prava (stanara) i države kao vlasnika stanova, u kome je država značajno finansirala održavanje zgrada (zajedničkih delova za sve koji su imali sreću da dobiju društveni stan, a za posebno povlašćene članove društva, održavala je i same stanove) i nagle dekollektivizacije,

koja je nastupila prisvajanjem svojine nad stanom po bagatelnim uslovima; ulazna vrata u stan vrlo brzo postaju granica između sopstvene imovine i imaginarne i nedefinisane zajedničke, društvene, odnosno ničije imovine, za koju nemam nikakav interes.

Postupno se javlja stambeno tržište, ali ne postoje finansijski fondovi koji bi pratili kupovinu stanova, kao ni novu stambenu izgradnju, koja se postepeno razvija, kao vrlo lukrativna ekonomska grana. Stan je postao isključivo roba, i to nedostupna najvećem delu onih kojima je potreban. Rezultat građanskih ratova je priliv oko 10% stanovništva iz bivših republika SFRJ do sredine 90-tih godina, i taj pritisak na stambena tržišta velikih gradova i na po obimu i po cenama neadekvatnu ponudu, doveo je do eksplozije bespravne gradnje. Ovaj vid samoregulisane stambene privrede, gotovo u potpunosti u svojoj ekonomiji, još je u socijalističkom periodu tolerisan kao ventil za korekciju nemoći države da obezbedi potreban stambeni prostor. Tako se razvila još jedna dominantna stambena (sub)kultura, posredno podržana i pospešena od države.<sup>4</sup>

### Period od 2000. do 2009. godine

Uspostavljanje demokratskog političkog sistema, prestanak ratovanja i smirenje tenzija u regionu doveli su do skidanja sankcija EU i SAD i pred nove vlasti postavljeni su izazovi izgradnje novog državnog sistema.

U ovom periodu formiraju se nove institucije javne intervencije, poznate u razvijanom svetu. Sistem hipotekarnog kreditiranja kupovine stanova, razvijan od ranih dvehiljaditih, podržan je odgovarajućom regulativom, snažnom finansijskom institucijom, Nacionalnom korporacijom za osiguranje stambenih kredita, dugim periodom jake političke podrške i raspolaganjem velikim budžetskim sredstvima. Finansiranje ovog sistema iz budžeta uključivalo je i direktne subvencije građanima, privuklo je bankarski sektor i uvelo regularno stambeno kreditiranje<sup>5</sup> na strani tražnje, a takođe i tzv. projektno finansiranje, odnosno kreditiranje izgradnje za tržište. Po svojoj suštini, ovaj sistem je bio orijentisan na kreditno sposobna, dakle domaćinstva sa višim primanjima.

Na drugom polu stambene politike, opštinski i gradski fondovi solidarne stambene izgradnje, institucije koje su predstavljale kontinuitet sa stambenom politikom socijalističkog perioda, održali su se zahvaljujući obaveznom izdvajanju iz fonda zarada i prilivu od otplate raspođeljenih stanova. Od 2004. oni su počeli da se transformišu na savremenim principima rada neprofitnih stambenih organizacija kakve postoje na Zapadu, u lokalne stambene agencije. Ove institucije su bile embrion celovite reforme i deo strukture novog sistema socijalnog stanovanja. Taj sistem je podrazumevao da se nacionalni nivo bavi programiranjem i finansiranjem (kreditiranjem) a lokalni, definisanjem lo- >>>

4. Spontano, samograditeljsko formiranje naselja niskih urbanističkih standarda, sa individualnim kućama građenim u skladu sa raspoloživim sredstvima, na poljoprivrednom zemljištu po obođu građevinskih zona. Na prirodne težnje ugroženih pridošlica država je afirmativno odgovorila, omogućavajući naknadni pristup javnim servisima (struja, voda, put, javni prevoz), a dalekosežne posledice ovog konsenzusa ogledale su se u veoma teškoj integraciji ovih naselja u planski sistem i njihovih žitelja u društveno tkivo grada, u devastiranju zemljišta, visokoj ceni urbanizacije i, naposljetku, stvaranju opšteg uverenja da se ne isplati graditi po zakonu. Prvi zakon o legalizaciji, donet 1996, nije postigao svoj cilj, izuzev što je omogućio novorođenoj finansijskoj eliti da legalizuje svoje investicije.

5. Zakon o hipoteci iz 2005. godine bio je osnovni preduslov za stambeno kreditiranje, a potom je uveden sistem osiguranja stambenih kredita koje građani uzimaju kod komercijalnih banaka. Nacionalna korporacija za osiguranje stambenih kredita je formirana 2004. godine. NKOSK preuzima 75% rizika otplate, pa su na taj način bile ograničene do tada izuzetno visoke kamate na stambene kredite. Ovaj mehanizam je dao veliki zamajac stambenom kreditiranju, ali je istovremeno generisao i dizanje cena stanova na tržištu, pa je očekivani efekat povećanja pristupačnosti ostao upitan.

kalnih politika i njihovim sprovođenjem, odnosno realizacijom programa definisanih na nacionalnom nivou. Kroz jedan veći program koji je sprovodilo ministarstvo nadležno za stanovanje, takva praksa je testirana u sedam gradova i opština u periodu od 2004 do 2008, posle čega je, 2009. donet Zakon o socijalnom stanovanju. Ovaj zakon je trasirao put razvoja novog koncepta, uvodeći niz osnovnih instrumenata sa sprovođenje stambene politike. Osnovane su: Republička agencija za stanovanje (RAS), lokalne stambene agencije, doneta su strateška i regulatorna dokumenta. Na osnovu koncepta socijalnog stanovanja realizovan je veći broj manjih stambenih projekata neprofitnog stanovanja pod zakup.

Pored navedena dva osnovna, međusobno nezavisno vođena pravca stambene politike, paralelno se se razvijaju i drugi pravci stambene politike: podrška obezbeđenju stanova za (bivše) izbeglice kroz izmene Zakona o izbeglicama iz 2010; rešavanje stambenih potreba zaposlenih u javnom sektoru po visoko subvencionisanim uslovima, na osnovu uredbe iz 2001. godine; država učestvuje direktno i na stambenom tržištu kroz Građevinsku direkciju Srbije (GDS), instituciju koja je recidiv neuspelog političkog projekta masovne javne stanogradnje iz terminalne faze socijalističkog režima 90-ih godina 20. veka.

U ovom periodu, znatna sredstva iz međunarodnih donacija su investirana u izgradnju stanova za najugroženije (biv-

še izbeglice, pre svega, a potom i ostale socijalno ugrožene), a ovi projekti su uglavnom tretirani kao *ad hoc* privremena rešenja, retko uklapana u održive modele upravljanja. Treba pomenuti i da je legalizacija bespravne gradnje ponovo tretirana zakonima o planiranju i izgradnji (2003. i 2009), što je dalo jednako loše efekte kao i poseban zakon iz 1997. i utvrdilo ovaj model stambene izgradnje kao ozbiljnu alternativu javnim stambenim politikama.

Sumarno, ovaj period karakteriše jak, ali kontinuiran razvoj različitih resornih stambenih programa, od kojih je samo nekoliko moglo biti okarakterisano kao održivo, kako po ekonomskom, tako i po socijalnom aspektu. U atmosferi stalne političke nestabilnosti nije postojala dovoljna kohezija unutar jedne vladajuće koalicije, niti je bilo kontinuiteta u prioritetima vlada koje su se smenjivale, pa naizgled nije postojala politička volja da se napravi konsenzus i formuliše jedinstvena i celovita nacionalna stambena politika<sup>6</sup>. Može se primetiti da je upravo stabilno postojanje resornih stambenih politika, koja traje sve do danas, upravo dokaz o postojanju dogovora političkih partnera (o podeli budžeta).

### Period posle 2009. godine

Sa globalnom ekonomskom krizom 2008. godine drastično su pale investicije u stanovanje i u Srbiji, a posebno u javnom sektoru. Republička agencija za stanovanje je formirana 2010. i time

je zaokružena institucionalna osnova sistema socijalnog stanovanja. Država je u to vreme usvojila prvi veliki stambeni program, ukupne vrednosti oko 60 miliona evra, i obezbedila održivo finansiranje i povrat sredstava, sa minimalnim subvencijama sa republičkog nivoa (pod istim uslovima pod kojima NKOSK subvencionise stambene kredite kod komercijalnih banaka!). Nažalost, iako je postojala značajna politička podrška (kreditni projekat je ratifikovala Skupština), zbog teško razumljivih pravno-administrativnih prepreka, projekat nije realizovan, a RAS je, zbog tog neuspeha, propustila i šansu da realizuje kapitalni donatorski Regionalni stambeni program, vredan više od 200 miliona evra<sup>7</sup>. Da je došlo do realizacije tog programa, koja traje od 2014, dodatno bi se učvrstio ceo sistem specijalizovanih i međusobno komplementarnih stambenih institucija na republičkom i lokalnom nivou i pokazala bi se njegova puna funkcionalnost.

Formirane su mnoge lokalne stambene agencije, ali kako je RAS uspela da realizuje samo minimalna budžetska sredstva, interes lokalnih vlasti je opadao. Posebno je interesantno da Grad Beograd, koji ulaže svoja budžetska sredstva i raspolaže značajnim stambenim fondom u javnoj svojini, nije formirao stambenu agenciju, već je pitanje korišćenja i upravljanja prebacio na resor socijalne zaštite, posmatrajući stambe-

6. Godine 2003. jedini je put u protekle tri decenije započet rad na pripremi celovite nacionalne stambene politike, na inicijativu premijera Zorana Đinđića. Po njegovom ubistvu, rad na ovom dokumentu je obustavljen.

7. Regionalni stambeni program za izbeglice je velika donacija EU i bilateralnih donatora (SAD, Norveška, čiji je cilj da pomogne trajno rešavanje stambenih problema izbeglica iz građanskih ratova iz 90-ih. Ovim projektom obuhvaćene su BiH, Srbija, Crna Gora i Hrvatska, a do juna 2017 Srbiji je odobreno 86,7 miliona evra za 5215 stambenih jedinica). Prva opcija koja je razrađivana u fazi pripreme programa jeste da se on realizuje u Srbiji preko RAS i lokalnih stambenih agencija, ali je Razvojna banka Saveta Evrope, kao menadžer fonda, odbacila ovu opciju zbog nepostojanja dobrih rezultata RAS. Nažalost, to su upravo bile i jedine specijalizovane institucije.



nu politiku prvenstveno kroz problematiku izgradnje, dodajući sektor javne stambene izgradnje svojoj Agenciji za investicije (2017. godine prebačen u Sekretarijat za investicije).

Od 2012. godine jenjava i do tada prilično jaka finansijska podrška stambenom kreditiranju (subvencionisano kreditiranje učešća za bankarski kredit)<sup>8</sup>. Za ovaj period može se zaključiti da je problem nezavisnog vođenja resornih stambenih politika, sa svojim korisnici-

ma i svojim pravilima, već okoštao i da su se određene institucije, koje su imale političku podršku održale (NKOSK, GDS), a da je sistemska reforma koja je težila da uvede jedinstven instrumentarijum kroz koji će različite grupe rešavati svoja interese u stambenoj politici – propala. Godine 2016. novi zakon o stanovanju će ovu činjenicu potvrditi i otvoriti novu stranicu, nominalno, održavajući kontinuitet opšteg cilja, postavljen 2009. Zakonom o socijalnom stanovanju.

### **Nova stambena regulativa: Zakon o stanovanju i održavanju zgrada i njegova pozicija u odnosu na srodnu regulativu, strategije, postojeće institucije i praksu**

U oblasti koju posmatramo u ovom članku, zakon uvodi opšte principe uživanja podrške države, koji su uobičajeni u razvijenim stambenim politikama, a koji se tiče parametara prihoda, odnosno materijalnog položaja domaćinstva i stam-

>>>

8. Jedini aktuelni program subvencionisanja 2016. godine jeste program za profesionalna vojna lica i on podrazumeva praktično beskametni kredit (0,1%) na 14–25% iznosa kredita i euribor+3,5% kamatu na bankarski deo kredita.

bene ugroženosti. Usvojen je koncept programskog finansiranja, tj. određivanja prioriteta prema utvrđenim potrebama i mogućnostima. Ravnopravno su tretirani svi oblici korišćenja stana i prepoznate ciljne grupe korisnika, počev od beskućnika, na dnu lestvice, a zaključno sa kadrovima potrebnim lokalnoj samoupravi ili državnoj upravi, na njenom vrhu.

Elemente koji su nekada delimično tretirani uredbama, sada zakon precizira, definišući granice podrške kroz veličinu stana u odnosu na veličinu domaćinstva i granice prihoda/primanja. Zakon daje lepezu vidova podrške, od davanja stana u zakup, preko kupovine stana do pomoći za legalizaciju bespravno izgrađenih kuća ili stana. Detaljno se regulišu pravila neprofitnog zakupa, uključujući i principe obračuna zakupnine. Značajna novina je uvođenje mogućnosti davanja stambenih dodataka (subvencija na strani tražnje) za zakup u bilo kom obliku svojine. Ovaj koncept teoretski otvara velike mogućnosti, kao što je mobilizacija određenog privatnog stambenog fonda sa regulisanjem zakupnina i zakupa uopšte.

Uvedeni su vrlo značajni instituti, kao što je stambeno zbrinjavanje (privremeni smeštaj), ali, na drugoj strani, i teško opravdiva podrška ozakonjenju (legalizaciji) nezakonito izgrađenih kuća/stanova.

U poglavlju koje se bavi instrumentima, detaljno je dat hijerarhijski niz dokumenata kojima se koncipira i sprovodi stambena politika (nacionalna strategija i lokalne strategije).

Finansiranje je programsko, mada principi finansiranja i mehanizmi protoka novca nisu jasno definisani. Pojednostavljeno razumevanje teksta je da Vlada prenosi sredstva lokalnim samoupravama, a njihove neprofitne stambene organizacije ih troše na realizaciju projekata.

Institucionalni okvir za sprovođenje stambene politike uvodi značajnu novinu – Stambeni savet, koji formira Vlada, a koji bi trebalo da se bavi koncipiranjem i nacionalne stambene strategije i akcionih planova i nadzorom nad njihovim sprovođenjem. Ovaj zakon ukida Republičku agenciju za stanovanje, prebacujući deo nadležnosti na nadležno ministarstvo. Neprofitne stambene organizacije (javne agencije, zadruge i dr.), iako za čudo nisu predstavljene kao deo institucionalnog okvira, imaju svoje mesto u zakonu (u poglavlju o vidovima stambene podrške), ostavljene su iz prethodnog sistema kao praktično jedine specijalizovane institucije, čiji bi zadatak trebalo da bude, kao i do sada, realizacija projekata stambene podrške. Poseban tretman ovakvih organizacija kroz regulativu koja uređuje poreze i računovodstvo, što postoji u svim

zemljama u kojima postoje takve javne ili privatne institucije, s obzirom na vrstu delatnosti (neprofitnost i javni interes), izostao je.

### Razmatranje mogućih pravaca daljeg razvoja stambene politike

Vlada se odlučila da ukine RAS, koja je Zakonom o socijalnom stanovanju uspostavljena kao ključna programsko-finansijska institucija za stambenu podršku<sup>9</sup>.

Zakonom je predviđeno da se na nadležno ministarstvo prenesu poslovi zbog kojih je osnovana RAS i kojima je ona počela da se bavi<sup>10</sup>. Ti poslovi, kao što su priprema i razrada stambenih programa, formiranje obrtnog fonda, koordinacija i nadzor nad realizacijom projekata, distribucija sredstava i prijem anuiteta, predstavljaju dugoročnu kompleksnu razvojnu delatnost, kojom se u zemljama koje su se opredelile za takav sistem bave specijalizovane institucije.

Iz ovako postavljene situacije, pretpostavićemo dva krajnja moguća scenarija, određujući se u odnosu na osnovne ciljeve i principe koje novi zakon postavlja za oblast stambene podrške.

### Scenario br. 1

Prateći dosadašnje procese u javnoj intervenciji u oblasti stanovanja i trend

9. Nije se opredelila za njeno osposobljavanje, kao što je npr. svojevremeno NKOSK podržana od strane nadležnog Ministarstva finansija. NKOSK je primala u više navrata tehničku podršku i obuku od istoimene svetski priznate državne stambene agencije, po čijoj mustri je i napravljena (*Canada Mortgage and Housing Corporation*). Pored velike finansijske podrške države, osposobljavanjem kadra je postignuta njena puna funkcionalnost. Istovremeno, uz ukidanje RAS, nije doveden u pitanje javni interes u postojanju GDS, koja je direktni konkurent privatnom sektoru na komercijalnom stambenom tržištu, uz ničim opravdani privilegovani položaj u pribavljanju zemljišta.

10. Nažalost, bez dobrih rezultata i, kako je već rečeno, sa dva propuštena stambena programa, vrednosti preko 140 miliona evra, koji su bili predodređeni za instituciju poput RAS, osnovanu upravo radi realizacije takvih i sličnih programa.



postup-nog ukidanja specijalizovanih institucija stambene podrške<sup>11</sup>, koje realno nisu ostvarile cilj svog postojanja, pre svega zbog izostanka većih državnih programa, možemo očekivati da interesovanje za bavljenje stambenom politikom postepeno zamre jednako na republičkom i lokalnom nivou. Kao i u mnogim drugim oblastima, dokumenti sa spiskovima lepih želja će biti proizvedeni, ali će svoj život završiti u fijoci<sup>12</sup>. Stan će se nalaziti između tržišne ponude i tražnje za najveći deo stanovništva, a mali deo (ne)opravdano privilegovanih imaće pristup različitim vrstama subvencija, nedostupnih većini.

## Scenario br. 2

Ako je prethodni scenario bio pesimističan, najbolji mogući, iz ugla autora članka, mogao bi biti sledeći.

Ako bismo zanemarili većinu objektivnih i subjektivnih ograničenja koja karakterišu dosadašnju praksu, a prethodno pomenutih kao argumente za mogući nepovoljan razvoj događaja, pretpostavićemo situaciju u kojoj: 1) ne bi postojale političke prepreke da se sprovedu potrebne promene i 2) donosioci odluka na odgovarajućim nivoima izvršne vlasti imaju i svest i volju i kompetentnost da postignu ciljeve koje su proklamovali.

U ovom trenutku, prednosti su: a) nova regulativa, razrađena na principima ekonomske i socijalne održivosti<sup>13</sup>; b) postojanje određenih stručnih kapaciteta na republičkom nivou; c) postojanje iskusne i funkcionalne specijalizovane stambeno-finansijske institucije (NKOSK); d) funkcionalna politička koalicija koja garantuje efikasni međuresorski dijalog i dogovor i e) kontinuitet budžetskog izdvajanja za stanovanje.

U postojećem institucionalnom i regulatornom okviru moguće je:

- a) **udružiti sve resorne stambene politike**, relevantne institucije i finansije opredeljene za stanovanje;
- b) konsenzusom usvojiti da je **stambena podrška**, kako to definiše Zakon o stanovanju i održavanju zgrada, **sistemski okvir** koji obuhvata sve oblike javne intervencije u oblasti stanovanja, a čiji je cilj univerzalna *podrška onima koji ne mogu sami na tržištu da zadovolje svoje osnovne potrebe*<sup>14</sup>;
- c) **definisati jedinstvenu institucionalnu strukturu** koja će realizovati svaki vid podrške, nezavisno od vrste, ciljne grupe ili obima intervencije<sup>15</sup> – u tom smislu razdvojiti programsko-finansijsku funkciju, regulatornu funkciju i funkciju implementacije/sprovođenja programa;
- d) **uspostaviti bazu znanja i obrazovni sistem** na svim relevantnim nivoi-

ma, formirati istraživačke kapacitete u okviru postojećih institucija, razviti stambenu statistiku

- e) **definisati** fiskalne i druge regulatorne **mere koje pospešuju stambeno tržište**, a ne iziskuju državno subvencionisanje
- d) **koncentrisati sva budžetska izdvajanja** vezana za stambenu podršku i kroz jedinstveni sistem planiranja, upravljati njima kao celovitim održivim i obrtnim fondom, usmeravajući ih prema prioritetima politike, mogućnostima finansiranja i kapacitetima za njihovu realizaciju i održavajući finansijsku supstancu za više decenija unapred.

Za navedene aktivnosti, u Srbiji postoje određeni institucionalni kapaciteti, osnovna regulativa, finansijska sredstva i ograničeno naučno i stručno znanje. Istorijat stambene politike u poslednje tri decenije pokazao je da je uticaj centralne vlasti odlučujući, pa je izvesno da će se na republičkom nivou odrediti budućnost stambenih reformi. Da li bi mogao da se desi neki scenario operacionalizacije stambene politike koji bi bio sličan ovde predloženoj idealizovanoj viziji, zavisi od zainteresovanosti jednih kod kojih je „i nož i pogača“, ali i kompetentnosti drugih koji bi bili zaduženi da sprovedu ovakve odluke. ■

11. U šta se ubraja i spontano gašenje lokalnih stambenih agencija. Od 6 stambenih agencija, formiranih „eksperimentalno“ do 2007. do 17 licenciranih u 2014, danas ih je preostalo 10 (prema proceni Asocijacije stambenih agencija, pošto od ukidanja RAS ne postoji evidencija), a može se očekivati da se u skorije vreme svi aktuelni poslovi stambenih agencija prebace u organe uprave, kao što se to desilo u Kikindi, odnosno Beogradu.

12. Na istom mestu je nacrt Zakona o socijalnom stanovanju čekao svetlost dana od 2004. do 2009, a tu se sada nalazi i Nacionalna strategija socijalnog stanovanja, koju je Vlada usvojila 2012.

13. Suštinska razlika između (prelaznog) Zakona o socijalnom stanovanju i Zakona o stanovanju i održavanju zgrada je u tome što je prvi uspostavljao principe i sistemski okvir, institucije i mehanizme, dajući širok prostor za delovanje kroz programe koje će politika odrediti kao prioritete, a drugi, detaljno razradio operativne okvire i uslove pod kojima se realizuje podrška države.

14. Subvencije za zakupninu suštinski se ne razlikuju od subvencija za kupovinu (prvog) stana i takve mere su komplementarne i deo su jedinstvene državne politike.

15. Ovde je vrlo važno da se razume da stambena podrška nije samo investiranje u izgradnju već, naprotiv, da je to poslednji i najskuplji oblik korekcije tržišta. U balansiranoj stambenoj politici davanja su i na strani ponude i na strani tražnje, ali se nekada značajni pozitivni efekti postižu pametnim „mekim“ merama, kao što su stimulišući porezi i sl.



## Božana Lukić

Šef Odseka za arhitektonsku politiku i građevinske proizvode  
Ministarstvo građevinarstva,  
saobraćaja i infrastrukture

✉ bozana.lukic@mgsi.gov.rs

# KA NACIONALNOJ ARHITEKTONSKOJ POLITICI

Iako su u protekle tri godine u Srbiji učinjeni značajni koraci u reformi zakonodavstva u oblasti planiranja i izgradnje, a potom i stanovanja, intenzivne aktivnosti se očekuju i u naredne dve godine, pre svega na polju harmonizacije propisa sa zakonodavstvom EU, a uporedo sa tim procesima i definisanje i unapređenje strateških okvira i akcionih planova u oblastima stanovanja i urbanog razvoja. Pored toga, postoji i opredeljenost za utvrđivanje okvira za arhitektonsku politiku, koja bi, kroz konkretizaciju određenih mera, mogla da bude značajna podrška i pomenutim planiranim strateškim dokumentima

O trenutka kada je arhitektonska politika prepoznata kao potencijalno važna i, u isti mah, nedovoljno razvijena tema na našim prostorima, uporedo sa promišljanjem o njenoj prirodi i kompleksnosti, traje i „potruga“ za njenom najjasnijom definicijom. Međutim, ako se složimo da su arhitektura i kvalitet prostora, odnosno građene i prirodne sredine značajni za sveukupni kvalitet života i da se upravo kroz kvalitet tih aspekata može meriti i stepen razvoja nekog društva, onda, govoreći o arhitektonskoj politici, možemo tvrditi da je reč o jednom **značajnom segmentu javnih politika**, jednako važnom kao što su stambena politika, politika urbanog razvoja i dr.

