

# PRIRUČNIK ZA NEPROFITNO SOCIJALNO STANOVANJE

 **CRS** faith.  
CATHOLIC RELIEF SERVICES action.  
results.



Decembar, 2014.

 **CRS** faith.  
CATHOLIC RELIEF SERVICES action.  
results.

**Posebnu zahvalnost iskazujemo :**



Visokom komesarijatu Ujedinjenih naroda za izbjeglice (UNHCR) za projekat „Podrška održivoj (re)integraciji raseljenih osoba i izbjeglica“

i



**Finansiranje obezbijeđeno od strane  
Vlade Sjedinjenih Američkih Država**

Odjelu Vlade SAD-a za populaciju, izbjeglice i migracije (BPRM) za projekat „Podrška održivoj integraciji povratnika u Bosni i Hercegovini“ u okviru kojih je objavljen ovaj priručnik.

Posebnu zahvalnost u nastanku ovog priručnika koji je rezultat udruženih napora CRS-a i saradnika takođe iskazujemo enitetskim i kantonalnim ministarstvima za raseljena lica i izbjeglice.

**U izradi priručnika učestvovali su:**

1. Enver Adžem, Opština Goražde
2. Sulejman Alijagić, Federalno ministarstvo raseljenih osoba i izbjeglica
3. Doc. dr. Dženana Bijedić, Arhitektonski fakultet Sarajevo
4. Nenad Đokić, Ministarstvo za izbjeglice i raseljena lica Republike Srpske
5. Snježana Gučanin, dipl.pravnik, Ministarstvo zdravstva i socijalne politike Srednjobosanskog kantona
6. Mr. Nada Lipovac, Ministarstvo za izbjeglice i raseljena lica Republike Srpske
7. Senad Kapetanović, Catholic Relief Services
8. Mr. sci Snježana Kapić
9. Murisa Marić, NVO "DON" Prijedor
10. Đenana Mekić, Catholic Relief Services
11. Ševka Palo, Federalno ministarstvo raseljenih osoba i izbjeglica

# SADRŽAJ

<b>1. UVOD</b> .....	<b>5</b>
1.1. Svrha Priručnika .....	5
1.2. Namjena Priručnika .....	6
<b>2. NEPROFITNO SOCIJALNO STANOVANJE (NSS)</b> .....	<b>9</b>
2.1. Pojam i svrha održivog socijalnog stanovanja .....	9
2.2. Pojam najamnine u NSS.....	10
2.3. Potencijalni korisnici održivog NSS .....	12
2.4. Nadležnosti u BiH (stambena politika, ekonomska i socijalna zaštita) i potrebe usklađivanja provođenja aktivnosti u kreiranju održivog sistema NSS.....	17
2.5. Modeli finansiranja stvaranja fonda NSS .....	21
<b>3. PRIPREMNE AKTIVNOSTI U LOKALNOJ ZAJEDNICI – OPŠTINAMA</b> .....	<b>27</b>
3.1. Pripremni koraci za implementaciju projekata NSS .....	28
3.2. Zadovoljavanje infrastrukturnih uslova u odnosu na koeficijente izgradnje.....	30
3.3. Pozitivni primjeri i trendovi izgradnje stambenih kompleksa NSS.....	34
<b>4. STRATEŠKO PLANIRANJE I OPREDJELJENJE ZA PROVOĐENJE PROJEKATA NSS</b> .....	<b>41</b>
4.1. Definisanje relevantnih ljudskih resursa u lokalnim zajednicama i potencijalni partneri u izgradnji sistema.....	41
4.2. Radne aktivnosti u lokalnim zajednicama u svrhu opravdanja planiranja programa i projekata NSS .....	41
4.3. Subvencioniranje kao lokalna strategija NSS podržana sa viših nivoa .....	49