Gledano kroz prizmu javnih politika, arhitektonska politika bi bila pravac delovanja kojim država podstiče ostvarivanje ciljeva kao što su stvaranje kvalitetne građene sredine, zaštita i unapređenje kvaliteta životnog okruženja, očuvanje prirodnog i kulturnog nasleđa, uz promovisanje arhitekture kao faktora kulturnog razvoja, podizanje nivoa društvene svesti o značaju arhitekture i njenih dometa i sl., čime se doprinosi poboljšanju kvaliteta života njenih građana i podstiče sveukupni društveni razvoj.

## O prirodi arhitektonske politike

U zavisnosti od pristupa u kreiranju ambijenta za razvoj arhitektonske politike i prethodno pomenutih aspekata, različite zemlje imaju i različite pristupe u njihovom definisanju, što dovodi do različitosti u prirodi samih tih dokumenata.

Prema *Izveštaju o arhitektonskim politikama u Evropi (Survey on Architectural Policies in Europe)* iz 2012. godine, koji je izradio Evropski forum za arhitektonsku politiku (*European Forum for Architectural policies, EFAP*), u evropskim zemljama arhitektonska politika je zastupljena kroz tri osnovna vida: kroz zakonodavni okvir,

kao što je to u Francuskoj i Švedskoj; u vidu posebnog, sveobuhvatnog strateškog dokumenta, što je slučaj u većini zemalja, među kojima su Belgija, Danska, Estonija, Finska, Irska, Letonija, Luksemburg, Holandija, Škotska i Severna Irska u okviru Ujedinjenog Kraljevstva, Island, Norveška, Hrvatska, Mađarska i dr., ili pak u sklopu sektorskih politika, kao što je to u Velsu, Engleskoj i na Kipru.

Ako se ima u vidu da se prvim dokumentom arhitektonske politike može smatrati upravo francuski Zakon o arhitekturi iz 1977. godine, kojim je arhitektura definisana kao „izraz kulture“ i „stvar od javnog interesa“, takvo shvatanje arhitekture, odnosno njenog značaja moglo bi se smatrati i preduslovom za bilo kakvo pokretanje inicijative za kreiranje arhitektonske politike.

Savezna Republika Nemačka i Republika Austrija, u Izveštaju iz 2012. godine, navedene su kao države koje imaju specifičan pristup, te su obe zemlje još od dvehiljaditih aktivne u promovisanju koncepta poznatog pod nazivom *Baukultur* („kultura građenja“), koji podrazumeva integralni pristup u „izveštavanju o aspektima građene sredine“ kao što su prostorni, infrastrukturni, socijalni i ekonomski kontekst gradova i kulturnog pejzaža. Stoga ovaj široki koncept integriše arhitekturu, građevinarstvo, urbano i regionalno planiranje, zaštitu kulturnog nasleđa, pejzažnu arhitekturu, dizajn enterijera, pa i umetnost u javnim objektima.

U trenutku kada je rađen navedeni Izveštaj iz 2012. godine, od 37 evropskih državnih administracija u kojima je vršeno istraživanje, 16 državnih administracija imalo je usvojen zvaničan dokument arhitektonske politike, dok je čak 14 imalo u planu njegovo donošenje ili je bilo u završnoj fazi izrade, odnosno pred donošenjem dokumenta (Italija, Češka, Poljska, Malta, Portugal, Rumunija, Slovačka, Španija i dr.).

## Odnos arhitektonske politike i drugih strateških dokumenata

Analizom arhitektonskih politika pojedinih država članica EU, može se primetiti da postoji jaka veza arhitektonskih politika sa drugim sektorskim politikama, a možda najkomplementarnija veza jeste veza sa politikama (održivog) urbanog razvoja. To se može prepoznati kroz tematske oblasti koje su te politike definisale, odnosno mere u tim oblastima koje se tiču urbanog razvoja, a koje mogu da imaju uticaja na podizanje nivoa kvaliteta arhitekture, odnosno građenog prostora.

Primeru radi, arhitektonska politika Danske u dokumentu pod nazivom *Arhitektura: okvir za život i rast*, definiše poglavlje 6. kao *Visoki prioritet kvaliteta arhitekture u planiranju*, dok arhitektonska politika Hrvatske u dokumentu pod nazivom *Nacionalne smjernice za vrsnoću i kulturu građenja*, u poglavlju 4, pod nazivom *Razvoj, planiranje i uređenje prostora*, takođe postavlja ciljeve i mere u oblasti planiranja prostora.

Postoji i manji broj primera gde država kroz sektorske politike, odnosno nacionalnu urbanu politiku promovise arhitekturu i dizajn, kakav je primer Velsa (UK), gde su date preporuke na koji način promovisanje održivosti kroz dobar dizajn može biti uključeno u sistem planiranja, ili primer Kipra, gde su arhitektonske politike sastavni deo svih prostornih planova koji se donose na državnom nivou i za područja gradova.

U kontekstu povezanosti arhitekture i građenog prostora sa drugim oblastima, a u pogledu već pomenutog „širokog koncepta“ *Baukultur*, treba spomenuti i da je nemačko Savezno ministarstvo građevine još 2000. godine utvrdilo dokument pod nazivom *Inicijativa o arhitekturi i kulturi građenja* kako bi stimulisalo i podstaklo **javnu diskusiju o kvalitetu**

**planiranja i izgradnje** u Nemačkoj, što je rezultiralo sa dva izveštaja 2001. i 2005. godine, a 2006. godine je osnovana i Savezna fondacija za kulturu građenja „Baukultur“. Povodom sastanka Evropskog foruma za arhitektonsku politiku u Hamburgu 2007. godine, Savezna vlada Nemačke promovisala je i treći dokument – *Kultura građenja – planiranje i izgradnja u Nemačkoj*. U međuvremenu, Nemačka je usvojila nacionalnu politiku urbanog razvoja, dok se u Nacionalnom izveštaju za konferenciju HABITAT III, u delu „Primenjena principa održivog urbanog planiranja i projektovanja“ poziva upravo na ovaj koncept, koji označava „izuzetnost u planiranju/projektovanju i izgradnji“, punu (interdisciplinarnu) saradnju, kao i posvećenost cilju ostvarivanja kvalitetne građene sredine.

Pored ovog primera, gde je primetan snažan interdisciplinarni pristup kao osnov za kreiranje smernica koje se odnose na unapređenje kvaliteta građenog prostora, postoje i arhitektonske politike koje se direktno oslanjaju na druge sektorske politike, odnosno rezultat su realizacije konkretnih akcionih planova. Primeru radi, češka arhitektonska politika *Arhitektura i politika kulture građenja u Republici Češkoj* ima direktno uporište u Nacionalnoj stambenoj strategiji, odnosno, kako je u tom dokumentu navedeno, osnov za izradu arhitektonske politike nalazi se u delu *Kvalitet kao prioritet* i definisanom cilju „Kvalitet građenog prostora, pre svega u oblasti stanovanja“, čime je država definisala zadatak da se sačini predlog politike razvoja *kulture građenja* (arhitekture) i dostavi Vladi na usvajanje.

Veze arhitektonske politike sa drugim sektorskim strategijama su različite u svakoj zemlji, pa je kod nekih zemalja ona zapravo najdirektnija sa strategijama u oblasti kulture ili urbanog razvoja, što je i razlog za poziciju arhitektonske politike u okviru delokruga različitih ministarsta-

>>>

va, koja se razlikuje od države do države. Naime, u najvećem broju evropskih zemalja arhitektonska politika je u nadležnosti ministarstva kulture ili ministarstva u čijem delokrugu je urbani razvoj.

### Arhitektonska politika – ishodišta

Iako arhitektonske politike pojedinih evropskih država koje su, uslovno rečeno, novijeg datuma imaju jednako uporište kao i politike urbanog razvoja, pre svega u dokumentima kao što su Lajpciška povelja o održivim evropskim gradovima iz 2007. godine (*Leipzig Charter on Sustainable European Cities*) i Teritorijalna agenda Evropske unije iz 2007. godine (*Territorial Agenda of the European Union*), ishodište arhitektonske politike se nalazi i u drugim relevantnim dokumentima, kao što su Rezolucija Saveta Evropske unije o arhitektonskom kvalitetu urbane i ruralne sredine (*Council Resolution on Architectural Quality in the Urban and Rural Environments*) iz 2001. godine, te Zaključci Saveta Evropske unije o arhitekturi: Doprinosi kulture održivom razvoju (*Council Conclusions on Architecture: Culture's Contribution to Sustainable Development*) iz decembra 2008. godine.

Naime, u rezoluciji iz 2001. godine prepoznat je značaj arhitekture u podizanju kvaliteta životnog okruženja građana Evrope i data je šira, kulturološka dimenzija arhitekturi, uz apel državam članicama EU da se intenziviraju naponi na unapređenju promovisanja arhitekture i edukacije o arhitekturi, kao i promociji arhitektonskog kvaliteta uz pomoć uzornih primera u domenu izgradnje javnih objekata.

Zaključcima Saveta EU, nakon donošenja Teritorijalne agende i Lajpciške povelje, proširen je okvir postojeće rezolucije tako što je koncept održivog razvoja prepoznat kao ključni koncept u nastupajućim godinama, te se značajan deo zaključka odnosi na **integrativnu i inovativnu ulogu**

### arhitekture u implementaciji mera održivog urbanog razvoja.

Ovi zaključci su nastali kao posledica usvajanja rezolucije Evropskog parlamenta (*European Parliament resolution of 21 February 2008 on the follow-up of the Territorial Agenda and the Leipzig Charter: Towards a European Action Programme for Spatial Development and Territorial Cohesion*) kojom su pozvane države članice da daju veći značaj stvaranju visoko kvalitetnog građenog prostora uz posvećivanje naročite pažnje **kvalitetu javnih prostora, prevashodno u pogledu kvalitetnog arhitektonskog projektovanja**, kao sredstvu za unapređenje opšte dobrobiti građana EU.

Shodno tome i arhitektonske politike država članica EU koje su nakon toga nastajale, integrisale su i razradile ključne teme i aspekte ovih krovnih evropskih dokumenata, nezavisno od toga da li njihova država ima i zvanično usvojenu urbanu politiku.

Međutim, prvim zvaničnim dokumentom o arhitektonskoj politici na nivou Evropske unije smatra se *Direktiva o međusobnom priznavanju diploma, sertifikata i ostalih dokaza o formalnim kvalifikacijama u arhitekturi* (*Directive on the mutual recognition of diplomas, certificates and other evidence of formal qualifications in architecture*), koja je usvojena 1985. godine i u kojoj se, inspirisano prvim članom francuskog Zakona o arhitekturi iz 1977. godine, navodi da su „arhitektura, kvalitet objekata, način njihovog uklapanja sa okolinom, poštovanje prirodnog i urbanog okruženja i kolektivnog i individualnog kulturnog nasleđa, pitanja od javnog interesa“.

### Arhitektonska politika u Republici Srbiji

Potencijalni značaj jednog ovakvog dokumenta za razvoj javnih politika i jačanje kapaciteta u ovoj oblasti u Republici Srbiji

prepoznalo je Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture, te je u okviru strateških aktivnosti za naredni period, pored izrade i usvajanja nacionalne politike urbanog razvoja i nacionalne stambene strategije, planiran i razvoj arhitektonske politike Republike Srbije.

Nosilac izrade nacionalne politike urbanog razvoja je Sektor za prostorno planiranje i urbanizam (odnosno njegove uže organizacione jedinice), dok će nosilac izrade nacionalne stambene strategije i razvoja arhitektonske politike Republike Srbije biti Sektor za stambenu i arhitektonsku politiku, komunalne delatnosti i energetske efikasnost.

Izrada navedenih dokumenata uvrštena je u predlog Nacionalnog akcionog plana za održivo stanovanje i urbani razvoj, koji je nastao kao rezultat zaključaka sa do sada tri održana međunarodna seminara koja su organizovana u okviru projekta „Jačanje nacionalnih kapaciteta za održivo stanovanje i urbani razvoj za zemlje u tranziciji“. Ovu aktivnost je u protekle tri godine resorno ministarstvo sprovodilo sa Organizacijom Ujedinjenih nacija, tj. Komitetom za stanovanje i upravljanje zemljištem Ekonomske komisije Ujedinjenih nacija za Evropu (UNECE) i Programom Ujedinjenih nacija za ljudska naselja (UNHABITAT).

Iako je osnovna svrha učešća Srbije na početku ovog projekta bila da se utvrde smernice za jačanje kapaciteta u stambenom sektoru, odnosno da se utvrdi okvir za izradu nacionalne stambene strategije, sa svakim narednim akcionim planom taj okvir se proširivao, te je seminar održan pred kraj 2015. godine obeležilo i održavanje jednodnevnog Urbanog foruma, koji je najavio izradu nacionalnog izveštaja za konferenciju Habitat III i iskazivanje stava da će se u narednom periodu pristupiti izradi nacionalne strategije urbanog razvoja.



Na ovogodišnjem, trećem, seminaru, pored rezimiranja dosadašnjih aktivnosti, a odmah nakon što je Zakon o stanovanju i održavanju zgrada stupio na snagu, najavljen je i razvoj nacionalne arhitektonske politike.

Naime, pomenutim predlogom akcionog plana, a u okviru posebno definisanog cilja, između ostalog je predloženo *unapređenje strateškog okvira za urbanu i arhitektonsku politiku* i, u okviru toga, postavljena je i pretpostavka o neophodnosti da se, u naredne dve godine, postigne široki konsenzus u vezi sa ciljevima i prioritetima arhitektonske politike kao preduslova za realizaciju ovog cilja.

Razvoj arhitektonske politike, kao jedno od strateških opredeljenja države, koje bi, između ostalog, trebalo da doprinese unapređenju kvaliteta

građene sredine kroz aspekte održivog urbanog razvoja, te podizanju kvaliteta održivog planiranja i projektovanja, utvrđen je kao jedan od izazova i u Nacionalnom izveštaju Republike Srbije za konferenciju Habitat III, koja je održana prošle godine u Kitu u Ekvadoru.

### Polazišta za definisanje arhitektonske politike u Srbiji – Prostorni plan Republike Srbije

Idući u susret nacionalnoj politici urbanog razvoja, a oslanjajući se na smernice koje daju relevantni međunarodni dokumenti kao što su Nova urbana agenda, Urbana agenda Evropske unije i drugi do sada pomenuti dokumenti, buduća arhitektonska politika Srbije u ovom trenutku najznačajnije strateško uporište ima u Prostornom planu Republike Srbije za period 2010–2020.

Iako će važeći Prostorni plan RS uskoro doživeti reviziju, odnosno biti zamenjen novim, ne mogu se zanemariti (dugoročne) smernice koje su njime date, a koje se odnose na organizaciju, korišćenje i zaštitu prostora sa ciljem usklađivanja ekonomskog i socijalnog razvoja sa prirodnim, ekološkim i kulturnim potencijalima i ograničenjima na teritoriji Republike Srbije.

Unapređenje prostornog identiteta Republike, strateška je smernica utvrđena Prostornim planom, prema kome, zaštita i održivo korišćenje prirodnog, kulturnog nasleđa i predela predstavljaju jednu od osnovnih komponenti prostornog razvoja Republike, uz naglašavanje raznovrsnosti, atraktivnosti i kvaliteta predela kao elementa prepoznavanja teritorije Republike Srbije i njenih pojedinih regionalnih i lokalnih celina.

>>>

U istom dokumentu locirani su osnovni problemi degradacije kvaliteta prostora, među kojima je i nestajanje specifičnog karaktera urbanih i ruralnih predela širenjem periurbanih područja, konverzijom poljoprivrednog zemljišta, građenjem i korišćenjem prostora koji ne uvažava regionalne i lokalne specifičnosti.

Kao jedan od osnovnih problema zaštite, uređenja i razvoja predela u Republici Srbiji navedeno je odsustvo problematike „predela“ u zakonskoj i planskoj regulativi i nepostojanje svesti o značaju i vrednostima predela kako u stručnoj, tako i u široj javnosti. Kao osnovni cilj zaštite, uređenja i razvoja predela Republike Srbije navedeni su „raznovrsni, visoko kvalitetni i adekvatno korišćeni predeli i fizički uređena, za život i boravak prijatna ruralna i urbana naselja i gradovi, razvijenog identiteta zasnovanog na poštovanju i afirmaciji prirodnih i kulturnih vrednosti“.

Prostorni plan stoga daje smernice za razvoj predela. U pogledu ruralnih predela, kao najzastupljenijeg tipa predela na teritoriji Republike Srbije, planskim rešenjima, između ostalog, potrebno je omogućiti kreiranje *pozitivnog arhitektonskog identiteta naselja kroz „očuvanje i revitalizaciju tradicionalne arhitekture i postojećeg kvalitetnog građevinskog fonda, kao i kroz novu izgradnju koja uvažava specifični ruralni karakter fizičke strukture naselja“*, dok je razvoj urbanih predela potrebno usmeriti planskim rešenjima koja će obezbediti kreiranje pozitivnog arhitektonskog identiteta gradova i naselja *kroz „podizanje opšteg nivoa kulture građenja, realizaciju savremenih koncepata nove izgradnje usklađenih sa prirodnim i kulturnim, regionalnim i lokalnim specifičnostima, uređivanje i aktiviranje napuštenih i devastiranih područja i uređivanje visoko kvalitetnih javnih prostora“*.

U pogledu šireg nacionalnog strateškog okvira za razvoj arhitektonske politike, međutim, treba napomenuti da je period važenja izvesnog broja potencijalno relevantnih sektorskih strategija istekao, kao što je to slučaj sa Nacionalnom strategijom održivog razvoja Republike Srbije iz 2007, ili su neke već izvesno vreme u izradi, kao što je to slučaj sa strategijom razvoja kulture Republike Srbije.

### Stanovanje i razvoj arhitektonske politike

Razvoj arhitektonske politike, uporedo sa razvojem politike urbanog razvoja, neophodno je posmatrati i u kontekstu nedavno utvrđenog novog zakonodavnog okvira za kompletnu oblast stanovanja u Republici Srbiji.

Naime, članom 2. Zakona o stanovanju i održavanju zgrada, održivi razvoj stanovanja definisan je kao javni interes, što, između ostalog, predstavlja *unapređenje uslova stanovanja građana i očuvanje i unapređenje vrednosti stambenog fonda uz unapređenje energetske efikasnosti, smanjenje negativnih uticaja na životnu sredinu i racionalno korišćenje resursa, odnosno usklađivanje ekonomskog i socijalnog razvoja i zaštite životne sredine prilikom razvoja stambenog sektora*.

Ovo nas direktno vezuje za stambeni fond kao najveći deo građenog fonda i ukazuje na opredeljenost da se kroz aspekt održavanja i unapređenja vrednosti stambenih zgrada (sa naglaskom na energetske efikasnosti) očuva i unapredi vrednost izgrađenog fonda. Istim zakonom definisana je *stambena politika kao pravac delovanja u cilju unapređenja uslova stanovanja, obezbeđivanja dostupnog stanovanja za građane kroz stambenu podršku i očuvanje i unapređenje vrednosti i kvaliteta stambenog fonda, koji je usklađen sa opštim usmerenjima ekonomskog i socijalnog razvoja u Republici Srbiji*.

U tom smislu, utvrđeno je da Vlada donosi Nacionalnu stambenu strategiju i akcioni plan za njeno sprovođenje, na period od 10 godina, radi ostvarivanja javnog interesa u oblasti stanovanja, odnosno radi utvrđivanja i sprovođenja stambene politike.

Navedenim odredbama, iako je definisan čitav opseg novog zakona o stanovanju (upravljanje zgradama i održavanje svih zgrada, uključujući i stambene, stambena podrška i dr.), istovremeno su date i pretpostavke koje su značajne za poboljšanje kvaliteta objekata i građene sredine.

Ovde treba napomenuti da se trenutno u državama članicama Evropske unije u velikoj meri sprovode upravo programi urbane rekonstrukcije kroz obnovu građenog fonda i unapređenje energetske efikasnosti, što svakako može biti jedna od važnih tema i arhitektonske politike u Srbiji. Upravo u tom pravcu idu i neki od ključnih stavova koje je ustanovio Savet arhitekata Evrope (*Architect's Council of Europe, ACE*) kao podršku Manifestu povodom izbora za Evropski Parlament, kojim je pozvao kandidate za parlament da se posvete „promovisanju odgovorne arhitekture“.

Međutim, ako se uzme u obzir pretpostavka da je za procenu kvaliteta izgrađenog prostora potrebno imati kvalitetne reference u objektima koji su finansirani iz javnog sektora, onda se neizostavno mora pomenuti vid stanovanja koji će se planirati kroz *stambenu podršku*, što je termin koji je ustanovio novi Zakon o stanovanju i održavanju zgrada. Ovaj široko definisani termin integriše veći broj vidova „podrške“ za stanovanje i zamenio je dosadašnji termin *socijalno stanovanje*. Zakonom je predviđeno da će ovi programi biti donošeni u skladu sa Nacionalnom

stambenom strategijom, odnosno lokalnom stambenom strategijom, koja treba da bude usklađena sa nacionalnom.

Pored toga što su novim zakonom utvrđena načela u skladu sa kojima se definišu programi stambene podrške, takođe je utvrđen i osnov za donošenje pravilnika kojim će biti bliže propisani uslovi i normativi za planiranje i projektovanje stambenih zgrada i stanova u programima stambene podrške..

Ovakvom jednom odredbom omogućeno je da se u oblasti izgradnje objekata „socijalnog stanovanja“, odnosno stambenih zgrada u programima stambene podrške (kroz intervenciju iz javnog sektora), utiče na kvalitet ovih objekata i istovremeno utvrde nešto drugačiji uslovi od onih koji su propisani za projektovanje zgrada (i stanova) za tržište, te je u avgustu mesecu ove godine i donet Pravilnik o uslovima i normativima za planiranje i projektovanje stambenih zgrada i stanova u programima stambene podrške. Propisivanjem uslova i normativa ovim pravilnikom su utvrđeni određeni projektantski (i planerski) „minimumi“, od kojih su neki postavljeni veoma blisko onima koji su propisani Pravilnikom o uslovima i normativima za projektovanje stambenih zgrada i stanova.

Međutim ono što bi ove projekte/objekte trebalo da razlikuje od drugih projekata/objekata namenjenih stanovanju, jeste upravo ta garancija optimalnih prostorno-urbanističkih i arhitektonskih rešenja koja se mogu postići jedino kroz institut na kome i dalje treba insistirati, a to je urbanističko-arhitektonski konkurs.

Ako se posmatraju iskustva iz protekle decenije, mogla bi da se napravi komparativna analiza projekata socijalnog (ili, kako se u nekim slučajevima naziva,

„dostupnog“) stanovanja koji su sprovedeni kroz prethodno raspisivanje konkursa i, sa druge strane, onih čija realizacija nije započeta na ovakav način. I bez postavljanja nekih mnogo strogih kriterijuma moglo bi se utvrditi, odnosno dokazati da ovi prvi imaju viši stepen poštovanja principa koji odgovaraju održivom stanovanju i onome što je njegova zakonom utvrđena definicija.

Dakle, institut urbanističko-arhitektonskog konkursa bi upravo trebalo da bude jedna od osnovnih tačaka komplementarnosti stambene strategije i arhitektonske politike, a ugrađivanje odredbi o raspisivanju i sprovođenju urbanističko-arhitektonskih konkursa u programima stambene podrške trebalo bi da bude jedna od mera arhitektonske politike koja je ugrađena u zakonodavni okvir koji reguliše oblast stanovanja.

Stoga je upravo članom 3. Pravilnika o uslovima i normativima za planiranje i projektovanje stambenih zgrada i stanova u programima stambene podrške napravljen iskorak ka tom konceptu, time što je propisano da: „U zavisnosti od uslova lokacije i planom definisanih urbanističkih parametara, pre razrade stambenog projekta iz programa stambene podrške potrebno je utvrditi optimalno prostorno urbanističko i arhitektonsko rešenje kroz urbanističko-arhitektonski konkurs“. Program urbanističko-arhitektonskog konkursa, propisano je, utvrđuje se na osnovu programskih elemenata koji su sastavni deo programa stambene podrške, što obazbeđuje da se buduća prostorno-arhitektonska rešenja razrađuju na osnovu prethodno jasno definisanih principa i kriterijuma.

Insistiranje na visokom kvalitetu projekata (objekata) finansiranih iz javnog sektora, među kojima stanovanje zauzima značajan procenat, naročito je vidljiv

u arhitektonskim politikama pojedinih zemalja, pa je, recimo, u Danskoj, kroz definisanje jedne od tema arhitektonske politike iz 2007. godine, postavljen zahtev za višim kvalitetom arhitekture u subvencionisanom stambenom sektoru. Ili, primera radi, u Hrvatskoj po jedno zasebno poglavlje u okviru dokumenta o arhitektonskoj politici posvećuje se upravo stanovanju i arhitektonsko-urbanističkim konkursima za najkvalitetnije rešenje. S tim u vezi, zadatak arhitektonske politike trebalo bi da bude i insistiranje na konkursima, odnosno javnim nabavkama zasnovanim na kvalitetu arhitektonskih rešenja.

## Zaključak

Buduća arhitektonska politika Republike Srbije trebalo bi da odgovori na strateška polazišta koja se nalaze u relevantnim međunarodnim dokumentima, kao i na strateške ciljeve definisane u nacionalnim dokumentima.

Opredeljenost da se gotovo istovremeno pristupi izradi tri strateška dokumenta – nacionalne stambene politike, nacionalne politike integralnog urbanog razvoja, te arhitektonske politike, iako može delovati zahtevno, treba iskoristiti za sinhronizaciju same izrade ovih dokumenata, kao i polja njihovog delovanja i komplementarnosti.

Arhitektonska politika, iako ima i druge specifične aspekte, kao što su pitanja arhitektonske profesije i prakse, potvrđivanja kvalifikacija, te načina organizovanja profesije, a sve u duhu usaglašavanja zakonodavstva Republike Srbije sa pravnim tekovinama EU (Direktiva 36/2005 i 55/2013 – izmena Direktive o priznavanju stručnih kvalifikacija), svoju efikasnost može da postigne samo ukoliko ima uporište i u drugim relevantnim dokumentima, a može se reći da opisane trenutne inicijative upravo idu u tom pravcu. ■



**Vladimir Dragaš**

Advokat

✉ vladimir.dragas@gmail.com

## NOVI ZAKON O STANOVANJU I ODRŽAVANJU ZGRADA, NOVA NADA ZA „ZAŠTIĆENE STANARE“ I „NEVOLJNE ZAKUPODAVCE“

Novi Zakon o stanovanju i održavanju zgrada, ne menjajući postojeći koncept, uneo je izvesne izmene sciljem ubrzavanja rešavanja problema „zaštićenih stanara“, ali će promena dinamike rešavanja ovog problema uveliko zavisiti, kao uostalom i do sada, od sposobnosti i volje lokalne samouprave da obezbedi stanove za preseljenje

**T**ranzicija, shvaćena pre svega u svom ekonomskom aspektu, kao prelaz sa privrednog sistema zasnovanog na društvenoj svojini i planskoj ekonomiji na sistem zasnovan na privatnoj svojini i slobodnom tržištu, u Srbiji nikako da se okonča. Izuzimajući sve one koji su ostali bez posla i šanse za novo zaposlenje, te onih koji su tek formalno zaposleni po neprivatizovanim preduzećima, neprekidne tranzicije najbolnije su svesni tzv. „zaštićeni stanari“, odnosno vlasnici stanova koji su opterećeni „zaštićenim stanarima“. Stanarsko pravo, relikv pravne teorije i prakse zasnovane na društvenoj svojini, nažalost, još uvek nije iščezlo iz našeg pravnog sistema. Iako su mahom prestali da važe propisi koji su uređivali stanarsko pravo, nisu prestali razlozi da i dalje koristimo termine poput *stanarskog prava*, *zaštićenih stanara* i slično. Terminološka promena koja je došla sa pozitivnim propisima (umesto *stanarskog prava*, govori se o *zakupu na neodređeno vreme*, pri čemu se implicira kategorija koja nije nepoznata ni u sistemima tržišne ekonomije – negde kao posledica socijalnog pristupa rešavanju problema, negde kao posebna ustanova porodičnog prava od značaja prilikom razvrgnuća (van)bračne zajednice itd.) nikakvu suštinsku promenu nije donela.

Problem stanarskog prava, u oba svoja aspekta, kao problem nerešenog stambenog pitanja zakupaca koji su ostali bez mogućnosti da otkupe stanove u kojima žive pod povlašćenim uslovima na osnovu dugogodišnjeg doprinosa stambenoj izgradnji u Srbiji, odnosno problem opterećene, gole svojine vlasnika takvih stanova – nevoljnih zakupodavaca, nije rešen. Čini se da terminološko razlikovanje stanarskog



prava i zakupa na neodređeno vreme u domaćem zakonodavstvu nije ništa drugo do eufemizam iza kojeg se krije neuspeh srpskog društva da na efikasan način reši ovaj problem. Čak ostaje utisak da zakonodavac problem ne smatra posebno bitnim smeštajući delove o ovoj materiji među prelazne i završne odredbe novog zakona, kao da je i na taj način poručeno da oni na koje se ovaj propis odnosi ne treba da imaju prevelika očekivanja.

Skorašnje stupanje na snagu Zakona o stanovanju i održavanju zgrada<sup>1</sup> (koji se dalje u tekstu naziva samo Zakon) u javnosti je izazvalo oprečne reakcije, pre svega zbog novih ustanova koje se tiču upravljanja stambenim zgradama i zajedničkim delovima stambenih zgrada i njihovog održavanja, ali i zbog pogoršanja položaja zakupaca. S tim u vezi se u javnosti posebno isticalo pitanje povećanja zakupnine. Međutim, nekoliko meseci nakon što je Zakon stupio na snagu, dominantan utisak je da novi propis ne unosi suštinska pogoršanja u položaju zakupaca, a ni suštinska poboljšanja u položaju zakupodavaca, iako neka od novih rešenja, bar na papiru, olakšavaju mogućnost rešavanja problema.

### Novi propis, stari koncept

Zakon unosi određene novine s ciljem da se olakša rešenje problema, ali koncept ostaje isti kao i u prethodnim decenijama. To je vidljivo već iz činjenice da se nije odustalo od osnovnog koncepta – pružanja mogućnosti otkupa stanova zakupcima. Ovaj koncept je, kako u ovom trenutku izgleda, tek neznatno modifikovan – ukoliko ne bude realizovan otkup stanova do 2026. godine, predviđena je mogućnost isplate

novčane naknade za rešavanje stambenog pitanja zakupca. Zato i ne čudi da nije prestao da važi znatan broj odredbi kojima je uređen zakup na neodređeno vreme sadržanih u Zakonu o stanovanju<sup>2</sup> (na koji se dalje u tekstu upućuje kao na Zakon o stanovanju), iako je stupanjem na snagu Zakona prestalo da važi više propisa. Istina, novim zakonom sužen je domašaj odredbi koje ostaju na snazi u zavisnosti od kategorije zakupa na neodređeno vreme.

Zakon zadržava razlikovanje dve kategorije zakupa na neodređeno vreme, i to prema predmetu zakupa kao kriterijumu podele: zakup na stanu u javnoj svojini i zakup na stanu u svojini građana, zadužbina i fondacija (dalje u tekstu umesto sintagme „u svojini građana, zadužbina i fondacija“ koristiće se sintagma „u privatnoj svojini“). Osnovna razlika između ove dve vrste zakupa je u tome što se na stanu u javnoj svojini može steći svojina otkupom stana pod uslovima iz Zakona o stanovanju. Zakup na neodređeno vreme stana u privatnoj svojini, sa druge strane, traje do iseljenja ili preseljenja zakupca, čime se stan vraća u posed vlasnika.

Iseljenje, kao izuzetan način okončanja zakupa na neodređeno vreme, nastupa ukoliko zakup prestane raskidom zbog nekog od propisanih razloga (neplaćanje zakupnine, obavljanje privredne delatnosti u stanu, davanje stana u podzakup, uništenje/urušavanje stana).

Preseljenje bi bio redovan način za povraćaj stana u posed vlasnika: zakupcu se u posed predaje stan u javnoj svojini na kojem bi bio uspostavljen zakup na neodređeno vreme sa mogućnošću otkupa pod uslovima iz Zakona o stanovanju.

### Otklanjanje prepreka za usvajanje zahteva za preseljenje

Dakle, osnovna ideja je da obe kategorije zakupaca steknu u svojini stan pod uslovima povoljnijim od tržišnih; međutim, iako su konceptualno zakupci stavljani u sličan položaj, dosadašnja praksa je pokazala da je taj položaj znatno različit. Pre svega zbog toga što ne postoje značajne prepreke u otkupu stanova u javnoj svojini, ali postoje značajne prepreke u rešavanju zahteva za preseljenje. Jako malo zahteva za preseljenje je pozitivno rešeno. Prema podacima kojima raspolaže Udruženje korisnika stanova, za više od 20 godina rešeno je tek oko 600 zahteva. Reč je o skromnoj brojci kada se ima u vidu da i najkonzervativnije procene broja stanova u privatnom vlasništvu opterećenih zakupom na neodređeno vreme ne pominju manje od 3000 stanova. Prepreke preseljenju nisu samo formalne, pa se tako dešavalo da vlasnici koji su nesporno ispunjavali uslove za preseljenje ovo pravo faktički ne ostvare zbog toga što opštine „nisu posedovale odgovarajući stan za preseljenje“. Nova rešenja u Zakonu trebalo bi da otklone formalne i faktičke prepreke u pozitivnom rešavanju zahteva za preseljenje.

Jedna od formalnih prepreka je otklonjena proširivanjem kruga lica koja su aktivno legitimisana za pokretanje postupka preseljenja: zahtev može da pokrene svaki vlasnik stana bez obzira na način sticanja stana, kao i sam zakupac. Zakupac može da pokrene ovaj postupak ukoliko to u roku od 30 dana od stupanja na snagu Zakona nije učinio vlasnik stana. Krug aktivno legitimisanih lica je bio znatno uži po ranijem zakonu budući da su aktivno legitimisani za podnošenje zahteva za preseljenje bili samo vlasnici i njihovi naslednici koji su

>>>

1. „Službeni glasnik RS“, br. 104/2016.

2. „Službeni glasnik RS“, br. 50/1992, 76/1992, 84/1992 – ispr., 33/1993, 53/1993, 67/1993, 46/1994, 47/1994 – ispr., 48/1994, 44/1995 – dr. zakon, 49/1995, 16/1997, 46/1998, 26/2001, 101/2005 – dr. zakon, 99/2011 i 104/2016 – dr. zakon.

stan stekli kao useljiv pre 26. decembra 1958. godine. Cilj ovakvog propisa je bio da se suzbiju špekulativne kupovine stanova opterećenih stanarskim pravom, neretko i budžašto, iskorišćavanjem lošeg materijalnog položaja pojedinih vlasnika stanova – odatle ograničenje na vlasnike koji su stekli stan kao useljiv. Ovaj problem je bio utoliko značajniji što su špekulanti neretko bili spremni da na različite načine pritiskaju zakupce nadajući se da će ih primorati na odricanje od zakupa na neodređeno vreme. Međutim, u praksi nadležnih organa je ova odredba tumačena tako da su aktivno legitimisani bili samo oni vlasnici koji su stan stekli nasleđem, isključujući vlasnike koji su besteretno stekli stan kao neuseljiv, iako to nije bio cilj konkretne norme.

Zakon uvodi bitne izmene u pogledu definicije odgovarajućeg stana za preseljenje. To bi trebalo maksimalno da bude četvorosoban stan od 86 m<sup>2</sup>: kao najveća površina za jednočlano domaćinstvo se određuje 30 m<sup>2</sup> i ona se uvećava za svakog člana porodičnog domaćinstva za dodatnih 15 m<sup>2</sup>; odgovarajući stan svakako ne bi smeo da bude manji od jednosobnog stana za jednočlano domaćinstvo. Zakupac može da pristane i na manji stan od onog koji odgovara njemu i njegovom domaćinstvu, a može mu se ponuditi i veći od onog koji odgovara njemu i njegovom domaćinstvu, a u tom slučaju se prilikom otkupa, za površinu koja prevazilazi površinu odgovarajućeg stana, plaća tržišna cena. Stan bi morao da bude opremljen osnovnim instalacijama, konstruktivne sigurnosti i bezbednosti, kao i da obezbedi zaštitu od spoljnih klimatskih uticaja i zadovoljenje osnovnih higijenskih uslova stanovanja. Za razliku od prethodnih zakonskih rešenja, odgovarajući stan ne mora da bude po površini, strukturi, lokaciji ili kvalitetu uporediv sa zakupljenim stanom. Time su zakupci na neodređeno vreme na stanovima u privatnoj svojini izjednačeni sa

licima koja ostvaruju pravo na stambenu podršku, kao da je reč o socijalnoj kategoriji stanovništva. Definicija odgovarajućeg stana ne uvažava da su zakupci stekli pravo zakupa u nekom trenutku srazmerno tadašnjem broju članova domaćinstva, kao ni to da li su i koliko ulagali u zakupljene stanove, čime su stavljeni u neravnotežan položaj u odnosu na zakupce stanova u javnoj svojini na neodređeno vreme, kao i u odnosu na lica koja su stanove otkupila po ranijim propisima. Praktična posledica je da će se događati da lica koja su u istom trenutku stekla stanarsko pravo na stanovima iste površine i strukture na istoj lokaciji, pa čak i u istoj zgradi, otkupe stanove znatno različite površine i strukture na različitim lokacijama stižući nepokretnosti bitno različite tržišne vrednosti. Ovakvo zakonsko rešenje nema valjano pravno opravdanje. Sa druge strane, definicija koja znatno proširuje krug odgovarajućih stanova olakšaćće obezbeđenje stanova za preseljenje i suziće mogućnost jedinica lokalne samouprave da se pozovu na neposredovanje odgovarajućih stanova za preseljenje.

Na planu otklanjanja faktičkih prepreka za preseljenje konceptualno takođe nema ničeg novog. Jedinice lokalne samouprave na čijoj teritoriji se nalaze stanovi koji su opterećeni zakupom na neodređeno vreme bi trebalo da obezbede stanove za preseljenje iz sopstvenog fonda stanova, odnosno, ukoliko ne raspolažu dovoljnim brojem odgovarajućih stanova, trebalo bi da izgrade stanove za preseljenje. Uočeno je da način prikupljanja sredstava za namene preseljenja ustanovljen ranijim propisima nije dao rezultate pa je propisano da će po 50% sredstava za izgradnju novih stanova obezbediti Republika Srbija i jedinica lokalne samouprave. U istoj razmeri će im se vršiti povrat uloženog iz sredstava ostvarenih otkupom/prodajom izgrađenih stanova. Da li će ova novina na planu obezbeđenja sredstava za preseljenje dati opipljive rezultate ipak

zavisi od toga da li će biti potrebe za izgradnjom stanova za potrebe preseljenja u nekom većem obimu. Prosto je neverovatno da se do danas, četvrt veka otkako se započelo sa rešavanjem ovog problema, nije moglo utvrditi sa koliko stanova jedinice lokalne samouprave raspolažu u svom fondu, pošto je očigledno zamišljeno da se iz tih fondova obezbeđuju stanovi za preseljenje. Zbog toga deluje pomalo utopijski očekivati da će novi zakon, propisujući obavezu izrade „Plana i programa obezbeđenja stanova u javnoj svojini za preseljenje“, čiji prvi korak je upravo popis postojećih stanova u javnoj svojini, primorati jedinice lokalne samouprave da to zaista i učine. Jednako utopijski deluje i odredba kojom je propisano da je jedinica lokalne samouprave dužna da neopredeljene stanove u vlasništvu jedinice lokalne samouprave prioritarno usmerava za obezbeđivanje stanova za preseljenje. Dodatne razloge za pesimizam daje i ograničavanje ove obaveze na „neopredeljene stanove“, bez odgovarajućeg pojašnjenja kakvi su to „opredeljeni“ stanovi. Bojazan je da bi ono što je dobijeno na planu savladavanja formalnih prepreka preseljenju proširivanjem kruga aktivno legitimisanih lica i proširivanjem definicije odgovarajućeg stana, moglo da se izgubi upravo diskrecionim pravom jedinica lokalne samouprave da stanove iz svog fonda klasifikuju kao (ne)opredeljene. Povrh svega, nikakva sankcija nije ustanovljena za nepostupanje po obavezama izrade plana i programa obezbeđenja stanova u javnoj svojini za preseljenje, odnosno za nepostupanje po obavezama usmeravanja stanova u javnoj svojini za namene preseljenja, iako je to bila jedna od značajnih kritika na sve dosadašnje zakone, predloge i nacрте zakona.

## Procedura i uslovi za preseljenje

Zakon ne propisuje neku posebnu proceduru, pa se o zahtevu za preseljenje odlučuje primenom Zakona o opštem



upravnom postupku, na osnovu kojeg se rešavaju i sva pitanja vezana za utvrđivanje prava na preseljenje i samopreseljenje ukoliko nisu regulisana Zakonom. Nadležnost za odlučivanje poverena je imovinsko-pravnim sekretarijatima/oddeljenjima jedinica lokalne samouprave. Gradske opštine, usled usklađivanja sa propisima o javnoj svojini, nisu više nadležne da odlučuju o ovim zahtevima.

Osnovni uslov za podnošenje zahteva za preseljenje jeste da lice koje koristi stan na osnovu zakupa na neodređeno vreme, odnosno član njegovog porodičnog domaćinstva ne poseduje stan ili porodičnu kuću na teritoriji Republike Srbije. Čini se da bi više smisla imalo da se teritorijalno određenje vezalo za neku manju administrativnu jedinicu, npr. okrug, ili čak za geografski region, približavajući se onome što bi bio *ratio legis* teritorijalnog kriterijuma, a to je da zakupac nema stan ili kuću u okolini centra svojih životnih aktivnosti. Malo je nelogično da neko kao npr. živi i radi u nekom od gradova, a

nema drugu nepokretnost ni u tom gradu ni u naseljima koja gravitiraju ka tom gradu, bude isključen iz prava na preseljenje samo zato što poseduje nepokretnost u kojoj on sam sigurno ne bi živeo. Pogotovo je nepravedno ovakvo rešenje ukoliko iz vrednosti jedne takve nepokretnosti ne bi moglo da se reši stambeno pitanje zakupca u gradu u kome mu se već nalazi centar životnih aktivnosti. Deluje krajnje nedosledno da se iz prava na preseljenje isključuje zakupac koji poseduje stan ili kuću van jedinice lokalne samouprave unutar čijih granica bi morala da mu se dodeli nepokretnost za preseljenje.

Jedinice lokalne samouprave bi odmah po pravosnažnosti rešenja o utvrđivanju prava na preseljenje morale da obezbede stanove za preseljenje; međutim, ova obaveza je značajno relativizovana propisivanjem da je rok za obezbeđivanje stana 31. decembar 2026. godine. Time je nastavljen trend prethodnih zakonskih propisa da se rok u kome bi problem zakupaca na neodređeno vreme

bio rešen konstantno odlaže. Verovatno svestan ovoga, zakonodavac je i predvideo pravo na novčanu naknadu za odgovarajući stan ukoliko takav stan ne bude obezbeđen u propisanom roku. Iznos bi bio iskazan u evrima prema zvaničnom srednjem kursu Narodne banke Srbije na dan utvrđivanja iznosa. Poreska uprava bi iznos novčane naknade utvrđivala metodom kojom se utvrđuje osnovica poreza na prenos apsolutnih prava, u „visini prosečne tržišne vrednosti odgovarajućeg stana“. Ovo rešenje će svakako zahtevati dodatna pojašnjenja, pogotovo za slučajeve određivanja novčane naknade za stanove na teritoriji gradova, zato što se utvrđivanje poreske osnovice poreza na prenos apsolutnih prava vrši za teritoriju svake gradske opštine posebno, uz uvažavanje tržišnih razlika pojedinih lokacija unutar same opštine. Propisivanje uslova, kriterijuma i načina ostvarivanja prava na novčanu naknadu prepušteno je Vladi.

Zakon uvodi i kriterijum za rangiranje – stariji zakupci imaju pravo prvenstva u >>>

dodeljivanju stanova za preseljenje u odnosu na mlađe zakupce. U slučaju smrti zakupca pravo na preseljenje imaju članovi njegovog porodičnog domaćinstva.

## Nedorečenosti Zakona

Kako je ranijim propisima značajnom broju vlasnika stanova onemogućeno da uopšte podnesu zahteve za preseljenje, te kako su čak i oni koji su imali pravo na preseljenje faktički ostajali uskraćeni za ostvarenje preseljenja zato što opštine „nisu posedovale odgovarajući stan“, a kako život ne čeka na donošenje propisa kojima bi se sporni odnosi uredili ili na vlast koja će ostvarenje propisanih prava i omogućiti, u praksi su se pojavili, uslovno rečeno, alternativni načini rešavanja problema „zaštićenih stanara“. Faktička nemogućnost ostvarenja prava na preseljenje pogodovala je zaključenju sporazuma između vlasnika i zakupaca, gde su sami vlasnici obezbeđivali zakupcima stanove za preseljenje ili ih isplaćivali za odricanje od prava zakupa na neodređeno vreme. Stiče se utisak da je, radi postizanja veće pravne sigurnosti, Zakonom trebalo da se propišu i uslovi pod kojima bi se ovakvi sporazumi zaključivali i sprovodili. Pogotovo je imalo smisla detaljnije normirati uslove i rokove za prenošenje prava zakupa na članove domaćinstva zakupca posle njegove smrti zato što je u praksi nemali broj vlasnika do stanova pokušao da dođe putem sudskih postupaka. Ponekad su oni pokretani potpuno opravdano, ponekad isključivo sa ciljem šikaniranja zakupaca, ali činjenica je da je inicirano dosta vanparničnih postupaka kako bi se ishodovala rešenja koja bi zamenila ugovore o zakupu, odnosno parničnih postupaka za iseljenje (npr. zbog ništavosti ili ostvarenja razloga za raskid ugovora o zakupu).

Pogotovo je imalo smisla dodatno urediti prenošenje prava na preseljenje sa zakupca na članove njegovog porodičnog domaćinstva budući da pravo zakupa na

stanu u privatnoj svojini praktično više nije nasledivo niti postoji mogućnost da ga stekne neki od članova porodičnog domaćinstva zakupca. Naime, Zakonom je predviđeno da će se samo na lica koja su u zakupu stanova u javnoj svojini na neodređeno vreme primenjivati odredbe prethodnog Zakona o stanovanju, koje, između ostalog, uređuju nasleđivanje zakupa, odnosno sticanje zakupa od strane članova porodičnog domaćinstva iseljenog zakupca. Lapidarna odredba kojom je predviđeno da u slučaju smrti zakupca pravo na preseljenje imaju članovi njegovog porodičnog domaćinstva, ostavlja prostora za različite interpretacije. Usko tumačena, ova odredba bi iz prava na preseljenje mogla da isključi članove domaćinstva zakupca koji pre smrti nije podneo zahtev za preseljenje. Ostaje nejasno i prema kom trenutku bi se određivao odgovarajući stan u tom slučaju: prema broju članova domaćinstva pre ili posle smrti zakupca.