<b>5. PRIPREMA ZA IMPLEMENTACIJU PROJEKATA NSS .....</b>	<b>55</b>
5.1. Upravljanje i održavanje stanova NSS .....	55
5.2. Potencijalna udruživanja sa partnerima .....	56
5.3. Formiranje radne grupe za implementaciju projekta NSS u lokalnoj zajednici .....	56
5.4. Pripremne aktivnosti – utvrđivanje polaznih resursa sa stvaranje fonda NSS .....	58
5.5. Dokumenti koji definišu oblast NSS na lokalnom nivou.....	63
<b>6. TEHNIČKI I PRAVNI PREDUSLOVI ZA IMPLEMENTACIJU PROJEKATA, OSNIVANJE ILI POVEĆANJE FONDA I GRADNJU .....</b>	<b>71</b>
6.1. Generalno – Pravni osnov za stvaranje fonda NSS i procedura.....	72
6.2. Uloga vlasnika stanova u procesu građenja.....	79
6.3. Uloga opština kao organa uprave, a ne kao eventualnog vlasnika stanova, u procesu gradnje objekata NSS .....	80
6.4. Uloga budućeg upravitelja u procesu građenja .....	81
6.5. Uloga implementatora u procesu građenja .....	81
<b>7. MONITORING NAD PROVOĐENJEM INSTITUTA NSS.....</b>	<b>83</b>
7.1. Analiza baza podataka o korisnicima i potencijalnim korisnicima stanova, te posebnim potrebama i raspoloživim mogućnostima .....	83
7.2. Monitoring nad procesom upravljanja i raspolaganja stanovima .....	84
7.3. Uloga upravitelja stambenim fondom u institutu NSS .....	86
<b>8. SOFTVER ZA UPRAVLJANJE NSS .....</b>	<b>89</b>
8.1. Općenito o softveru .....	89
8.2. Posebni segmenti aplikacije.....	89
8.3. Uvoz i izvoz podataka i specifično izvještavanje .....	91
<b>LITERATURA .....</b>	<b>92</b>

## 1. UVOD

Socijalno stanovanje se smatra institutom pomoću kojeg društvena zajednica direktno pomaže u obezbjeđivanju prihvatljivog načina stanovanja građanima koji u tome trebaju pomoć. Samom činjenicom da se provodi uz podršku države ili njenog organa, socijalno stanovanje bi se trebalo posmatrati kao sastavni dio ukupne socijalne politike sa posebnim akcentom na regionalne i lokalne specifičnosti, kao i na planove razvoja administrativnih jedinica.

U BiH se već nekoliko godina provode programi koje podržavaju donatori i međunarodne NVO uz aktivno učešće i finansijsku podršku nadležnih domaćih institucija, koji su kroz implementaciju projekata u okviru programa promovisali i ustanovili neprofitno socijalno stanovanje. S obzirom na prioritetnost rješavanja stambenih problema, projektima su primarno rješavane određene ugrožene kategorije, npr. žrtve rata, raseljena lica, povratnici i korisnici kolektivnog smještaja. Projekti su prilagođavani potencijalima i specifičnostima zajednica.

### 1.1. Svrha Priručnika

Značaj budućih programa koji bi dijelom sadržavali uvođenje principa neprofitnog socijalnog stanovanja prevazilazi namjene i baze ranijih projekata. Nepobitna je činjenica da je sistemsko rješavanje prihvatljivog načina stanovanja, primjerenog današnjem vremenu i običajima, za određene kategorije i dalje prioritet nadležnih institucija, te da socijalno stanovanje treba pratiti planove razvoja zajednice. Istovremeno je potrebno planski provoditi bitne aktivnosti radi postizanja održivosti samog instituta socijalnog stanovanja koji će se uvesti kroz buduće ili već implementirane programe, bez osnaženih svih potrebnih segmenata koji su uslov održivosti.

Osnovni postulati održivih sistema socijalnog stanovanja u pozitivnim primjerima iz prakse država su:

- a) definisanje vlasništva nad stanovima i načina korištenja,
- b) organizovanje upravljanja procesom korištenja i održavanja stambenog fonda,
- c) definisanje kategorija i kriterija za korištenje raspoloživih stanova.

Pomenuti projekti su dijelom dali različite odgovore i mogućnosti za definisane postulate tako da bi se, njihovom analizom uz postojanje regulative o raznim varijantama njihovih odnosa, primjena ovog instituta mogla prihvatiti kao održiv model za rješavanje mnogih specifičnih grupa korisnika



koji traže i žele sistemsko rješenje stambenog pitanja. Nažalost, sistematičnog pristupa u BiH još nema, a on je radi potencijalne širine upotrebe na cijelom području države neophodan, posebno sa aspekta zaštite ljudskih prava i eventualne diskriminacije.