Za korišćenje stana u zakupu na neodređeno vreme propisano je da se plaća zakupnina koja se obračunava množenjem vrednosti stana za koju se plaća porez na imovinu (poreska osnovica) za tekuću godinu sa koeficijentom 0,00242, koju obračunava nadležni organ jedinice lokalne samouprave. Ovo zakonsko rešenje, izazvalo je negodovanje zakupaca zato što faktički podrazumeva značajno, u pojedinim slučajevima i višestruko, povećanje zakupnine. Nešto je povoljniji položaj zakupaca na stanovima u javnoj svojini na koje se ovaj obračun ima primenjivati tek protekom 2 godine od stupanja Zakona na snagu. Kako trenutno stoje stvari, do izmene ove odredbe neće doći, već će se podzakonskim aktima urediti uslovi za davanje subvencije onim zakupcima čiji materijalni položaj je povećanjem zakupnine ugrožen.

## Umesto zaključka

Jasno je da zakonodavac nije odustao

od namere da se problem zakupa na neodređeno vreme razrešava sticanjem svojine na stan, pod konceptijski jednakim uslovima pod kojima je preovlađujući deo nosilaca stanarskog prava stekao svojinu početkom devedesetih godina prošlog veka – otkupom stanova pod uslovima povoljnijim od tržišnih. Međutim, kako je to pokazala dosadašnja praksa zasnovana na istovetnom konceptu, svojinski režim na stan u zakupu ipak je uslovio značajne razlike u položaju zakupaca stanova u javnoj u odnosu na zakupce stanova u privatnoj svojini. Time je kao problem opredeljen zakup na neodređeno na stanovima u privatnoj svojini.

Jako je teško proceniti da li će Zakon poboljšati poražavajuću statistiku (ako se o postojanju statistike uopšte može govoriti, što je poseban problem) u broju rešenih slučajeva zakupa na neodređeno vreme na stanovima u privatnoj svojini. Nemoguće je bilo koji društveni problem rešiti prostom izmenom zakonodavstva, pogotovo u situaciji kada nedostaje volja da se zakon i sprovede, bilo usled nedostatka sredstava, bilo usled nesposobnosti nadležnih organa. Utisak iz prethodne skoro tri decenije traljavog rešavanja ovog aspekta tranzicije srpskog društva jeste da jedinice lokalne samouprave nisu spremne da raspolažu stanovima u javnoj svojini u ove namene. Nažalost, Zakon ne odgovara adekvatno na ovaj izazov – ne postoje sankcije za nepostupanje po zahtevima za preseljenje, a krajnji rok za konačno rešenje od deset godina deluje kao preteran.

Koliko će podzakonski akti olakšati dalju primenu ovog propisa, da li će opredeljivanje sredstava u budžetu Republike za izgradnju novih stanova, te da li će novčana naknada, kao krajnje sredstvo za rešavanje problema, dovesti do ozbiljnog pomaka – ostaje



## Danilo Ćurčić

Pravni savetnik

✉ danilocurcic@yahoo.com

# POSTUPCI ISELJENJA I PRESELJENJA – KORAK NAPRED ILI PROPUŠTENA PRILIKA?

Regulisanje postupaka iseljenja unelo je velike novine u domaći pravni sistem. Sada je na jedinicama lokalne samouprave da svojim postupanjem daju odgovor na pitanje koliko smo se ovim novinama zaista približili standardima međunarodnog prava ljudskih prava

## Regulisanje postupaka iseljenja i preseljenja – približavanje domaćeg pravnog okvira međunarodnim standardima ljudskih prava

Stupanjem na snagu Zakona o stanovanju i održavanju zgrada<sup>1</sup> desio se prvi mali zemljotres u oblasti prava na adekvatno stanovanje. Ovaj zakon zamišljen je kao krovni propis koji reguliše materiju ranije normiranu u nekoliko posebnih propisa – Zakonu o stanovanju<sup>2</sup>, Zakonu o socijalnom stanovanju<sup>3</sup> i Zakonu o održavanju stambenih zgrada<sup>4</sup>. U široj javnosti su ove promene percipirane pre svega sa aspekta održavanja zgrada i uvođenja profesionalnih upravnika stambenih zajednica i tek u manjoj meri sa aspekta pitanja koja se odnose na specifične grupe koje se suočavaju sa problemima u ostvarivanju prava na adekvatno stanovanje. Nesumnjivo, jedna od velikih promena koja je nastupila donošenjem novog zakona jeste regulisanje upravnih postupaka kojima se sprovodi prinudno (neželjeno) iseljenje, koje je u Zakonu nazvano *postupkom iseljenja i preseljenja*.

Od 2009. godine, kada je iseljenjem neformalnog romskog naselja ispod mosta Gazela u Beogradu otpočela novija praksa masovnijih prinudnih iseljenja, pokazale su se sve slabosti domaćeg pravnog okvira kojim se reguliše pitanje sprovođenja iseljenja. Najvidljiviji nedostaci >>>

1. „Službeni glasnik RS”, br. 104/2016.
2. „Službeni glasnik RS”, br. 50/1992, 76/1992, 84/1992 – ispr., 33/1993, 53/1993, 67/1993, 46/1994, 47/1994 – ispr., 48/1994, 44/1995 – dr. zakon, 49/1995, 16/1997, 46/1998, 26/2001, 101/2005 – dr. zakon, 99/2011 i 104/2016 – dr. Zakon.
3. „Službeni glasnik RS”, br. 72/2009.
4. „Službeni glasnik RS”, br. 44/1995, 46/1998, 1/2001 – odluka USRS, 101/2005 – dr. zakon, 27/2011 – odluka US i 88/2011.

domaćeg pravnog okvira pokazali su se upravo u postupcima koji su se odnosili na iseljenja neformalnih naselja u kojima su stanovali najsiromašniji i najugroženiji Romi i Romkinje. Neke od prethodno pomenutih slabosti odnose se na činjenicu da se rešenjima o iseljenju ostavljaju izuzetno kratki rokovi za uklanjanje objekata koji se ruše – najčešće oni od 24 sata. Nadalje, u ovim postupcima žalba protiv rešenja nije odlagala izvršenje, a prethodne radnje koje su upravni organi bili dužni da sprovedu kako bi se iseljenje sprovedo samo kao poslednja opcija, onda kada se ne mogu sprovesti druge mere koje će omogućiti ostvarivanje prava na adekvatno stanovanje bez prinudnog iseljenja – izostajale su. Kao posledica svega toga, prinudno iseljeni Romi i Romkinje najčešće su posle sprovođenja ovih postupaka ostajali bez krova nad glavom ili preseljavani u takozvana kontejnerska naselja, koja su gradske vlasti formirale na nekoliko lokacija u Beogradu.

Ovim povodom oglašavala su se i ugovorna tela Ujedinjenih nacija, koja su Republici Srbiji preporučila da obezbedi da se iseljenja ne sprovedu prinudno i da obezbedi poštovanje procedura i ljudskog dostojanstva u ovim postupcima<sup>5</sup>, kao i da u slučajevima kada se iseljenja sprovedu obezbedi adekvatan alternativni smeštaj na lokacijama pogodnim za socijalno stanovanje.<sup>6</sup>

## Šta je regulisano postupcima iseljenja i preseljenja?

U deset članova kojima se reguliše pitanje iseljenja i preseljenja nastojalo se normirati pitanje razloga za sprovođenje iseljenja, postupka u kom se ono sprovodi, pravnih akata koji se donose u ovom postupku, načina izvršenja rešenja o iseljenju i posledica iseljenja. Donošenjem novog zakona o stanovanju i održavanju zgrada, domaći pravni okvir nesumnjivo je približen potvrđenim međunarodnim ugovorima koji garantuju pravo na adekvatno stanovanje, pre svega standardima koji se primenjuju u tumačenju člana 11. Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima. Ipak, treba imati u vidu da je u normiranju pojedinih pravnih instituta propuštena prilika da se domaći propisi u potpunosti usaglase sa obavezama preuzetim ratifikacijom Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima.

Značajno je primetiti da je namera zakonodavca prilikom donošenja Zakona bila da se pravno odvoje situacije u kojima se sprovedu postupci iseljenja iz bespravno useljenih stanova ili zajedničkih prostora od onih postupaka u kojima se iseljenje sprovodi usled toga što je objekat izgrađen „suprotno zakonu kojim se uređuju planiranje prostora i izgradnja objekata i koji se nalazi na zemljištu u svojinu drugog fizičkog ili pravnog lica“, kako je to navedeno u članu 78. Zakona.

Pitanje razloga za sprovođenje iseljenja jedno je od onih o kojima su se godinama sporile nevladine organizacije koje se bave zaštitom ljudskih prava i organi javne vlasti nadležni za sprovođenje iseljenja. Od 2009. godine do danas iseljenja neformalnih romskih naselja sprovedena su isključivo onda kada su se ta naselja nalazila na zemljištu koje je namenjeno za infrastrukturne ili druge projekte ili zbog toga što su objekti izgrađeni bez građevinske dozvole. U ovim slučajevima organi javne vlasti sprovodili su iseljenja po hitnom postupku, bez poštovanja minimuma proceduralnih zahteva koji su propisani Opštim komentarom br. 7 Komiteta Ujedinjenih nacija za ekonomska, socijalna i kulturna prava<sup>7</sup> i Opštim smernicama za sprovođenje iseljenja zasnovanim na razvoju<sup>8</sup>.

Dosadašnje sprovođenje *razloga za iseljenje* na pitanje vlasničkih odnosa ili na postojanje ili nepostojanje građevinske dozvole u trenutku kada u Republici Srbiji postoje 583 „podstandardna“ romska naselja<sup>9</sup> i kada, prema podacima nadležnog ministarstva, ima više od dva miliona nelegalnih objekata, olako može da nas dovede do pitanja nejednakog postupanja prema Romima u oblasti stanovanja. S obzirom na to, čini se da su razlozi za iseljenje propisani članom 78. Zakona morali biti preciznije određeni, naročito oni iz stava 2. tačka 2. ovog člana, kojima je propisano da se iseljenje naročito

5. UN, Komitet za eliminaciju rasne diskriminacije, Zaključna razmatranja, Srbija, paragraf 14, 13. april 2011, UN Doc CERD/C/SRB/CO/1.

6. UN, Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, Zaključna razmatranja, Srbija, paragraf 30, 10. jul 2014, UN Doc E/C.12/SRB/CO/2.

7. UN, Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, Opšti komentar br. 7: Pravo na adekvatno stanovanje (član 11. stav 1): prinudna iseljenja, 20. maj 1997, UN Doc. E/1998/22.

8. Osnovni principi i smernice o iseljenjima i preseljenjima zasnovanim na razvoju, Aneks 1 izveštaja Specijalnog izvestioca za pravo na adekvatno stanovanje kao komponente prava na adekvatan životni standard, UN Doc. HRC/4/18.

9. Podaci izneti na predstavljanju Geografskog informacionog sistema Ministarstva saobraćaja, građevine i infrastrukture, maj 2015.

sprovodi u slučajevima kada se ono vrši u sklopu priprema za sprovođenje investicionog projekta, a kada je dokazano da ne postoji alternativa za preseljenje. Ipak, pitanje načina dokazivanja da ne postoji alternativa za preseljenje nije regulisano ovim zakonom.

Ovo pitanje zapravo nas dovodi i do možda i ključnog rešenja u Zakonu – načina na koji se donosi odluka o neophodnosti iseljenja. Naime, prema članu 82. stav 2. Zakona, nadležno ministarstvo ili organ jedinice lokalne samouprave priprema nacrt odluke o neophodnosti iseljenja sa planom preseljenja uz konsultovanje i saradnju sa licima koja su pogođena preseljenjem i organizacijama za zaštitu ljudskih prava, a zaključci sa obavljenih konsultacija obavezni su deo odluke o neophodnosti iseljenja. Ovo se čini kroz postojeće procedure za organizovanje ranog javnog uvida i javnog uvida, u skladu sa odredbama zakona kojim su uređeni planiranje i izgradnja objekata. Radi obezbeđivanja učešća lica koja su pogođena iseljenjem u ovim konsultacijama, nadležni organi su, prema Zakonu, dužni da ih obaveste o održavanju ranog javnog uvida i javnog uvida, a u ovom postupku obavezno je i učešće predstavnika organa socijalne zaštite radi podrške licima koja mogu biti pogođena iseljenjem.

Iako ova procedura deluje kao da se njome obezbeđuju konsultacije zajednice i

razmatranje alternativa iseljenju, što je takođe bilo jedno od spornih pitanja u prethodnim postupcima iseljenja<sup>10</sup>, čini se da njome nisu uspostavljeni efektivni mehanizmi koji ostavljaju mogućnost zajednici koja je potencijalno pogođena iseljenjem da predloži alternative iseljenju, te da se ono sprovede samo kao poslednja opcija, kada nijedno drugo rešenje nije moguće. Upravo prema tumačenju sadržanom u Opštem komentaru br. 7 Komiteta za ekonomska, socijalna i kulturna prava, države članice posebno su dužne da, pre sprovođenja ikakvih iseljenja, a posebno onih koja uključuju veće grupe, razmotre sve alternative u konsultacijama sa zajednicom, a sve radi izbegavanja ili makar umanjenja potrebe da se iseljenja sprovede silom, odnosno mimo volje pogođene zajednice.<sup>11</sup> Kako se u članu 81. isključivo govori o postupku donošenja odluke o neophodnosti iseljenja, u našem zakonu o stanovanju i održavanju zgrada nema naznaka o tome da će se u konsultacijama i saradnji sa nadležnim organima dolaziti do rešenja koja bi bila alternativa iseljenju. Čini se da su iseljenja i preseljenja ovim odredbama određena kao realnost koja se ne može osporavati kroz konsultacije i saradnju nadležnih organa, zajednice kojoj preči iseljenje i organizacija za zaštitu ljudskih prava. Svakako ostaje da se vidi na koji način će biti sprovedene ove konsultacije u praksi i kakvi su pravni meha-

nizmi na raspolaganju zajednici ili drugoj zainteresovanoj javnosti koja bi bila nezadovoljna odlukom o neophodnosti iseljenja.

Nadalje, prema članu 82. stav 4, odluka o neophodnosti iseljenja objavljuje se u službenom glasilu radi „omogućavanja upoznavanja javnosti sa razlozima i neophodnošću iseljenja i preseljenja“. Ako se ima u vidu da lica pogođena iseljenjem mogu potencijalno biti nezadovoljna odlukom o neophodnosti iseljenja, postavlja se pitanje pravne zaštite u slučaju ovakve odluke. U tom smislu, čini se da je neophodno dalje razrešenje ovog pitanja kroz sudsku praksu, koja će se, sasvim izvesno, formirati u vezi sa ovim pitanjem. U nedostatku eksplicitnih odredaba u samom zakonu o stanovanju i održavanju zgrada, sva je prilika da odgovor na ovo pitanje pruža član 182. Ustava, koji ostavlja mogućnost preispitivanja zakonitosti konačnih pojedinačnih akata kojima se odlučuje o pravu, obavezi ili na zakonu zasnovanom interesu pred sudom u upravnom sporu.

Sam postupak iseljenja i donošenja pojedinačnog rešenja o iseljenju regulisan je čl. 84–86. Zakona i u tom delu je umnogome unapređen pravni okvir koji se primenjuje u postupcima iseljenja, posebno sa aspekta pristupa pravnim lekovima i načina sprovođenja iseljenja i preseljenja.

>>>

10. Amnesty International, *Home is more than a roof over your head, Roma denied adequate housing in Serbia*, Amnesty International, 2011, str. 36–38.

11. Komitet Ujedinjenih nacija za ekonomska, socijalna i kulturna prava, paragraf 13, fusnota 7.

Naime, u članu 84. propisano je da se rešenje o iseljenju donosi na osnovu odluke o neophodnosti iseljenja, kao i da se ono dostavlja svim licima koje nadležni organ jedinice lokalne samouprave identifikuje u postupku donošenja odluke o neophodnosti iseljenja.

U ranije pomenutim postupcima za iseljenje koji su sprovedeni od 2009. godine do donošenja novog zakona o stanovanju i održavanju zgrada, žalba protiv rešenja o iseljenju nije imala suspenzivno dejstvo<sup>12</sup> pa nije bilo nepoznato da stranke podnesu žalbu protiv rešenja o iseljenju koje bude izvršeno nekoliko dana nakon podnošenja žalbe. Ova zakonska mogućnost je u velikom broju slučajeva dovela do toga da stranke, iako nezadovoljne odlukom o iseljenju, odustanu od ulaganja pravnih lekova. S obzirom na to da se u najvećem broju slučajeva koji su normirani ovim odredbama radi o postupcima iseljenja koji će se odnositi na kategorije najsiromašnijih i najugroženijih građana, pitanje pristupa besplatnoj pravnoj pomoći takođe je od velikog značaja za kontrolu zakonitosti i pravilnosti rada organa uprave koji sprovode iseljenje. U skladu sa tim, ali i sa zahtevima koje pred Republiku Srbiju postavljaju interpretativni standardi člana 11. Međunarodnog pakta o ekonomskim i socijalnim pravima (pre svega Opšti komentar br. 7 Komiteta Ujedinjenih nacija za ekonomska, socijalna i kulturna prava i Osnovni principi i smernice o iseljenjima i preseljenjima zasnovanim na razvoju), lokalna samouprava dužna je da licu koje živi u naselju ili delu naselja iz kog se vrši iseljenje, obezbedi besplatnu pravnu pomoć.

### Način izvršenja rešenja o iseljenju

Praksa je pokazala da su u postupcima prinudnih iseljenja koji su sprovedeni od 2009. godine i nadalje najveći problemi proisticali upravo iz nemogućnosti osporavanja odluke o sprovođenju iseljenja, nedostatka efektivnih pravnih lekova, kao i nepostojanja konsultacija sa zajednicom koja je pogođena iseljenjem. S obzirom na to, u većem broju ovih postupaka, a posebno u slučajevima iseljenja neformalnih romskih naselja, lica koja su pogođena iseljenjem su posle iseljenja često ostajala bez krova nad glavom. U retkim prilikama kada je alternativni smeštaj bio obezbeđen licima koja su pogođena iseljenjem, on nije bio u skladu sa odredbama Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima<sup>13</sup> niti je režim stanovanja u naseljima formiranim za obezbeđivanje alternativnog smeštaja bio u skladu sa antidiskriminacionim propisima Republike Srbije.<sup>14</sup>

Međunarodni standardi ljudskih prava propisuju da iseljenja ne smeju da dovedu do beskućništva lica koja bivaju iseljena, niti do njihove dodatne izloženosti povredama drugih ljudskih prava. S tim u vezi, način izvršenja rešenja o iseljenju i preseljenje u odgovarajući smeštaj usko su povezani. Oba ova pitanja propisana su odredbama novog zakona o stanovanju i održavanju zgrada.

### Odgovarajući smeštaj bez pravne sigurnosti stanarskog statusa?

Član 79. Zakona propisuje da se licu koje se iseljava, a koje nema u svoji drugu nepokretnost za stanovanje

obezbeđuje odgovarajući smeštaj, koji su dužni da mu obezbede organi javne vlasti. S obzirom na brojna sporenja o adekvatnosti smeštaja koji je do sada obezbeđivan Romima i Romkinjama iseljenim iz neformalnih naselja, ovo pitanje je posebno regulisano propisivanjem uslova koji moraju biti zadovoljeni da bi se smeštaj smatrao odgovarajućim u skladu sa Zakonom. U ovom pogledu, čini se kao da zakonodavac nije odstupao od onoga što je propisano u Opštem komentaru br. 4. Komiteta za ekonomska, socijalna i kulturna prava<sup>15</sup>, koji propisuje specifične uslove koji moraju biti ispunjeni u pogledu adekvatnosti smeštaja. Ipak, to nažalost nije slučaj. U članu 79. Zakona propušteno je da se propiše da odgovarajući smeštaj mora biti takav da se licima koja se iseljavaju pruža pravna sigurnost stanarskog statusa (engl. *legal security of tenure*). Pravna sigurnost stanarskog statusa je centralni element prava na adekvatno stanovanje i mora se garantovati u slučajevima kada lica stanuju u sopstvenim objektima, kada su u svojstvu zakupca stanova, onda kada stanuju u neformalnim naseljima, pa čak i kad okupiraju zemljište ili imovinu trećih lica. U tom smislu, pravna sigurnost stanarskog statusa bi podrazumevala da lica kojima je obezbeđen odgovarajući smeštaj nakon iseljenja i preseljenja imaju mogućnost pravne zaštite od novih prinudnih iseljenja, uznemiravanja ili drugih pretnji. Umesto toga, Zakonom je garantovano da se licima kojima se obezbeđuje odgovarajući smeštaj (koji se teško može nazvati

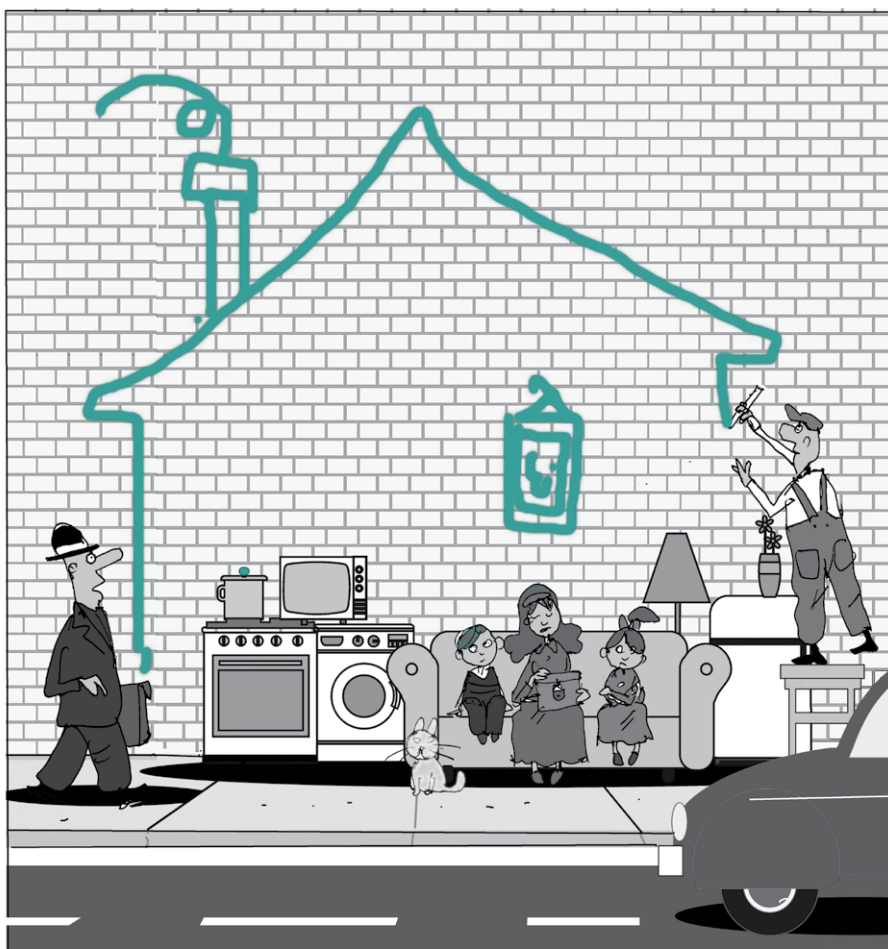
12. Praxis, *Analiza glavnih prepreka i problema u pristupu Roma pravu na adekvatno stanovanje*, Praxis, 2013, str. 40–42.

13. UN, Specijalna izvestiteljka za adekvatno stanovanje kao komponentu prava na adekvatan životni standard i na pravo na nediskriminaciju u ovom kontekstu, Izveštaj sa misije u Srbiji, paragraf 44, UN Doc A/HRC/31/54/Add.2, 26. februar 2016.

14. Poverenik za zaštitu ravnopravnosti, Mišljenje br. 214/2012, 16. oktobar 2012.

15. UN, Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, Opšti komentar br. 4: Pravo na adekvatno stanovanje (član 11. stav 1), usvojen na šestoj sednici Komiteta, paragraf 8, 13. decembar 1991, UN Doc E/1992/23.





odgovarajućim bez pravne sigurnosti stanarskog statusa) obezbeđuje stanovanje na lokaciji koja pruža pristup osnovnoj komunalnoj infrastrukturi, mogućnostima ostvarivanja prihoda i dostupnost javnih usluga. Nadalje, u skladu sa Zakonom, odgovarajući smeštaj mora zadovoljiti uslove cenovne dostupnosti, prostorne uslove, gde korisna stambena površina stana po članu domaćinstva ne može biti

manja od 8 m<sup>2</sup>, opremljenosti električnim, vodovodnim i kanalizacionim instalacijama, zadovoljavajuće uslove sa stanovišta sigurnosti i bezbednosti, fizičke pristupačnosti objekta osobama sa invaliditetom i starijim osobama, kao i kulturne prikladnosti stanovanja lica koje se preseljava.

Na osnovu člana 85. stav 1. Zakona, rešenja o iseljenju ne mogu se sprovesti

po nepovoljnim vremenskim prilikama, nedeljom, u dane državnih i verskih praznika, noću, pre izbora i neposredno pre početka i kraja školske godine, dok se samo iseljenje sprovodi na način koji je najmanje štetan po prava i pravne interese lica koja bivaju iseljena. Nadalje, ovom odredbom Zakona propisano je da troškove sprovođenja iseljenja snosi jedinica lokalne samouprave. U izuzetnim slučajevima, ako lice koje se iseljava >>>

može samo sebi da obezbedi odgovarajući smeštaj, troškovi iseljenja padaju na teret tog lica.

Ostali proceduralni zahtevi koji se imaju primeniti u slučaju sprovođenja iseljenja propisani su u članu 86. i oni podrazumevaju da se lica koja sprovode iseljenje identifikuju, da se omogućiti prisustvo posmatrača i predstavnika koji se bave zaštitom ljudskih prava, kao i dokumentovanje i dokazivanje mogućih šteta i gubitaka na imovini do kojih dolazi prilikom sprovođenja postupka iseljenja.

S obzirom na negativne posledice iseljenja koje se odnose na pristup drugim ljudskim pravima, a o kojima je u periodu posle 2009. godine posebno bilo reči u pojedinim izveštajima organizacija za zaštitu ljudskih prava, odredbama kojima je regulisano iseljenje i preseljenje propisano je i da se licima koja su pogođena iseljenjem obezbeđuju mere socijalnog uključivanja nakon sprovedenog postupka. Ove mere uključuju zadovoljenje osnovnih životnih potreba u smislu obezbeđivanja osnovnih životnih namirnica i pijaće vode do mesec dana, adekvatan pristup zdravstvenoj i socijalnoj zaštiti, izvorima prihoda i pristup inkluzivnom sistemu obrazovanja i vaspitanja.

Na kraju, zakonom je propisano formiranje registra o postupcima iseljenja i preseljenja, koji se uspostavlja radi praćenja

ovih postupaka i načina i uslova pod kojima se oni sprovode.

### Regulisanje postupaka iseljenja i preseljenja – korak napred ili propuštena prilika?

Regulisanje postupaka iseljenja i preseljenja donelo je velike novine u domaćem pravnom sistemu, u kom bi jedinice lokalne samouprave morale imati aktivniju ulogu u ostvarivanju prava na adekvatno stanovanje građana, posebno onih koji su najugroženiji. Iako su pojedini aspekti koji se tiču postupaka iseljenja i preseljenja u potpunosti usklađeni sa interpretativnim standardima člana 11. Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, ovo usaglašavanje nije u potpunosti sprovedeno. U novom zakonu izostale su odredbe kojima se garantuje da se iseljenja sprovode isključivo kao poslednja opcija, kada nijedna alternativa nije moguća, kao i garancije sigurnosti stanarskog statusa u alternativnom smeštaju koji se obezbeđuje u ovim slučajevima.

Ako se to ima u vidu, jedinicama lokalne samouprave ostaje zadatak da svojim postupanjem dodatno približe građane garancijama sadržanim u Paktu. Upravo u budućem postupanju jedinica lokalne samouprave leži odgovor na pitanje da li je ovim novinama načinjen korak napred u ostvarivanju prava na adekvatno stanovanje ili je propuštena prilika da se ova oblast unapredi. ■



## Bojan Gajić

Savetnik u Sekretarijatu za komunalne delatnosti, energetiku i saobraćaj  
Gradska uprava Grada Niša

✉ gajicbojan7@gmail.com

# TRANZICIJA KA INDIVIDUALIZACIJI POTROŠNJE KROZ PRIZMU PRAVA I OBAVEZA STANARA STAMBENIH ZGRADA KAO KRAJNJIH KUPACA TOPLOTNE ENERGIJE

Lokalne samouprave se nalaze pred izazovom usaglašavanja sa zakonskom regulativom iz oblasti energetike kojom se uvodi potpuna individualizacija potrošnje toplotne energije, a međuzavisnost stanara zgrade koji su korisnici daljinskog grejanja postaje neuporedivo veća

## Tranzicioni proces ka individualizaciji potrošnje toplotne energije

Nakon donošenja Zakona o efikasnom korišćenju energije<sup>1</sup>, a zatim i Metodologije za određivanje cene snabdevanja krajnjih kupaca toplotnom energijom<sup>2</sup>, prava i obaveze korisnika daljinskog grejanja, njihovi međusobni odnosi, kao i njihov odnos sa energetske subjektima u oblasti daljinskog grejanja drastično se menjaju.

Do tog trenutka, tradicionalno, decenijama unazad, toplotna energija koja je isporučena kupcima naplaćivala se po jedinici grejne površine. Korisnicima su se naplaćivale podjednake porcije koje ni na koji način nisu povezane sa stvarnom količinom toplotne energije koju korisnici utroše za zagrevanje svojih prostorija.

Nikakva promena ponašanja korisnika ili ulaganje u energetska svojstva instalacija i zgrade nisu uticali na račun za daljinsko grejanje, koji se menjao isključivo u trenutku promene visine cene daljinskog grejanja.

Logično, stanari su bili isključivo motivisani da većom potrošnjom toplotne energije poboljšaju komfor u svojim stanovima. U slučaju pregrevanja stanova nisu koristili regulaciju potrošnje toplotne energije putem termostatskih ventila na radiatorima, već su temperaturu u prostorijama regulisali otvaranjem prozora.

Korisnike nije zanimalo da li njihovi susedi ugrađuju dodatna „rebra“ na radiatorima ili vrše slične zloupotrebe koje su u >>>

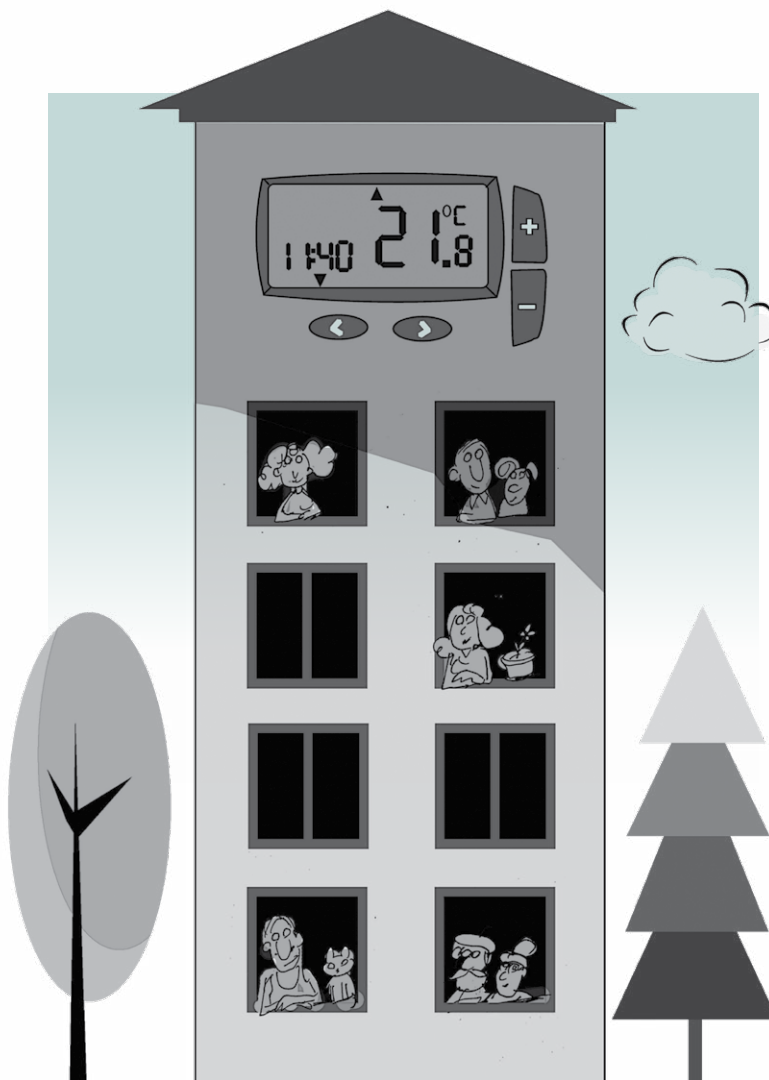
- 1 Zakon o efikasnom korišćenju energije, „Službeni glasnik RS“, br. 25/2013.
- 2 Uredba o utvrđivanju metodologije za određivanje cene snabdevanja krajnjeg kupca toplotnom energijom, „Službeni glasnik RS“, br. 63/2015.

suprotnosti sa projektnim rešenjima, kao što je npr. ugradnja cevnog grejača u bojlerima kroz koji protiče zagrejani fluid iz unutrašnje grejne instalacije.

Isključivo je toplana bila oštećena zloupotrebama stanara, koje su se, pored navedenog, ostvarivale i povećanjem grejne površine. Zloupotrebe su za posledicu imale veću potrošnju toplotne energije, a toplana nije imala osnov da uvećava zaduženje stanara, zbog čega su toplane vršile kontrolu zloupotreba. Na ovaj način toplane su neopravdano bile uvučene u ulogu policajca i sudije, što nikako nije njihova delatnost.

Uvođenjem obaveze plaćanja toplotne energije po stvarno predatoj količini omogućava se potpuna individualizacija potrošnje toplotne energije, što za jedinice lokalne samouprave predstavlja početak tranzicionog procesa u kojem imaju obavezu da svoju pravnu regulativu u potpunosti prilagode novonastalom stanju, u kojem važe potpuno nove međusobne relacije učesnika u procesu daljinskog grejanja.

Naime, ako se ima u vidu da se jedna od glavnih specifičnosti daljinskog grejanja ogleda u činjenici da korisnici u stambenim zgradama toplotnu energiju zajednički preuzimaju na jednom mestu – u zajedničkoj toplotnoj podstanci, primenom odredbi kojima je propisano da osnov za plaćanje varijabilnog dela troškova daljinskog grejanja predstavlja očitavanje kalorimetra u zajedničkoj toplotnoj podstanci, stanari stambene zgrade postaju izuzetno svesni da njihova potrošnja ne zavisi samo od snabdevača toplotnom energijom – toplane, već skoro podjednako zavisi od načina na koji ostali stanari stambene zgrade koriste toplotnu energiju.



U čemu se ogleda ova tranziciona razlika, ukoliko već znamo da se u tehničkom smislu ne mora ništa promeniti na unutrašnjoj grejnoj instalaciji niti na distributivnoj mreži?

Trenutkom uvođenja obaveze jedinica lokalne samouprave da u tarifni sistem za usluge daljinskog grejanja uključe, kao jedan od elemenata za obračun cene usluge grejanja, i izmerenu, odnosno stvarno predatu količinu toplotne

energije, za obračun grejanja se, umesto tradicionalnog načina obračuna po površini stana, koristi obračun koji u obzir uzima količinu toplotne energije koja je izmerena na meraču toplotne energije u toplotnoj podstanci. Pojedinačni stanari u stambenim zgradama sada toplotnu energiju plaćaju u zavisnosti od toga koliko je učešće njihove pojedinačne potrošnje u izmerenoj količini toplotne energije na kalorimetru u podstanci.

Procena učešća pojedinačne potrošnje stanara u zajednički preuzetoj količini toplotne energije se može vršiti na nekoliko načina (raspodela na osnovu delitelja toplotne energije, na osnovu individualnih kalorimetara ili na osnovu površina stanova), a u svakom od tih načina, ponašanje korisnika kao pojedinca u stambenoj zajednici direktno utiče na ostale korisnike.

Kao ilustraciju možemo uzeti slučaj u kojem se raspodela troškova toplotne energije preuzete u zajedničkoj toplotnoj podstanici vrši na osnovu učešća površine stana u ukupnoj površini svih stanova priključenih na toj toplotnoj podstanici. U ovom slučaju korisnik može otvaranjem prozora u svom stanu uvećati potrošnju toplotne energije, a time uvećati i ukupnu količinu preuzete toplotne energije za celu zgradu. Zbog toga što se raspodela vrši po učešću površine stana, uvećana potrošnja se raspodeljuje svim stanarima srazmerno površini njihovih stanova, što za posledicu ima određeno uvećanje obračuna kod svih korisnika i pored toga što oni nisu promenili svoje ponašanje!

Sa druge strane, u slučaju raspodele na osnovu potrošnje registrovane na deliteljima toplotne energije ili na individualnim kalorimetrima, korisnik zavrtanjem termostatskih ventila na grejnim telima u svom stanu pothlađuje svoj stambeni prostor u odnosu na susedne stanove. Na ovaj način se toplota iz toplijih stanova prenosi kroz zajedničke zidove, podove i plafone ka hladnijem stanu, čime se uvećavaju toplotni gubici u susednim stanovima. Temperatura u susednim stanovima se snižava, zbog čega je u njima neophodno utrošiti dodatnu količinu toplotne energije radi održavanja konstantne temperature zadate na termostatskim ventilima,

odnosno radi održavanja istovetnog komfora u stanovima. Ovo za posledicu ima uvećanje obračunatog iznosa za toplotnu energiju u susednim stanovima, i pored toga što stanari nisu imali nameru da svoje grejanje pojačavaju.

Navedeni primeri pokazuju da novonastala situacija proizvodi pojačanu svest kod korisnika, jer sada oni imaju mogućnost da, prilagođavanjem temperature u stanovima, koja odgovara njihovom sopstvenom individualnom osećaju, utiču na visinu svojih računa za grejanje.

Korisnici sada imaju i mogućnost da ostvare i druga svoja prava (npr. da zavrn timermostatske ventile kada nisu kod kuće), što do sada nije bila karakteristika u zgradama priključenim na sistem daljinskog grejanja.

Sa druge strane, korisnici žele da se zaštite od neodgovornih komšija, jer su njihovim ponašanjem direktno pogođeni.

### Prava i obaveze krajnjeg kupca toplotne energije

Najnovija zakonska regulativa iz oblasti energetike (Zakon o energetici<sup>3</sup> i Zakon o efikasnom korišćenju energije), a još više odredbe Zakona o zaštiti potrošača<sup>4</sup> i tek donesenog Zakona o stanovanju i održavanju zgrada<sup>5</sup>, primoravaju lokalne samouprave da prilagode svoju lokalnu regulativu i u delu koji se odnosi na ugovorne odnose između korisnika i toplane, kao i prava i obaveze prilikom obustave isporuke i raskida ugovora o snabdevanju toplotnom energijom.

### Ugovor o snabdevanju toplotnom energijom

Dugogodišnja praksa koja se primenjivala prilikom definisanja ugovornog odnosa

između korisnika i toplane, zasnivala se na odredbama Zakona o komunalnim delatnostima<sup>6</sup>. Tim zakonom je predviđeno da se, ukoliko odlukom skupštine jedinice lokalne samouprave o obavljanju komunalne delatnosti nije predviđeno zaključenje pojedinačnih ugovora između pružaoca i korisnika komunalnih usluga, smatra da je ugovorni odnos o pružanju komunalne usluge nastao započinjanjem korišćenja komunalne usluge, odnosno početkom pružanja komunalne usluge u skladu sa propisima kojima se bliže uređuje obavljanje date komunalne delatnosti. Istovremeno započinju i obaveze korisnika komunalne usluge, uključujući i plaćanje cene komunalne usluge. Na ovaj način, međusobni odnos toplane i krajnjih kupaca je jednoznačno uređen, i pored činjenice da retko gde postoje pisani ugovori kojima je taj odnos preciznije uređen.

Postojanje ugovora u pisanoj formi bilo bi celishodno i efikasno jer bi služilo ostvarivanju pravne sigurnosti i zaštite prava kupaca; međutim, zakon ne propisuje obavezu, već samo mogućnost zaključenja ugovora, tako da u ovim situacijama ostaje zakonska pretpostavka postojanja ugovornog odnosa.

Ugovorni odnos sa korisnicima daljinskog grejanja koji je zasnovan na navedenim odredbama u primeni, po pravilu, podrazumeva:

- da ugovori nisu zaključivani u pisanoj formi,
- da se smatra da obligacioni odnos korisnika daljinskog grejanja sa snabdevačem postoji bez obzira na to što ugovor nije zaključen,
- da korisnici nisu u potpunosti svesni svojih prava i obaveza, jer im nije dostupan dokument u kome su oni jasno navedeni – pisani ugovor,

>>>

3 Zakon o energetici, „Službeni glasnik RS”, br. 145/2014.

4 Zakon o zaštiti potrošača, „Službeni glasnik RS”, br. 62/2014.

5 Zakon o stanovanju i održavanju zgrada, „Službeni glasnik RS”, br. 104/2016.

6 Zakon o komunalnim delatnostima, „Službeni glasnik RS”, br. 88/2011 i 104/2016.

- da je potpuno nejasno na koji način se ugovorni odnos može raskinuti,
- da korisnici svoja prava ostvaruju putem sudskih procesa.

Šta je to izmenjeno novom zakonskom regulativom?

I pored činjenice da je međusobni odnos krajnjeg kupca i snabdevača toplotnom energijom uređen, bez obzira na nepostojanje pisanog ugovora, tek se Zakonom o energetici po prvi put eksplicitno navodi obaveza koja se odnosi na obavezu snabdevača toplotnom energijom i krajnjeg kupca da zaključe pisani ugovor o snabdevanju toplotnom energijom.

Istim zakonom je uvedena i obaveza jedinica lokalne samouprave da donesu propis kojim se uređuju prava i obaveze krajnjih kupaca, posebno u slučaju prestanka ugovora, kao i uslovi za podnošenje i rešavanje zahteva krajnjeg kupca za obustavu isporuke toplotne energije.

Međutim, specifičnost daljinskog grejanja, posebno stambenih zgrada, ogleda se u tome što postoji direktna zavisnost između ponašanja potrošača koji se nalaze u istoj stambenoj zgradi, pa promena u načinu korišćenja toplotne energije u jednom stanu može direktno uticati na način korišćenja toplotne energije u ostalim stanovima. Samim tim, obustava isporuke, odnosno raskid ugovora od strane jednog korisnika direktno utiču na ostale stanare u stambenoj zgradi.

Veoma je bitno naglasiti da sudska praksa, ali i zaštitnici građana podržavaju prava korisnika daljinskog grejanja

koja se odnose na raskid ugovornog odnosa; međutim, istovremeno prepoznaju specifičnost sistema daljinskog grejanja, uticaj na ostale korisnike, odnosno neophodnost postojanja uslova pod kojima je moguće ostvarivanje prava na raskid ugovornog odnosa. Brojni su primeri iz sudskih odluka, kao i preporuka zaštitnika građana u kojima se insistira na poštovanju prava korisnika na raskid ugovornog odnosa. Istovremeno, sudske presude se po pravilu donose protiv korisnika koji zahtevaju raskid ugovora u slučajevima kada su lokalnom pravnom regulativom jasno propisani uslovi za raskid ugovora, a korisnik koji zahteva raskid ove uslove nije ispunio. Preporuke zaštitnika građana takođe insistiraju na usklađivanju lokalne pravne regulative na način na koji bi se omogućilo ostvarivanje prava korisnika na raskid ugovornog odnosa, ali isključivo uz ispunjenje uslova kojima je obezbeđena zaštita korisnika iz iste zgrade koji ostaju na sistemu daljinskog grejanja.

Imajući u vidu kompleksnost oblasti koja pokriva prava stanara u stambenim zgradama koja se odnose na korišćenje daljinskog grejanja, utvrđivanje pomenutih uslova tako da oni ne budu u suprotnosti sa čitavom paletom zakonske i podzakonske regulative, uz poštovanje sudske prakse i preporuka zaštitnika građana, za lokalne samouprave predstavlja pravi izazov!

Rešenja za ovaj problem se mogu pronaći u odredbama Zakona o stanovanju i održavanju zgrada i Zakona o planiranju i izgradnji<sup>7</sup>. Upravo poštovanjem odredbi pomenutih zakona može se obezbediti zaštita svih stanara koji toplotnu energiju

preuzimaju preko zajedničke toplotne podstanice, kako onih koji žele da ostvare prava, tako i onih koji ostaju na sistemu daljinskog grejanja.

## Obustava isporuke toplotne energije

Budući da unutrašnja grejna instalacija predstavlja zajednički deo zgrade, u skladu sa odredbama Zakona o stanovanju i održavanju zgrada, kao i da obustava isporuke toplotne energije podrazumeva preduzimanje određenih tehničkih radnji (plombiranje ventila na radijatorima ili u ormariću ispred stana) na delu unutrašnje grejne instalacije koja se nalazi u stanu korisnika koji želi izvršiti obustavu, a istim zakonom je propisano da odluku o preduzimanju radova na zajedničkim delovima zgrade donosi skupština stambene zajednice, donošenje ove odluke predstavlja uslov za obustavu isporuke.

Osim uslova za obustavu isporuke, lokalnom regulativom bi trebalo propisati i obaveze stanara nakon izvršene obustave koje se odnose na njihovo učešće u troškovima fiksnog dela obračuna za daljinsko grejanje, kao i na učešće u zajedničkoj potrošnji toplotne energije za zgradu u kojoj se stan nalazi.

Toplana na ovaj način više ne odlučuje po zahtevima stanara za obustavu isporuke, već to čini stambena zajednica. Obaveza toplane je da, nakon dostavljanja odluke skupštine stambene zajednice i nakon izvršenih radnji na obustavi, prilagodi obračun troškova daljinskog grejanja za korisnike koji preuzimaju toplotnu energiju preko zajedničke toplotne podstanice.

7 Zakon o planiranju i izgradnji, „Službeni glasnik RS”, br. 72/2009, 81/2009 – ispr., 64/2010 – odluka US, 24/2011, 121/2012, 42/2013 – odluka US, 50/2013 – odluka US, 98/2013 – odluka US, 132/2014 i 145/2014.

U slučaju zloupotrebe obustave može se dogoditi da stanar „na divlje“ započne ponovnu isporuku toplotne energije u svom stanu, a da o tome ne obavesti stambenu zajednicu niti toplanu. Kao posledica zloupotrebe pojava će se uvećana potrošnja toplotne energije u zajedničkoj podstanici, a ova uvećana potrošnja će se raspodeliti korisnicima koji su i dalje u evidenciji redovnih korisnika. Toplana će naplatiti količinu toplotne energije koja je izmerena na meraču utroška u toplotnoj podstanici i time neće biti oštećena, a na ovaj način bivaju oštećeni isključivo preostali stanari.

Stambena zajednica bi morala pronaći mehanizam za proveru zloupotreba i na taj način zaštititi svoje članove.

### Raskid ugovornog odnosa

Sa druge strane, raskid ugovora o snabdevanju toplotnom energijom je uslovljen izvođenjem obimnijih radova na odvajanju dela unutrašnje grejne instalacije koji se nalazi u predmetnom stanu, ali i radova na obezbeđivanju drugog načina zagrevanja istog stana, pa i eventualnih pratećih radova koji se mogu razlikovati od slučaja do slučaja, a koji se odnose na obezbeđivanje zaštite funkcionalnosti preostalog sistema unutrašnje grejne instalacije, na sprečavanje uvećanja toplotnih gubitaka ostalih stanara i slično.

Svi pomenuti radovi se moraju izvoditi u skladu sa objedinjenom procedurom u postupcima za izdavanje akata u ostvarivanju prava na izgradnju i korišćenje objekata koja je propisana odredbama Zakona o planiranju i izgradnji.

Ovom procedurom je predviđena i izrada neophodne tehničke dokumentacije,

odnosno idejnog projekta kojim bi svi pomenuti radovi bili obuhvaćeni. Objedinjena procedura podrazumeva da pomenuta tehnička dokumentacija i idejni projekat budu u potpunosti usklađeni sa pribavljenim uslovima imaoca javnih ovlašćenja koji se pribavljaju u okviru ove procedure. Time se obezbeđuje ispunjenje svih neophodnih tehničkih uslova neophodnih za nesmetano funkcionisanje svih delova zgrade, a kroz istu proceduru ponovo se pojavljuje skupština stambene zajednice, čija odluka o izvođenju radova na unutrašnjoj grejnoj instalaciji predstavlja neophodan uslov za izvođenje radova.

Toplana ni ovde ne odlučuje po zahtevima za raskid ugovora, već ima obavezu da konstatuje jednostrani raskid ugovornog odnosa nakon što su ispunjeni uslovi koji se odnose na izvođenje radova, a korisnik više ne bi trebalo da ima nikakve obaveze prema toplani.

U slučaju eventualne zloupotrebe i ponovnog povezivanja na unutrašnju grejnu instalaciju, toplana će biti oštećena u delu nenaplaćenog fiksnog dela računa za grejanje u predmetnom stanu, ali potencijalna šteta za preostale stanare će biti mnogo značajnija, pa je otud, i u ovom slučaju, stambena zajednica prvenstveno zainteresovana za kontrolu poštovanja raskida ugovora.

### Naplata po potrošnji

Za korisnike daljinskog grejanja veliku novinu predstavlja uvođenje obaveze naplate toplotne energije po potrošnji toplotne energije, za razliku od paušalnog plaćanja po jedinici grejne površine, što je višedecenijsko nasleđe.

Ona podrazumeva utvrđivanje pojedinačne potrošnje toplotne energije za svakog krajnjeg kupca toplotne energije, ali takođe i uvođenje mogućnosti da svaki krajnji kupac može upravljati sopstvenom potrošnjom u skladu sa svojim ličnim potrebama.

Odredbama Zakona o efikasnom korišćenju energije uvedena je obaveza nadležnih organa jedinica lokalne samouprave da u tarifni sistem za usluge daljinskog grejanja, uključe kao jedan od elemenata za obračun cene usluge grejanja i izmerenu, odnosno stvarno predatu količinu toplotne energije.

Istim zakonom je propisano da su distributeri toplotne energije dužni da definišu sve uslove i podatke za izradu tehničke dokumentacije za merenje predate toplotne energije za svaki deo objekta i za kontrolisanu regulaciju predaje toplotne energije na svakom pojedinom grejnom telu.

Osim toga, prilikom uspostavljanja novog priključka, distributeri imaju obavezu da na delu instalacije distributivnog sistema, a neposredno ispred mesta povezivanja sa unutrašnjim grejnim instalacijama zgrade, ugrade uređaj za merenje predate količine toplotne energije, koji obezbeđuje tačne podatke o stvarno predatoj količini toplotne energije i uređaj za automatsku regulaciju predaje toplotne energije zgradi, a za objekte već priključene na sistem daljinskog grejanja, na zahtev korisnika, obezbede ponudu za opremanje grejne instalacije uređajima za merenje predate toplotne energije za svaki deo objekta, kao i uređajima za kontrolisanu regulaciju predaje toplotne energije na svakom pojedinom grejnom telu.

>>>

Poštovanjem navedenih odredbi stvoreni su preduslovi za naplatu toplotne energije po potrošnji, a uspostavljanje uslova za naplatu po utrošku zaokruženo je donošenjem metodologije kojom se određuju način obračuna isporučene toplotne energije i uslovi i postupak za podnošenje zahteva za promenu cene toplotne energije.

Primenom metodologije, cena snabdevanja toplotnom energijom se utvrđuje na veoma transparentan način, čime korisnici mogu ostvariti potpuni uvid u elemente poslovanja toplana i proceniti njihovu opravdanost. Na ovaj način se, potencijalno, znatno unapređuje nivo uticaja korisnika na način poslovanja javnih preduzeća.

### Raspodela troškova sa zajedničkog mernog mesta

Radi što uspešnijeg prelaska na sistem naplate toplotne energije po utrošku, Zakonom o energetici je definisana obaveza jedinica lokalne samouprave da donesu propise kojima se uređuje način raspodele troškova sa zajedničkog mernog mesta u toplotnoj podstanici.

Značajan broj lokalnih samouprava je ispunio ovu obavezu; međutim, ovi propisi se međusobno razlikuju u najbitnijim elementima, pa je ova lokalna regulativa potpuno neusaglašena, i pored toga što se ulazni parametri koji se odnose na izvođenje unutrašnjih grejnih instalacija

po zgradama praktično ne razlikuju od jedne do druge lokalne samouprave.

Stanarima u jednoj zgradi koja se nalazi na teritoriji jedne lokalne samouprave se isporučena toplotna energija raspodeljuje po potpuno različitim uslovima u odnosu na potpuno isti tip zgrade koja se nalazi na teritoriji neke druge lokalne samouprave.

Iz ovog razloga bi bilo preporučljivo uniformisati način raspodele troškova u jedinicama lokalne samouprave, čime bi i stanari trebalo da budu zaštićeni od eventualnih štetnih odredbi propisa koji nisu usaglašeni.

Krajnji cilj primene ovakvog propisa jeste da se za svakog krajnjeg kupca toplotne energije može jednoznačno obračunati količina toplotne energije koja predstavlja njegovu procenjenu potrošnju, a preduslov za primenu jeste postojanje ispravnog mernog uređaja ugrađenog u toplotnoj podstanici, čije očitavanje predstavlja osnovnu količinu toplotne energije koja se raspodeljuje svim krajnjim kupcima koji toplotnu energiju dobijaju preko ove toplotne podstanice.

Postojanje ugrađene individualne opreme krajnjih kupaca koja služi za utvrđivanje individualne potrošnje (delitelji toplote ili individualni kalorimetri) na grejnim telima nije preduslov za primenu propisa, jer se u slučaju kada oni nisu

ugrađeni troškovi isporučene toplotne energije mogu raspodeljivati po učešću grejnih površina stanova u ukupnoj grejnoj površini cele zgrade.

### Zaključne napomene

Zakonskom regulativom iz oblasti energetike i energetske efikasnosti jedinicama lokalne samouprave se propisuje niz obaveza koje se odnose na plaćanje toplotne energije po stvarno predatoj količini, odnosno kojom se omogućava potpuna individualizacija potrošnje toplotne energije.

Primenom ovih odredbi iz korena se menjaju prava i obaveze korisnika daljinskog grejanja, njihovi međusobni odnosi, kao i njihov odnos sa energetske subjektima u oblasti daljinskog grejanja. S obzirom na to da je sada međuzavisnost stanara zgrade kao korisnika daljinskog grejanja neuporedivo veća, lokalne samouprave se nalaze pred pravim izazovom usaglašavanja široke pravne regulative sa novopropisanim obavezama.

Najprihvatljivija rešenja kojima jedinice lokalne samouprave mogu odgovoriti na izazove sadržana su u odredbama Zakona o planiranju i izgradnji i Zakona o stanovanju i održavanju zgrada. Na ovaj način se obaveza odlučivanja o pravima korisnika daljinskog grejanja izmešta iz toplana u organe stambene zajednice. ■

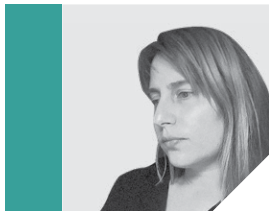




**Prof. arh. Vladimir Lojanica, dipl. inž. arh.**

Šef Departmana za arhitekturu i redovni profesor Arhitektonskog fakulteta Univerziteta u Beogradu

✉ lojanica@arh.bg.ac.rs



**Dr Vesna Mila Čolić Damjanović, dipl. inž. arh.**

Naučni saradnik Departmana za arhitekturu Arhitektonskog fakulteta Univerziteta u Beogradu

✉ vesnamila@arh.bg.ac.rs

# ALTERNATIVNI MODELI STAMBENE PODRŠKE I UNAPREĐENJE PROCESA STAMBENOG ZBRINJAVANJA

U uslovima velike i rastuće stambene potražnje, razvojem alternativnih modela stambene podrške za najugroženije korisnike moguće je premostiti veliki jaz i postojeći diskontinuitet između modela privremene i modela dugoročne stambene podrške

U do sada realizovanim programima socijalnog stanovanja, odnosno stambene podrške<sup>1</sup> u Srbiji može se prepoznati više modela, i to u odnosu na oblik, korisničke grupe kojima su namenjeni, pružaoce usluga (provajdere), način finansiranja, kao i u odnosu na programe preko kojih se realizuju (Tabela 1). Ove vrste stambene podrške se, pre svega, razlikuju po trajnosti pomoći i dužini korišćenja, te ih možemo podeliti na: programe *privremene stambene podrške* (prihvatišta, sigurne kuće i dr.), i *dugoročne stambene podrške* (socijalno stanovanje za neprofitnu prodaju, socijalno stanovanje pod zakup<sup>2</sup> i dr.).

Postoji velika potreba za uvećavanjem obima stambene podrške u Srbiji, ali i raznovrsnosti stambene ponude za različite grupe korisnika. Kada govorimo o dosadašnjoj praksi u realizaciji programa socijalnog stanovanja, pretežno se misli na dominantne modele dugoročne stambene podrške: socijalno stanovanje za neprofitnu prodaju i socijalno stanovanje pod zakup. Izgradnja socijalnih stanova za neprofitnu prodaju ili stanova namenjenih davanju u zakup, često podrazumeva višegodišnju pripremu za realizaciju programa. Ovaj dugoročan i složen proces obuhvata obezbeđivanje finansiranja, lokacije, pripreme neophodne planske dokumentacije i izradu projektno-tehničke dokumentacije, dobijanje svih dozvola, sprovođenje konkursa >>>

1. Novi Zakon o stanovanju i održavanju zgrada kao terminološki izbor za podršku države u oblasti stanovanja više ne koristi lokalno stigmatizirani pojam *socijalnog stanovanja*, koji dominira u međunarodnoj praksi, već umesto nje koristi izraz *stambena podrška*. U ovom tekstu ćemo se koristiti obama terminima kao sinonimima.
2. U ovu grupu spadaju i posebni programi: socijalno stanovanje u zaštićenim uslovima, socijalno stanovanje u subvencionanom zakupu i dr.

za dodelu stanova i na kraju useljenje. Ako uzmemo u obzir prethodno navedeno, jasno je da se ovi modeli dugoročne stambene podrške izuzetno sporo realizuju, a u uslovima velike i rastuće potražnje važno je razvijati prateće modele stambene podrške, odnosno *alternativne modele* koji bi mogli da brže i efikasnije obezbede odgovor i pruže neophodnu stambenu podršku, posebno važnu za najranjivije kategorije stanovništva.

### Alternativni modeli stambene podrške u Srbiji

Alternativni modeli stambene podrške u Srbiji se realizuju preko posebnih stambenih programa namenjenih socijalno ugroženim i ranjivim korisnicima bez stana.

Različiti vidovi alternativnih modela stambene podrške<sup>3</sup> koji su do sada realizovani u Srbiji obuhvataju: 1) kupovinu seoskih imanja sa okućnicom; 2) samopomoć – izgradnju uz donaciju zemljišta i građevinskog materijala; 3) dodelu montažnih objekata za samce ili za domaćinstva; 4) dodelu građevinskog materijala za dovršetak stambenog objekta, bespovratno ili na kredit; 5) uvođenje podsticaja za primenu viših standarda (energetske efikasnosti, reciklaže i sl.); 6) kreditiranje dovršetka stambenih objekata uz korišćenje viška stambenog prostora za zakup pod kontrolisanim uslovima<sup>4</sup> i sl. Finansiranje ovih programa je do sada bilo realizovano delom iz međunarodnih donatorskih programa i projekata, uz učešće Komesarijata za izbeglice i migracije Republike Srbije, jedinica lokalne samouprave i dr.

Prema dosadašnjem iskustvu, alternativni stambeni programi su se uglavnom pokazali kao uspešni i najčešće dugoroč-

no održivi, posebno za lica i domaćinstva s izuzetno niskim primanjima. Međutim, ovi modeli stambene podrške u Srbiji nisu dalje razvijani, niti su dovoljno zastupljeni u odnosu na korisničke potrebe i dosadašnju uspešnost.

U praksi se pokazalo da dominantni modeli socijalnog stanovanja ne predstavljaju održivo rešenje za sve (zakonski određene) korisnike socijalnog stanovanja, pre svega, u kontekstu finansijske održivosti. Finansijska neodrživost je posebno izražena za kategorije najugroženijih i najranjivijih slojeva stanovništva, kao što su pojedini Romi i Romkinje, izbeglice i prognani, interno raseljena lica, žrtve nasilja, ali i beskućnici i dr. Naime, svi korisnici programa socijalnog stanovanja su u obavezi da preuzmu obaveze plaćanja zakupnine i objedinjenih troškova stanovanja, što veoma često najugroženiji i najranjiviji korisnici ne mogu da ispune, dok sa druge strane pružaoci stambenih usluga (provajderi) taj nedostatak trpe i nisu u mogućnosti da ove gubitke nadoknade. Upravo su alternativni modeli socijalnog stanovanja ti koji su namenjeni ovoj kategoriji korisnika i koji mogu da pruže odgovor na ovaj problem. Pružaoci usluga alternativnih modela socijalnog stanovanja mogu da budu jedinice lokalne samouprave, nevladine organizacije, udruženja, zadruge i sl., a finansiranje ovih usluga je moguće ostvariti iz lokalnog budžeta, međunarodnih i domaćih donacija, udruživanjem u zadruge i dr.

U poređenju sa dominantnim modelima, alternativni modeli socijalnog stanovanja podrazumevaju znatno niže inicijalne investicije. Takođe, vreme neophodno za realizaciju ovih programa i projekata

je kraće, pa se pruža mogućnost da se raspoloživim sredstvima zadovolji znatno veći broj stambenih potreba za kraće vreme.

Kao što smo ranije ukazali, najranjivijim kategorijama stanovništva mnogostruko je otežan pristup programima dugoročne stambene podrške, pre svega usled postojanja značajnog jaza i realnog diskontinuiteta između modela privremene i modela dugoročne stambene podrške. Ovaj problem je izuzetno važno rešiti, jer najugroženije stanovništvo po isteku zakonski utvrđenog perioda za korišćenje privremene stambene podrške, najčešće u trajanju do tri meseca, gotovo da nema nikakvu šansu za rešavanje problema „krova nad glavom“. Po izlasku iz privremenog smeštaja, podrška je uglavnom usmerena na dodelu materijalne socijalne pomoći, bez pravih šansi za ostvarivanje stambene podrške trajnog karaktera. Naime, najugroženije stanovništvo se, po izlasku iz privremenog smeštaja (sigurne kuće, prihvatilišta za beskućnike i sl.) nalazi na svojevrsnom novom početku. Modeli dugoročne stambene podrške im tada nisu dostupni, pre svega iz razloga što se konkursi i odgovarajući programi socijalne stanogradnje organizuju u izrazito dugim vremenskim intervalima (problem obima), često ne pokazuju dovoljnu fleksibilnost niti uvažavaju različite socio-ekonomskih potreba korisnika (problem kvaliteta).

U skladu s ovim problemom, a kako bi se ostvario kontinuitet u pružanju stambene podrške, od privremenog stanovanja do trajnih rešenja, neophodno je omogućiti saradnju i partnerstvo nadležnih institucija sa neprofitnim stambenim or-

3. Nacionalna strategija socijalnog stanovanja, „Službeni glasnik RS“, br. 13/2012.

4. Nacionalna strategija socijalnog stanovanja, „Službeni glasnik RS“, br. 13/2012; Đorđe Mojović, Vlastimir Čarnojević i Živorad Stanković, *Lokalna stambena politika*, Program za urbani razvoj, Beograd, 2009, str. 74.



ganizacijama, kao i sa samim korisnicima. To predstavlja jedan od osnovnih motiva za ozbiljnije promišljanje i inoviranje modela, koji upravo leži u uočenom diskontinuitetu u pružanju stambene podrške između modela privremene i modela dugoročne stambene podrške.<sup>5</sup>

### Održivo stambeno zbrinjavanje i uvođenje stambene navigacije

Početna premisa održivog stambenog zbrinjavanja podrazumeva da je pita-

nje stana mnogo više od obezbeđivanja „krova nad glavom“, odnosno da se stambeno zbrinjavanje posmatra kao jedan od segmenata međusektorskog i integralnog pristupa, koji, pored obezbeđivanja stambene podrške, uključuje i elementarno poboljšanje ekonomskog položaja, obezbeđivanje osnovnog pristupa obrazovanju, socijalnim uslugama i zdravstvenoj zaštiti. Drugim rečima, održivo stambeno zbrinjavanje podrazumeva celokupni proces *stambene inkluzije*<sup>6</sup> koji omogućuje najugroženijim

korisnicima socijalnog stanovanja dostizanje dugoročno održivog stambenog rešenja, uz krajnji cilj potpunog uključivanja u društvo.

Održivo stambeno zbrinjavanje je usmereno prema pojedinačnom korisniku. U okviru ovog procesa, uzimaju se u obzir potrebe, problemi i mogućnosti individualnog korisnika s ciljem odabira adekvatnog i dugoročno održivog modela socijalnog stanovanja. Preduslov za uspostavljanje održivosti stambenog

>>>

5. Djukic, Aleksandra, Lojanica, Vladimir, Branislav Antičić, *Achieving the Basic Sustainable Qualities in New Housing in Post-Socialist Serbia: Regulation vs. Case-Studies*. *Procedia Environmental Sciences* 38 (2017) 696–703.

6. Vesna Mila Čolić Damjanović, „Održivo stambeno zbrinjavanje i uvođenje stambene navigacije“, u *Socijalno stanovanje u Srbiji: Alternativni modeli dostupni najugroženijim porodicama i diskriminisanim ženama*, PALGO centar, Beograd, 2016.

zbrinjavanja jeste povećanje obima i raznovrsnosti stambene ponude za najugroženije stanovništvo, što je moguće postići daljim razvojem alternativnih modela socijalnog stanovanja. Ovaj proces obuhvata odgovoran odnos svih aktera, počev od države, koja treba da kreira povoljan pravni i strateški okvir, preko jedinica lokalne samouprave i njihovih službi i preduzeća zaduženih za brigu o i rad sa korisnicima i održavanje fizičkih struktura i upravljanje njima, do samih korisnika.

Radi ostvarivanja održivog stambenog zbrinjavanja, neophodno je utvrditi faze procesa, kojim se postiže krajnji cilj, odnosno potpuna inkluzija korisnika u društvo. Autori prepoznaju četiri faze ovog procesa: 1) hitno stambeno zbrinjavanje; 2) stambenu navigaciju; 3) trajno stambeno zbrinjavanje i 4) održivu (stambenu) egzistenciju. Za postizanje cilja održivog stambenog zbrinjavanja važno je uspostaviti korelacije između navedenih faza.

### Hitno stambeno zbrinjavanje

Hitno stambeno zbrinjavanje je oblik privremene stambene podrške koji karakteriše vremenski ograničeno korišćenje stambene usluge. Ovaj model je namenjen licima u hitnoj stambenoj potrebi i njime je moguće obezbediti prvu pomoć u pogledu smeštaja, koja se ostvaruje u okviru nadležnih institucija, privremenih skloništa i sl.

Ovaj oblik stambene podrške postoji u Srbiji, a korisnici mogu da ga koriste u zakonski određenom roku, najčešće u trajanju do tri meseca. Po isteku oronog perioda, mogućnost korišćenja pruženog privremenog smeštaja prestaje, a tek se u posebnim slučajevima može produžiti za još tri meseca. Nakon toga, korisnici su prepušteni sami sebi u rešavanju problema „krova nad glavom”. Iako postoji mogućnosti da ostvare materijalnu socijalnu pomoć, ona nije dovoljna da na tržištu reše stambenu po-

trebu, te se najčešće vraćaju u pređašnje problematično stanje. Ovaj scenario je posebno čest kod žena žrtava nasilja, koje se po napuštanju sigurne kuće najčešće vraćaju nasilnicima, u nedostatku alternative da same (sa decom) finansijki opstanu, da obezbede stan, zaposlenje, a u uslovima nepostojanja stalno dostupnog fonda socijalnih stanova. Ovaj diskontinuitet u pružanju stambene podrške predstavlja veliki problem i za sada je jedan od osnovnih nedostataka ovog vida stambene podrške. Radi institucionalnog unapređenja hitnog stambenog zbrinjavanja, potrebno je da ovaj vid stambene podrške bude obogaćen *stambeno-trijažnom funkcijom* kako bi bilo moguće upoznavanje sa problemima i potrebama pojedinačnih korisnika, a zatim, u skladu sa svakim pojedinačnim slučajem, dalje vršiti usmeravanje ka adekvatnom i dugoročno održivom stambenom rešenju. Ovakvo individualno planiranje stambene podrške pripada sledećoj fazi stambenog zbrinjavanja, odnosno stambenoj navigaciji.

### Stambena navigacija

Stambena navigacija obuhvata proces povezivanja potencijalnog korisnika stambene podrške s odgovarajućom uslugom, kao i upoznavanje sa mogućim alatima za uključivanje u društvo. Stambenom navigacijom se pruža podrška korisniku u stambenoj potrebi kojom se premošćuje jaz između privremenih modela stambene podrške i potencijalnog trajnog stambenog rešenja. Ovaj proces obuhvata upoznavanje sa postojećim stambenim potrebama i mogućnostima pojedinačnog korisnika, zatim, u skladu sa time, potragu za optimalnim rešenjem koje objektivno uzima u obzir pojedinačne i strukturne prepreke koje je neophodno prevazići kako bi se obezbedilo održivo i trajno stambeno rešenje.

Osnovni preduslovi za uspešno uvođenje stambene navigacije jesu uvećanje obima izgradnje dostupnih socijalnih stanova, kao i razvoj pluraliteta alternativnih modela stambene podrške koji korespondiraju sa različitim socijalnim i stambenim potrebama i mogućnostima najugroženijih korisnika. Dalje, za uspostavljanje mehanizma stambene navigacije, neophodno je uvođenje profesionalnog usavršavanja zaposlenih u centrima za socijalni rad koji bi korisnicima mogli da pomognu u postupku traženja adekvatnog i dostupnog stambenog rešenja, u logistici njihove stambene tranzicije, uz krajnji cilj uključivanja korisnika u širu društvenu zajednicu. Uprkos tome što je proces obezbeđivanja adekvatnog stanovanja i uključivanja u društvo najugroženijih korisnika vrlo zahtevan, dugoročno posmatrano, uvođenje stambene navigacije je za jedinicu lokalne samouprave jeftinije od dugoročne socijalne pomoći, koja pritom ne garantuje socijalno osnaživanje korisnika.

### Trajno stambeno zbrinjavanje

Dok se u procesu stambene navigacije vrši odabir optimalne stambene podrške u odnosu na korisnika, faza trajnog stambenog zbrinjavanja podrazumeva i evaluaciju primenjenog stambenog rešenja, njegove održivosti u odnosu na ustanovljene potrebe i mogućnosti useljenih korisnika i pružalaca usluga. Ukoliko odabrani model nije zadovoljavajući odnosno održiv za sve uključene strane, neophodno je *reaktivirati mehanizam stambene navigacije* kako bi se preseljenjem korisnika došlo do optimalnijeg stambenog rešenja. Dvosmernost i fleksibilnost između dveju faza – stambene navigacije i trajnog stambenog zbrinjavanja – neophodne su za postizanje dugoročne održivosti sistema stambene podrške.

Ovaj mehanizam bi mogao da omogućiti rešenje prisutnog problema u oblasti socijalnog stanovanja u Srbiji koji se odnosi na one korisnike koji ne plaćaju zakupninu niti objedinjene troškove stanovanja (često zbog visokih mesečnih izdataka za centralno grejanje) i koji često prave materijalnu štetu u stanu u okviru kolektivnog stanovanja, između ostalog i zbog tipološko-kulturološke neadekvatnosti stana. Najeklatantniji primer je naselje Kamendin u Zemun polju u Beogradu, gde gotovo trećina ukupnog broja korisnika socijalnog stanovanja ne podmiruje svoje finansijske obaveze, uz fenomen izrazite devastacije ovog stambenog fonda. Rešenje bi u ovom slučaju bilo preseljenje u jedinice koje su tipološki odgovarajuće, koje bi bile prilagođene kulturološkim obrascima preseljenih korisnika, dok bi troškovi stanovanja bili smanjeni zahvaljujući primeni mera racionalnog korišćenja (alternativne) energije. Stanovi koji bi tom prilikom bili ispražnjeni mogli bi da budu ponuđeni

korisnicima koji su u mogućnosti da preuzmu svoje obaveze i kojima bi to predstavljalo adekvatno rešenje.

### Održiva (stambena) egzistencija

Poslednja, četvrta faza u održivom stambenom zbrinjavanju odnosi se na pružanje pomoći korisnicima radi njihovog socijalnog uključivanja. Ona obuhvata pružanje podrške najugroženijim korisnicima u smislu obuka, njihove dokvalifikacije, prekvalifikacije i drugih vrsta ekonomskog osnaživanja, upoznavanja sa njihovim pravima vezanim sa socijalnu i zdravstvenu zaštitu i sl. Tek se realizacijom ove poslednje faze dolazi do kvaliteta i dugoročnosti u rešavanju analiziranih stambenih problema.

### Zaključak

Unapređenje procesa stambenog zbrinjavanja i dalji razvoj alternativnih stambenih modela odnosi se na promociju i primenu raznovrsnih i inovativnih pristupa u obezbeđenju socijalnog

stanovanja, povećanje obima izgradnje i pluralitet modela koji će biti dostupni i najugroženijim korisnicima. Ovo je moguće ostvariti jedino uz odgovoran odnos svih aktera, povezivanjem i intenzivnom saradnjom države, koja stvara pravni i strateški ambijent, jedinica lokalne samouprave, koje preko svojih nadležnih službi i preduzeća rade sa korisnicima i upravljaju fizičkim strukturama, i samih korisnika.

Uvođenjem profesionalnog usavršavanja zaposlenih u javnom sektoru koji korisnicima mogu da pomognu u potrazi za najadekvatnijim stambenim rešenjem, kao i u trenutku njihove stambene tranzicije, zapravo se doprinosi krajnjem cilju društvenog uključivanja korisnika. Iako proces održivog stambenog zbrinjavanja zahteva značajne resurse, on je, dugoročno posmatrano, jeftiniji za lokalne vlasti od dugoročne socijalne pomoći koja ničim ne garantuje izvesnost socijalnog osnaživanja korisnika. ■

**Tabela 1:** Modeli javne podrške u rešavanju stambenih potreba u Srbiji

VRSTA STANOVANJA	I) OBLIK STAMBENE PODRŠKE	II) KORISNIČKE GRUPE	III) PRUŽAOCI USLUGA	IV) FINANSIRANJE	PROGRAMI
<b>BESKUĆNIŠTVO</b>					
<b>HITNI SMEŠTAJ</b>	objekti namenjeni za smeštaj u slučajevima vanredne situacije; montažne, mobilne jedinice i sl.	ugrožene osobe u potrebi za hitnim smeštajem	Vlada, RS, JLS i dr.	iz budžeta RS, budžeta JLS, donacija	programi namenjeni za vanredne situacije
<b>PRIVREMENI SMEŠTAJ</b>	domski i kolektivni smeštaj, prihvatilišta za žrtve nasilja („sigurna kuća“), privremeno stanovanje dece i omladine bez roditeljskog staranja i sl.	beskućnici, nezbrinute osobe, mladi i deca, žrtve nasilja, izbeglice i interno raseljena lica, i sl.	Odluka Vlade; sprovode JLS u saradnji sa CSR, NSO (LSA i druge NSO)	iz budžeta RS, donacije, najpovoljniji krediti	programi socijalne zaštite
<b>STANOVANJE UZ PODRŠKU</b>	„Stanovanje uz podršku“	za mlade bez roditeljskog staranja za osobe sa invaliditetom	odluka Vlade; u okviru JLS nadležni za socijalnu zaštitu	iz budžeta RS, donacija	programi socijalne zaštite; „SUP za mlade koji se osamostaljuju“; „SUP za osobe sa invaliditetom“ i dr.

>>>

VRSTA STANOVANJA	I) OBLIK STAMBENE PODRŠKE	II) KORISNIČKE GRUPE	III) PRUŽAOCI USLUGA	IV) FINANSIRANJE	PROGRAMI
<b>SOCIJALNO STANOVANJE ZA ZAKUP</b>	„Socijalno stanovanje u zaštićenim uslovima“	nezbrinute izbeglice i interno raseljena lica i sl., ratni vojni invalidi, porodice palih boraca i sl.	predlog MRZBSP; odluka Vlade; sprovode JLS u saradnji sa CSR, NSO (LSA i druge NSO)	međunarodne donacije, najpovoljniji krediti	Programi SSZU (npr. Housing centra, Vizija i sl.); Programi socijalnog stanovanja za ratne vojnne invalide
	socijalni stan u zakup	korisničke grupe bez stana u skladu sa Zakonom	predlog MGSP (dr. resori); odluka Vlade; sprovode JLS, odnosno LSA i druge NSO	donacije, povoljni krediti, budžeti JLS, doprinosi JLS u zemljištu i sl.	SIRP; programi socijalnog rentalnog stanovanja u Beogradu i dr.
	stambeni dodatak				
<b>SOCIJALNO NEPROFITNO STANOVANJE</b>	kupovina stana po neprofitnim uslovima	korisničke grupe bez stana, u skladu sa Zakonom	predlog MGSP (drugi resori); odluka Vlade; sprovode JLS, tj. LSA i druge NSO	povoljni krediti (CEB), iz budžeta RS i JLS	programi socijalnog neprofitnog stanovanja, izgradnja stanova solidarnosti
	poreske olakšice	a) korisničke grupe bez stana u skladu sa Zakonom; b) pružaoci usluga socijalnog stanovanja	MF; predlog MGSP za stanovanje; odluka Vlade	iz budžeta RS	a) povraćaj PDV-a (za kupovinu prvog stana) b) oslobađanje PDV-a (za međunarodne donacije i kredite)
<b>PRIVATNO STANOVANJE ZA ZAKUP</b>	regulisani privatni zakup	korisničke grupe bez stana u skladu sa Zakonom;	Nadležnost: predlog MGSP; odluka Vlade; sprovodi JLS, tj. LSA i druge NSO (od 2015)	iz budžeta RS i JLS; za plaćanje stamb. dodataka za zakupninu u sektoru regulisanog privatnog zakupa stana	SIRP; alternativna stambena rešenja
	zakup na neodređeno vreme stanova u svojini građana	zakupci stana na neodređeno vreme (tzv. zaštićeni stanari)	vlasnici stanova opterećenih bivšim stanarskim pravom (do 29. 7. 2013. se moglo steći stanarsko pravo)	nije finansirano (benef. zakupninu određuje nadležno MGSP, menja se dva puta godišnje)	rešavanje ovog problema formalno uređeno prethodnim Zakonom o stanovanju (raseljavanje u „opštinske stanove“), ali bez realizacije u praksi
	tržišni zakup stana				
<b>VLASNIŠTVO NAD STANOM</b>  (kroz subvencionisani kredit)	kupovina stana uz subvencije	kreditno sposobni bez stana ili bez odgovarajućeg stana; grupe od javnog interesa sa srednjim primanjima	NKOSK + MGSP za stanovanje i druga resorna ministarstva, MGSP	iz budžeta RS (subvencionisanje kamate i drugi uslovi kredita – grejs period, otplata i sl.)	Programi Vlade sa subvencionisanim kreditima za kupovinu stana (sredstva za učešće kao beskamatni kredit, sa odloženim periodom vraćanja)
	osiguranje stambenih kredita	kreditno sposobni bez stana ili bez odgovarajućeg stana, kao i oni sa nižom kreditnom sposobnošću	NKOSK + banke; za grupe od interesa, resorna ministarstva, pod uslovima koje odobri Vlada	iz budžeta RS (subvencionisanje premije osiguranja u potpunom iznosu i osiguranje kredita do 90%)	Osiguranje stambenih kredita preko NKOSK
<b>VLASNIŠTVO NAD STANOM</b>					



## Nikolas Stančof

Izvršni direktor  
Kancelarija za izgradnju i očuvanje  
energije (ESEB), Letonija

✉ [nicholas@stancioff.com](mailto:nicholas@stancioff.com)

# FINANSIRANJE OPSEŽNE STAMBENE OBNOVE UŠTEDOM ENERGIJE - SLUČAJ LETONIJE -

Model „*ESCO* ekosistema” nudi alternativu za ubrzano propadanje zgrada, rastuće energetske siromaštvo vlasnika stanova i negativan uticaj stambenog sektora na klimatske promene

Ovaj tekst objašnjava model „*ESCO* ekosistema”, njegove suštinske elemente, ciljeve i ključne aktere i, pre svega, kako je sam model nastao iz lekcija naučenih tokom energetske sanacije 15 stambenih zgrada u Letoniji koja je finansirana uštedama energije.

Iako ovaj članak ne može da obuhvati svu kompleksnost problema sa kojima se kreatori javnih politika suočavaju, niti kompleksnost trenutnog stanja i mogućih rešenja u sektoru stanovanja, ipak će dati pregled neophodnih predušlova i faktora uspeha za sprovođenje ponuđenog modela, koji između ostalog podrazumevaju i saradnju zainteresovanih strana iz različitih grupa aktera, koje često mogu imati suprotstavljene interese.

## Stanje stambenog sektora u Letoniji i pravno-regulatorni okviri

Šezdeset odsto stanovništva u Letoniji živi u višeporodičnim blokovima stambenih zgrada iz sovjetske ere. Kao i u ostatku Istočne Evrope, ove zgrade trpe posledice lošeg održavanja, još od 80-ih godina 20. veka. Stanari nemaju sredstava da ulože u obnovu, nemaju iskustvo u upravljanju svojim zgradama i nemaju podršku države. Konačno, grejanje je izrazito neekonomično zbog nedostatka izolacije.

U Letoniji je, u sklopu pravnog okvira za podsticanje energetske efikasnosti, transponovana Direktiva EU o energetske efikasnosti iz 2012. godine. Iako pravni okvir daje prostor za dodatna unapređenja energetske efikasnosti, ograničeni administrativni, tehnički i finansijski kapaciteti sprečavaju kreatora javnih politika da izvode studije i sprovede dugoročno održive politike u ovoj oblasti.

>>>

## Kriza stanovanja i energetska siromaštvo

Razumevanje predrasuda i pretpostavki koje obično postoje o blokovima zgrada iz socijalističkog perioda i njihovim stanarima ključno je za iznalaženje održivog rešenja za unapređenje njihove energetske efikasnosti i održavanje uopšte.

Kriza stanovanja i rastuće energetska siromaštvo u Istočnoj Evropi će se pogoršati ako se ne sprovede energetska sanacija zarad dugoročnog opstanka ovih zgrada. Kako se propadanje zgrada bude ubrzavalo, sve veći broj stanara suočiće se sa nužnim napuštanjem svojih stanova, prinudnim zatvaranjem i rušenjem svojih domova. U samoj Rigi 15 zgrada je proglašeno neuslovnim 2016, a do 2017. je ukupno zatvoreno 87 zgrada. To je bilo bolno iskustvo za porodice i dodatno opterećenje za društvo u celini. Ovaj problem je karakterističan za Istočnu Evropu. Samo u Letoniji, koja ima manje od dva miliona stanovnika, postoji preko 50 miliona kvadratnih metara stambenih zgrada, dok u Istočnoj Evropi, uključujući Ukrajinu, postoji preko 500 miliona kvadrata. Uvreženo mišljenje u vezi sa ovim zgradama je da su one stigle do kraja svog ekonomskog veka trajanja, a izveštaj Evropske komisije iz 2015. godine opisao ih je kao „zastarele blokove ili stanove“. Ipak, iskustvo sa 15 zgrada u Letoniji govori u prilog suprotnom.

## Finansiranje i otplata Skroman pristup tržištima kapitala

U zemljama Istočne Evrope nema dovoljno dugoročnog kapitala za potrebne investicije. Sami vlasnici nemaju neophodna finansijska sredstva. Fond za izgradnju je mali i ne može pokriti troškove za sve radove. Preduzeća koja se bave održa-

vanjem zgrada nemaju finansijska sredstva neophodna za radove. Konačno, centralne, regionalne i lokalne vlasti i multilateralne institucije ne mogu doprinosti takvim fondovima – samo za Rigu potrebno je najmanje 8 milijardi evra. Dalje, dani subvencija su odbrojani: ne samo što je politika EU postala usmerena ka finansijskim instrumentima, već trenutno i politike „velikih“ država članica EU čine da je teško zamisliti subvencije iz strukturnih fondova kakve su ranije postojale.

## Finansijske zablude

Iako je većina analitičara i studija saglasna da je novac, po svoj prilici, glavna prepreka za ulaganje u energetska sanaciju stambenih zgrada – tome bismo dodali da se iza nedostatka novca može nazreti nedostatak motivacije.

Osim toga, svaki projekat renoviranja zgrade je sam po sebi finansijska transakcija, a troškovi transakcija koje nose takvi projekti su veoma visoki budući da oni iziskuju duplu procenu rizika na više nivoa – od strane izvođača, kao i finansijskih i vladinih institucija u slučaju subvencija. Analizom projektnog portfolija *Renesco-a*, procenjeno je da na prikupljanje potrebne dokumentacije za subvencije preduzećima odlazi 20% troškova upravljanja.

Iako su vlasnici stanova disciplinovani kad su komunalne usluge u pitanju (97% plaćanja je u roku), obično se veruje da oni neredovno plaćaju račune za komunalne usluge. S druge strane, vlasnici se nerado odlučuju da učine bilo šta na energetske sanaciji zgrada i kao razlog, gotovo bez izuzetka, navode: strah da će izgubiti svoje domove, strah da neće biti sposobni da plaćaju, strah da ne načine grešku u oblasti u kojoj obično nemaju

dovoljno znanja, kao i svoju nevoljnost da uzimaju kredite od banaka. Takođe, vlasnici stanova često u anonimnim anketama izjavljuju da ne mare za uštedu energije i da ne veruju da su kadri da utiču na klimatske promene.

## Klimatske promene – prilagođavanje i ublažavanje

Ušteda energije izaziva domino efekat kad je reč o klimatskim promenama. Računa se da trenutno na zgrade u Evropi odlazi 40% ukupne potrošnje energije. Pod pretpostavkom da se tokom narednih 15 godina renovira 70% zgrada, to bi mogao da bude značajan doprinos ublažavanju klimatskih promena.

S obzirom na to, vlade bi trebalo da imaju dovoljan razlog da stave ovo pitanje visoko na svoje agende i pruže neophodnu podršku (regulatornu, fiskalnu, finansijsku...) za programe renoviranja stambenog fonda. Zapravo, niz koristi za društvo se može dovesti u vezu sa energetske sanacijom zgrada, na primer: poboljšani platni bilans, održivo zapošljavanje, veći porezi, manje emigracije i bolje zdravlje.

## Aktuelne javne politike

Nekoliko istraživanja i intervju sprovedenih u Letoniji pokazuju da i u privatnom i u javnom sektoru donosioci odluka jednostavno nisu ubeđeni u to da je smisleno ulagati u mere energetske efikasnosti.

Do sada, obnovu zgrada su izvodili pojedinačni vlasnici ili mala građevinska preduzeća, i to na jednokratnoj osnovi. Tako se ne mogu iskoristiti naučene lekcije i ponavljaju se iste greške. Nabavke se realizuju u malim količinama, što ne podstiče niže cene ili lokalnu proizvodnju materijala. Pored toga, kada su dostupne sub-





vencije, s njima povezana ograničenja u javnim nabavkama idu na ruku ponuđačima najnižih cena, uz šta obično ide i nizak kvalitet. Dalje, to je ohrabrilо stvaranje industrije koja radi samo kada su na raspolaganju subvencije EU, što je praksa koja se ne može nastaviti. U mnogim slučajevima, pogrešan postupak javnih nabavki doveo je do poremećaja na tržištu.

Revizija troškova u vezi s javnim nabavkama za obnovu preko programa strukturnih fondova u periodu 2007–2014. godine pokazala je da su u nekim slučajevima troškovi povećani i do

45% i to u periodu najteže krize tokom 2011. godine. U to vreme, najveći deo građevinskog sektora u Letoniji bio je u stanju stagnacije.<sup>1</sup>

Kao zaključak: „Trenutna praksa očigledno nije dovoljna da pokrene talas obnove širom Evrope, što bi donelo moguće društvene i ekonomske koristi, kao i koristi za životnu sredinu. U vreme rastuće nezaposlenosti i veće energetske zavisnosti, koristi za potrošače koje dolaze od zapošljavanja i ušteda energije iz programa ubrzane obnove pružile bi podsticaj mnogim zemljama...“<sup>2</sup>

### Zajednička realnost

Kraj socijalizma dočekala je s entuzijazmom generacija nedovoljno pripremljena za upravljanje stambenim fondom. Da bi nadomestili njihov manjak iskustva, zapadni „saveznici“ ponudili su pomoć. Naročito su Sjedinjene Države pod Reganovom administracijom težile da eksperimentišu sa slobodnim tržištem, prelivajući u praksu teorije koje su promovisali. Masovna privatizacija domova širom Istočne Evrope predstavljana je kao sredstvo za podsticaj razvoja privatnog sektora. Posledice su bile to što je imovina predata u ruke ljudima koji nikad >>>

1. Ministarstvo energetike Letonije, *ex-ante* studija, jun 2017.

2. BPIE, *Europe's Buildings Under the Microscope*, oktobar 2011; dostupno na: [http://bpie.eu/wp-content/uploads/2015/10/HR\\_EU\\_B\\_under\\_microscope\\_study.pdf](http://bpie.eu/wp-content/uploads/2015/10/HR_EU_B_under_microscope_study.pdf).

nisu bili odgovorni za vlasništvo, upravljanje zgradama i njihovo održavanje.<sup>3</sup>

Antropolozi su izučavali kako se ljudi osećaju u pogledu svojih stanova. Uočeno je da oni ne veruju da im energetska efikasnost može pomoći, niti da njihovo delovanje može ublažiti klimatske promene. Ne veruju ni investitorima ni vladi. Međutim, istraživanje koje je počelo kao ispitivanje tehničkih i finansijskih aspekata otkrilo je i dublje društvene probleme, odnosno to da je društvena struktura zajednica bila ili vrlo slaba ili uopšte nije postojala.

Godine izgubljenih prihoda, propuštenih prilika, pogaženih obećanja i izneverenih očekivanja opteretile su odnose među susedima. U većini ovih zgrada, svega nekoliko ljudi očekuje da će stvari krenuti nabolje. Vlasnici stanova zaokupljeni svojim dnevnim rutinama, ne vide mogućnost za unapređenje stanja u zgradama, a pogotovo ne da njihovo delovanje može u tom smislu da napravi bilo kakvu razliku.<sup>4</sup>

Istraživanja su pokazala da će ljudi pre doneti odluke u korist kratkoročnog interesa nego one koje su profitabilnije dugoročno. S obzirom na stepen neizvesnosti, to ima smisla: otud vlasnici stanova i državni organi preferiraju „dobro staro stanje“, prirodno i isprobano.<sup>5</sup>

Ovakav stav je potpuno razumljiv, ukoliko se u obzir uzmu iskustva sa kreditnim finansiranjem projekata, odnosno skupim zajmovima i dodatnom kamatom u mnogim

slučajevima. Osim toga, vlasnici stanova ne mogu biti sigurni u kojoj meri će njihova očekivanja biti ispunjena. Vlasnici stanova suočeni sa novim i njima nepoznatim tehnološkim izborima, u zemljama sa nedovoljnom sudskom zaštitom, retko se odlučuju na akciju, pa stoga uopšte ne iznenađuje što ugovaranje energetskih usluga (EPC) prolazi kroz težak period.

Ako tome dodamo izazove koji se odnose na vlasništvo, nedostatak iskustva sa pravom svojine u Istočnoj Evropi, nizak nivo prihoda većine vlasnika imovine, neophodnost zadovoljavanja njihovih zdravstvenih i obrazovnih potreba ili, u slučaju penzionera, osnovnih potreba, čini se da je rešenje nemoguće. Ništa od navedenog ne doprinosi održivosti ili skalabilnosti projekata.

Konačno, i pored tvrdnji eksperata da je nešto potrebno učiniti sa stambenim zgradama, čini se da predlozi i rešenja nisu dovoljno ubedljivi za zainteresovane aktere izvan kruga eksperata i kreatora politika.

Dakle, razlozi nedostatka sposobnosti za rešavanje problema koji je uočen još davne 1987.<sup>6</sup> jesu brojni, ali se mogu svesti na 4 tačke: 1) nerazumevanje ili nedostatak razumevanja kreatora politika, industrije ili samih vlasnika stanova (ovo obuhvata i svest o tome šta su mere energetske efikasnosti, sa jedne strane, i nesposobnost da se uvidi kako to predstavlja prednost za donosioce odluka, sa druge); 2) nedostatak kapaciteta kod većeg broja aktera (vlasnici stanova i kreatori javnih

politika); 3) nedostatak poverenja među akterima; 4) sukob interesa.

S obzirom na sve rečeno, razumljivo je i to što investitori izbegavaju da rade na projektima koji se odnose na zgrade iz sovjetske ere, ali i to što je nedostatak poverenja kod vlasnika usko grlo za svako sveobuhvatno rešenje.

Zbog toga je primer *Renescos*-a još izuzetniji: uspešno evidentirano 15 obnovljenih zgrada sa ugovorima o energetskim uslugama sklopljenim na 20 godina, koje je preduzeće sklopilo između 2009. i 2015. pruža jedinstvenu priliku za analizu.

### Energetska sanacija stambenih zgrada pomoću modela „ESCO ekosistem“

#### Iskustvo *Renescos*-a – zaključci u kombinaciji s praksom

„ESCO ekosistem“ je koncept kreiran i vođen na osnovu lekcija naučenih iz jedinstvenog uspeha *Renescos*-a i prepreka koje su se javljale, ocenjenog kroz lupu iskustva iz prve ruke članova tima koji su, više od 20 godina, radili širom Istočne Evrope u oblasti projektnog finansiranja, inženjerstva i energetike.

#### Preduzeće: *Renesco*

*Renesco* je osnovan kao preduzeće za energetske usluge (ESCO) 2009. godine. U okviru programa strukturnih fondova EU za period 2007–2014. godine za podršku stambenim zgradama, koristeći 50% grantova za mere energetske efikasnosti i u kombinaciji sa finansiranjem

3. B. Lipman, *Homeowners Associations in the Former Soviet Union: Stalled on the Road to Reform*, februar 2012; dostupno na: <https://ihcglobal.org/wp-content/uploads/2016/04/HOAs-in-the-Former-Soviet-Union-B.-Lipman.pdf>.

4. [http://ekubirojs.lv/wp-content/uploads/2016/03/ResidentsUnderstandingAndDecisionMaking\\_ESEB14\\_27\\_11-.pdf](http://ekubirojs.lv/wp-content/uploads/2016/03/ResidentsUnderstandingAndDecisionMaking_ESEB14_27_11-.pdf).

5. Uopštavamo našu pretpostavku na državne organe: nisu institucije te koje snose posledice preuzimanja vođstva u novom pristupu, nego su to pojedinci ili timovi – otud njih muče iste brige i strahovi kao i pojedinačne kućevlasnike. I samo kad je na stolu lična inicijativa, oni preuzimaju rizik. To je razlog zašto javne nabavke u javnom sektoru često propadaju.

6. Studija Svetske banke, E. Martinot, *Renewable energy investment by the World Bank*, novembar 2000.

koje uključuje pozajmicu od 60% od Holandskog instituta za stanovanje (eng. *Dutch Housing Institute*) i 40% od lokalnih komercijalnih banaka, preduzeće je moglo da ponudi vlasnicima obnovu zgrada, pri čemu su zajmovi vraćani od ušteda energije.

Evropska banka za obnovu i razvoj je 2014. godine poverila mandat timu KPMG-a za klimatske promene i inženjerskoj firmi sa sedištem u Londonu da sprovede dubinski pregled<sup>7</sup> renoviranih zgrada, koji je potvrdio produžetak životnog veka zgrada, kao i porast vrednosti obnovljenih zgrada za 25–35%. Banka je potvrdila da su vlasnici stanova dobili 30% dodatne vrednosti na uložena sredstva. To objašnjava nultu stopu neizmirenih plaćanja: stanovi se lako mogu izdati ili, u najgorem slučaju, prodati.

Kako je istaknuto u oceni *Cityinvest*-a, slabost poslovnog modela *Renesco*-a bila je nesposobnost preduzeća da privuče dodatni kapital, jer svaka nova zgrada zapravo predstavlja dodatnih 15–20 godina investiranja. *Renesco* nije više bio u stanju da finansira niti sebe niti nove projekte.

Iako *Renesco* shema nije bila održiva bez jednokratnog finansiranja i grantova, i nije omogućavala suštinski rast jer je *Renesco* bio jedinstveno preduzeće, tehnička opravdanost rešenja, interes vlasnika i merilo za buduća nastojanja su ipak potvrđeni.

Pokazalo se da vlasnici žele sigurna rešenja: na kraju programa 2014. godine *Renesco* je imao preko 15 zgrada na listi čekanja, i sve su bile u krugu od 2 km od prve zgrade na kojoj su izvedeni radovi. To je pokazalo da su, uprkos odsustvu podrške, vlasnici koji su mislili da imaju problem tražili rešenje *Renesco*-a na osnovu usmenih preporuka. Komunikacija je ključna!

### Prednosti zgrada iz sovjetske ere koje su zanemarene

Prednosti ovih zgrada leže u tome što su projektovane i građene korišćenjem tekućeg tehnološkog procesa. To je metodologija koju su razvili sovjetski inženjeri sredinom 30-ih godina 20. veka.

Tokom perioda obnove za koju je bila ovlašćena agencija *Trojhand* (nem. *Treuhand*), Nemačka je obnovila 3,6 miliona stanova u periodu 1992–2002. godine. U Berlinu su ovi stanovi kasnije prodati kao kvalitetni stanovi.

Uprkos nedostatku regulatorne podrške za *ESCO*, *Renesco* je pokazao kako se mogu prevazići i produbljivanje krize stanovanja i energetska siromaštvo, kako ublažiti uticaj na klimatske promene i poboljšati prilagodljivost na njih, kao i kako privući finansiranje i razbiti neke uobičajene mitove.

### Rešenje: „ESCO ekosistem“

Dobavljači materijala, građevinari, stručnjaci i banke su deo rešenja koje obuhvata kompaniju za upravljanje (*FCUBED*), koja radi kao katalizator za

fondove, i dve preslikane institucije: asocijaciju koja predstavlja vlasnike (*ESEB*) i instrument za finansiranje za investitore (*LABEEF*). Obe su opisane u nastavku teksta.

*Renesco* je pokazao da je moguće unaprediti proces izgradnje i rekonstrukcije. To je jedan od razloga za stvaranje kompanije za upravljanje, *Finansiranje za budućnost* (eng. *Funding for Future – FCUBED*)<sup>8</sup> u Holandiji: holandsko iskustvo je neprocenjivo – jedna od mnogih mera je „Energetski skok“ (hol. *Energiesprong*)<sup>9</sup>. Smeštena u Holandiji, ona može privući zelene ili socijalne fondove i delovati kao kanal za povećanje kapaciteta. Zauzvrat, ona stvara sredstva koja će omogućiti pravnu strukturu, ciljeve i pregled namirenih dugoročnih potraživanja.

U ovom pregledu mi se usredsređujemo samo na Smernice i onlajn platformu – *Sharex.lv*, koja predstavlja stub „ESCO ekosistema“.

### ESEB – prvi korak

Postalo je jasno da stvaranje Kancelarije za izgradnju i očuvanje energije (*ESEB*) predstavlja prvi korak. Kancelarija zastupa i pomaže vlasnicima višeporodičnih zgrada, poznatih i kao „panel-zgrade“ ili zgrade iz sovjetske ere, u rešavanju problema, suočavanju sa neusklađenostima i prilagođavanju na neminovne promene.

*ESEB* zastupa interese vlasnika stanova na političkom i ekonomskom polju, pružajući im alate da jačaju svoja prava i rešavaju konf-

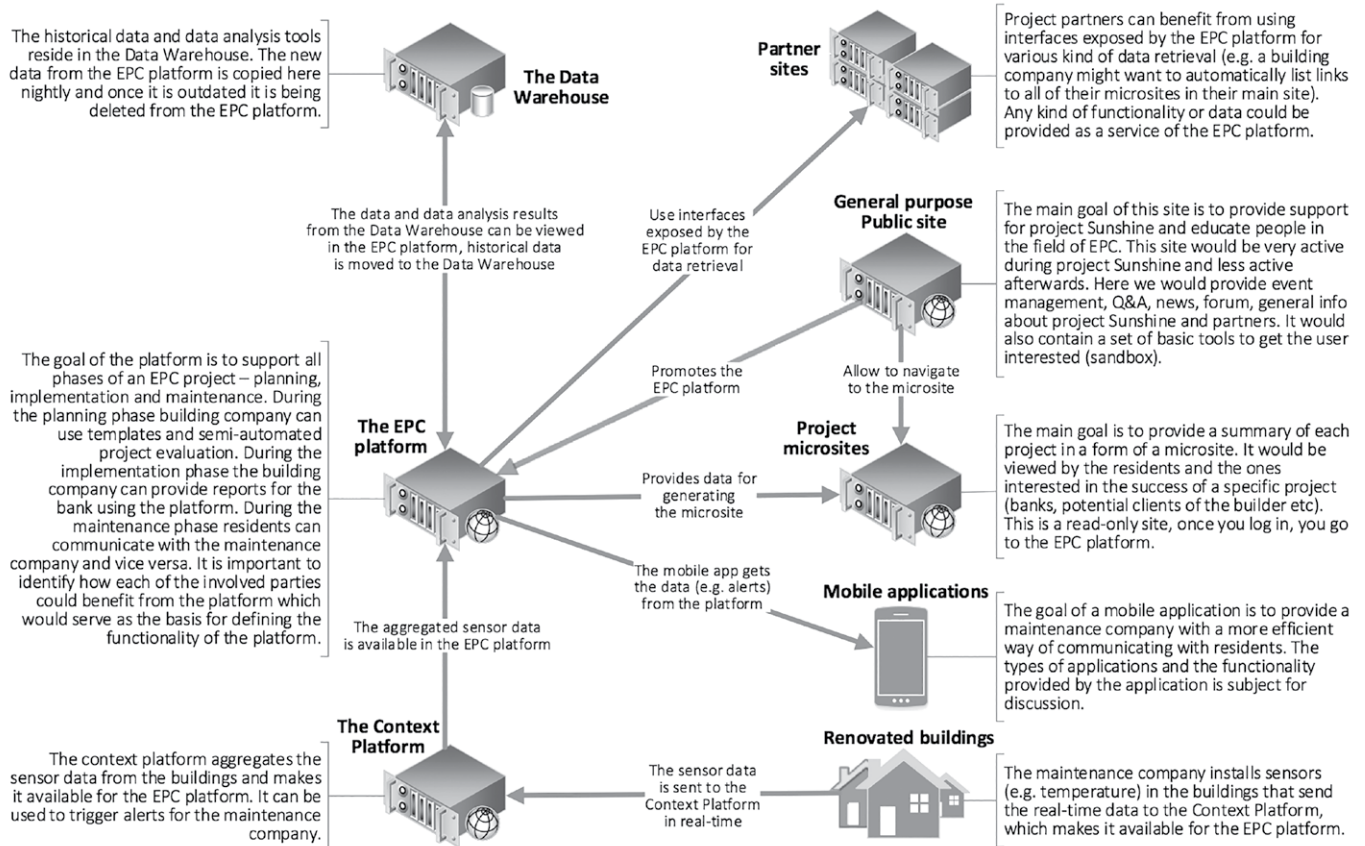
>>>

7. Zaključci EBRD-a o projektima UEU u Letoniji.

8. [www.fcubed.eu](http://www.fcubed.eu).

9. <http://energypost.eu/zero-energy-zero-cost-industrialising-building-sector/>.

# THE INITIAL ARCHITECTURE



likte. Ono koristi sva sredstva<sup>10</sup> da informiše o tome kakvu priliku ove zgrade predstavljaju. Uloga ove organizacije je inovativna.<sup>11</sup> Njeno delovanje obuhvata zagovaranje u ime vlasnika, predlaganje amandmana na zakone i druge propise radi podrške vlasnicima i nuđenje usluga medijacije.

ESEB nastoji da:

- obezbedi da Letonija do 2025. godine ispuni ciljeve u vezi sa energetsom efikasnošću koji se odnose i na javne i na stambene zgrade, promovisanjem energetske sanacije među zainteresovanim stranama;

- pokreće raspravu između svih strana da bi se poboljšalo stanje stambenog fonda u Letoniji;
- obezbedi da stanovnici, profesionalci, finansijske institucije i kreatori politike imaju pristup savetodavnim i sveobuhvatnim službama za obnovu zgrada;
- obezbedi dokaze i medijaciju za rešavanje sporova;
- stimuliše najefikasnije korišćenje resursa podsticanjem
  - transparentnosti i odgovornosti
  - pametnog korišćenja tehnologije i finansijskih instrumenata
  - ugovaranjem energetske usluga.

Godine 2013. Kancelarija je uspešno osporila politiku isključivanja ventilacije iz mera energetske efikasnosti i obezbedila dokaze da je potreban period od najmanje dvadeset godina za otplatu takve investicije, a u julu 2017. godine, nakon godina lobiranja, Kabinet ministara uključio je ESEB kao učesnika u program stambene podrške za energetske efikasnost.

## Poslovni rizik i rizik plaćanja

Ako je prvi korak bio da se obezbedi zastupanje vlasnika, sledeći je bio da se obezbedi instrument za investitore, LA-BEEF, odnosno sredstvo za namirivanje

10. [http://www.youtube.com/playlist?list=PL6DXY0qKuZBr0YP3vKtsYws9oJ\\_Lj\\_CAGb](http://www.youtube.com/playlist?list=PL6DXY0qKuZBr0YP3vKtsYws9oJ_Lj_CAGb).

11. Mark Kramer, Marc Pfitzer, *The Ecosystem of Shared Value*, 2016.

dugoročnih potraživanja koja nastaju u okviru standardnog ugovora o energetskim uslugama.

U poslovnom modelu *Renesco*-a bilo je teško odlučiti šta predstavlja poslovni rizik, a šta rizik plaćanja i utvrditi odgovarajuće troškove. Odvajanje izvršenja radova od plaćanja, odvaja i ove rizike. To je takođe podrazumevalo stvaranje posebnog instrumenta za bavljenje rizikom plaćanja.

### **LABEEF – EPC i njegove smernice i ugovor o otkupu potraživanja**

Shvativši to, *FCUBED* je razdvojio rizik izvršenja od rizika plaćanja stvaranjem Letonsko-baltičkog fonda za energetsku efikasnost (*LABEEF*). On konkretno otkupljuje rizik plaćanja od kompanija koje se bave energetskim uslugama namirujući njihova potraživanja. Koristi su brojne: to omogućava građevinskim preduzećima da se usredsrede na svoj suštinski zadatak – obnovu domova. Komercijalne banke obezbeđuju obrtna sredstva za preduzeća koja su im poznata ako znaju da postoji dugoročno finansiranje za refinansiranje njihovih kredita. To štiti vlasnike od plaćanja za neuspele sanacije. Investitor može precizno utvrditi svoja potraživanja. Penzioni fondovi i institucionalni investitori su zainteresovani za nizak rizik, sa malim stepenom dugoročnog zaduživanja. Na ovaj način usklađeni su interesi prve zainteresovane strane – investitora, i interesi krajnjih korisnika – vlasnika. *Sharex.lv* daje obavezne ciljeve<sup>12</sup>, kao i dokumentaciju za registraciju preduzeća za pružanje usluga da bi se „isporučila“ obnovljena zgrada. Drugim rečima, dvostruka teškoća u suočavanju sa promenom i neizvesnošću je otklonjena preko prav-

nog okvira koji je transparentan za sve učesnike.

Razvojem standardizovanih procesa za identifikaciju projekata, protokola za merenje i verifikaciju zasnovanih na međunarodnim standardima, definisanjem nedvosmislenih ciljeva za strukturne mere, mere za postizanje komfora i energetske mere, moguće je smanjiti troškove transakcija i istovremeno povećati kvalitet materijala te smanjiti rizik. Da bi se obezbedilo da se oni koriste, izrađen je jedinstven model ugovora, i za javne i za stambene zgrade.

### **Platforma za veći broj zainteresovanih aktera**

Da bi se obezbedilo da troškovi budu smanjeni, a najviši kvalitet dosegnut, kao i da nadzor od strane vlade bude delotvoran, ključ je onlajn platforma. Da bi se obezbedilo da se podacima iz platforme može verovati, neprofitno udruženje administrira platformom.

Dalje, rizici se mogu ublažiti ili izbeći samo ako su poznati. Zato uspešan model zavisi od pouzdanih podataka. U prošlosti je to bilo gotovo nemoguće pošto su gotovo svi sistemi bili zasnovani na papirima, ako su uopšte i postojali. Dalje, ako se radi na papiru, nema kompatibilnosti između metodologija ili protokola za prikupljanje i verifikaciju podataka.

### **Dijagram 2: Elementi cele onlajn platforme [fcubed.eu]**

Priloženi dijagram sažima funkcionalnosti: pre svega da informiše vlasnike<sup>13</sup>, da prikupi i uskladišti informacije – finansijske, merne i klimatske podatke, da grupiše ove podatke (čije proširenje će omogućiti Internet stvari, *IoT*). Kako ovi podaci pripada-

ju različitim zainteresovanim akterima, sistem mora biti takav da štiti vlasnike podataka. Istovremeno, sistem mora grupisati podatke, omogućujući transparentnost u pogledu uspeha, ali i neuspeha sistema u celini. Upravljanje izuzecima omogućuje brzo uočavanje i rešavanje problema. Informacije su neophodne i za kompanije koje pružaju usluge da bi istovremeno pružile najbolje moguće usluge i omogućile korisnicima sistema da se nađu u sistemu, ali i da prilagode svaku neusaglašenost između nivoa primljene usluge i nivoa garantovane usluge.

Istovremeno, ostalim zainteresovanim stranama (banke, državni organi, udruženja koja se bave energetikom i udruženja potrošača, toplane i kompanije koje se bave materijalima i dobavljači) biće omogućen pristup, tj. čitanje i unošenje podataka u skladu sa interesima krajnjeg korisnika – vlasnika.

Radeći na jedinstvenom skupu podataka, na osnovu jasnih protokola, i uspesi i promašaji biće očigledni. To omogućava kreatorima politike da imaju specifične informacije o tome kako pojedinačni vlasnici domova reaguju nakon što je posao urađen. I to omogućava zainteresovanim stranama da prate aspekte koji ih interesuju, pri čemu se vlasnicima omogućava da planiraju dalji razvoj i investicije u svojim domovima i zajedničkim zonama.

S obzirom na potrebe većeg broja zainteresovanih strana, tim super korisnika<sup>14</sup> podržava funkcionisanje i korišćenje platforme *Sharex*.

Platforma obezbeđuje konzistentnu, transparentnu osnovu za donošenje odluka, prateći izvršenje radova i plaćan-

>>>

12. 160502 LABEEF metodologija.

13. Za primer jednostavne komunikacije vidi na *Youtube*-u : [https://www.youtube.com/playlist?list=PL6DXY0qKuZBr0YP3vKtsYws9oLj\\_CAGb](https://www.youtube.com/playlist?list=PL6DXY0qKuZBr0YP3vKtsYws9oLj_CAGb).

14. „The “Super User” role as a tool to progress in Maturity in Business Process Management – a Study Case of Cabot Latvia” („Uloga „super korisnika” kao alatka za korak ka zrelosti u procesu upravljanja – studija slučaja Cabot, Letonija); dostupno na: <https://dSPACE.lu.lv/dSPACE/handle/7/36320>.

ja. Njeno korišćenje će omogućiti da se sprovede strategija kontinuiranog poboljšanja u izvršenju radova i njihovom finansiranju. Kako je uspostavljena proveriva evidencija, troškovi fondova i transakcija će biti niži, pri čemu kvalitet i troškovi koji idu na njega mogu opasti, kako pokazuje holandski primer.

## Zaključci

Ovaj tekst objašnjava izazove sa kojima se vlade i građani u Istočnoj Evropi suočavaju. On predstavlja i rešenje: „ESCO ekosistem“, model za veći broj zainteresovanih aktera, koji se može koristiti za suočavanje sa tim izazovima i koji se fokusira na dva ključna aspekta – smernice i platformu.

Postojeći pravni okvir i regulatorno okruženje podržavaju „ESCO ekosistem“. To je u Letoniji značilo i međusobno usaglašavanje Zakona o građevinarstvu, Zakona o energetske svojstvima zgrada, Zakona o energetici, Zakona o energetske efikasnosti u krajnjoj upotrebi, Zakona o upravljanju stambenim zgradama, kao i usklađivanje Zakona o energetske svojstvima zgrada sa Direktivom o energetske efikasnosti, kao i izvesnog broja drugih zakona. Uvidom u pravni okvir u nekoliko drugih zemalja u Istočnoj Evropi, uključujući Poljsku i Ukrajinu, ustanovljeno je da ovi okviri pružaju osnovu za slična rešenja.

„ESCO ekosistem“ je inkluzivan i poziva sve zainteresovane strane da učestvuju

za sopstvenu korist usklađujući svoje interese sa krajnjim korisnikom – vlasnikom. Onlajn platforma za veći broj zainteresovanih strana *Sharex.lv* podržava rast koji omogućava niske troškove transakcija i transparentnost kroz standardizaciju procesa i za radove i za dokumentaciju, pri čemu se sprovode međunarodno priznati postupci verifikacije. Platforma podstiče deljenje znanja i pruža poboljšanje iterativnih procesa.

Na Balkanu kreatori politika mogu pasti u iskušenje da zaključite da je ovo model za nordijske zemlje. Međutim, prilagođavanje klimatskim promenama na jugu iziskivaće, ne samo efikasnije grejanje, već i dodatnu klimatizaciju leti. Trenutna nesistemska kupovina opreme na individualnoj osnovi ne samo što je ekstremno skupa i neefikasna, već donosi i zdravstvene rizike zbog lošeg održavanja opreme i konačno uništava lepotu fasada i harmoniju zgrada, a sve bez i pomisli o uticaju na klimu.

Zapravo, za današnje kompanije za daljinsko grejanje bolje je da se transformišu u kompanije za energetske usluge, koje isporučuju komfor i leti i zimi: centralizovano upravljanje i održavanje, uz nuđenje usluga zasnovanih na raspodeljenim sistemima snabdevanja. One će nastaviti da igraju socijalnu ulogu koju su i imale, ali na održiv način. ■

# POLIS

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

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

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

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



**STALNA KONFERENCIJA  
GRADOVA I OPŠTINA - SAVEZ  
GRADOVA I OPŠTINA SRBIJE**

Makedonska 22/VIII  
11000 Beograd  
Tel: +381 11 3223 446  
Fax: +381 11 3221 215  
www.skgo.org

**Jovanka Atanacković**

BOLJI KVALITET STANOVANJA KAO PUT KA  
KVALITETNIJEM ŽIVOTU U URBANIM SREDINAMA

**Sladana Karavdić Kočević**

I STEPENICE SU U NEČIJEM VLASNIŠTVU –  
KAKO PROMENITI STAV VLASNIKA  
O ZAJEDNIČKIM DELOVIMA ZGRADE

**Dr Đorđe Mojović**

DUGO OČEKIVANA NOVA STAMBENA REGULATIVA:  
O RAZVOJU I PERSPEKTIVAMA STAMBENE  
PODRŠKE U SRBIJI

**Božana Lukić**

KA NACIONALNOJ  
ARHITEKTONSKOJ POLITICI

**Vladimir Dragaš**

NOVI ZAKON O STANOVANJU I ODRZAVANJU  
ZGRADA, NOVA NADA ZA „ZAŠTIĆENE STANARE”  
I „NEVOLJNE ZAKUPODAVCE”

**Danilo Ćurčić**

POSTUPCI ISELJENJA I PRESELJENJA –  
KORAK NAPRED ILI PROPUŠTENA PRILIKA?

**Bojan Gajić**

TRANZICIJA KA INDIVIDUALIZACIJI POTROŠNJE  
KROZ PRIZMU PRAVA I OBAVEZA STANARA  
STAMBENIH ZGRADA KAO KRAJNJIH KUPACA  
TOPLOTNE ENERGIJE

**Prof. arh. Vladimir Lojanica**

**Dr Vesna Mila Čolić Damjanović**

ALTERNATIVNI MODELI STAMBENE PODRŠKE  
I UNAPREĐENJE PROCESA STAMBENOG  
ZBRINJAVANJA

**Nikola Stančof**

FINANSIRANJE OPSEŽNE STAMBENE OBNOVE  
UŠTEDOM ENERGIJE - SLUČAJ LETONIJE -



**CENTAR ZA JAVNU  
I LOKALNU UPRAVU  
- PALGO CENTAR**

Svetozara Markovića 26/V  
11000 Beograd  
Tel: +381 11 630 45 53  
Fax: +381 11 32 456 48  
www.palgo.org