Gore navedeni nedostatak se naročito ističe ukoliko se implementacija socijalnog stanovanja vodi i/ili planira sa višeg nivoa upravljanja od opštine, kao najnižeg nivoa lokalne administracije, jer se socijalna politika, kao i politika socijalne inkluzije, planiraju i provode sa višeg nivoa. Razlog potrebe za sistematičnijim pristupom od prethodnih je takođe različit nivo zakonske regulative koja teritorijalno prati neprofitno socijalno stanovanje u svim segmentima u kojima je potrebno ovu oblast definisati kako bi stanovi služili svojoj namjeni i principima korištenja, a da pri tome razvoj zajednice ili ljudska prava u nekom smislu ne bi bili narušeni.

S obzirom na različite modele socijalnog stanovanja u BiH kroz pomenute projekte, a i na osnovu pozitivnih primjera iz prakse u nekim državama EU i drugdje, razvile su se i različite definicije socijalnog stanovanja. Ono što je bitno istaći jeste činjenica da mogućnost kreiranja različitih modela u zavisnosti od specifičnosti neprofitno socijalnog stanovanja u različitim sredinama, opšti ciljevi i segmenti koje je potrebno zadovoljiti radi dugotrajne održivosti ovog instituta uvijek ostaju isti. Istovremeno je poželjna kreativnost pri modeliranju radi postizanja viših ukupnih ciljeva, ali uz maksimalno pridržavanje postulata, te dovoljan nivo kritičnosti u sagledavanju svih uticaja koji bi dugoročno mogli ugroziti opšte ciljeve i održivost instituta.

Socijalno stanovanje je iz više razloga postalo prepoznatljiv model za buduću primjenu u BiH, ali na način da se najprije stvore svi neophodni uslovi da taj sistem bude opšteprihvaćen i (što je najvažnije) održiv, jer u svojoj osnovi nije jeftin, ali se istovremeno može smatrati i socijalnim i razvojnim. Upravo radi postizanja kompletnijih rezultata u razvijanju sistema sa svih aspekata, a posebno u postizanju zajednici prihvatljivog i održivog sistema neprofitnog stanovanja, proizašla je svrha izrade ovog priručnika.

## 1.2. Namjena Priručnika

Analiziranjem različitih situacija, iskustava i primjera kroz implementaciju projekata koji su sadržavali komponentu neprofitnog socijalnog stanovanja, proizašla je potreba da se priredi



priručnik za praktično institucionalizovanje socijalnog stanovanja u BiH. Priručnik se osvrće na sve elemente planiranja koji bi trebali obuhvaćeni implementacijom kako bi se neprofitno socijalno stanovanje uvelo u BiH na osnovama i iskustvima pozitivnih primjera iz prakse uz poštovanje svih specifičnosti lokalnih sredina i zajednica.

Priručnik može i treba poslužiti svima koji se bave, ili će se baviti u bližoj budućnosti, razvijanjem instituta socijalnog stanovanja u BiH. Konkretnije, u pretpripremnoj fazi, Priručnik može koristiti organima uprave u lokalnim zajednicama u kojima se razvija ovaj sistem. Takođe može biti koristan javnim ustanovama ili drugim institucijama, kao i potencijalnim partnerima u izgradnji stambenih jedinica. Istovremeno, radi najave sve češće praktične primjene ovog instituta u različitim specifičnim uslovima, preporučuje se korištenje Priručnika od strane svih budućih implementatora i institucija u svrhu prepoznavanja pozitivnih iskustava, te potrebe izbjegavanja aktivnosti ili postupaka koji su proizveli negativne pojave u praksi.

Priručnik može poslužiti kod pripreme implementacije namjenskih programa za skraćivanje procesa provođenja određenih aktivnosti, jer mnoge aktivnosti u zajednicama, naročito pripremne, mogu se provoditi istovremeno, te ciljano korigovati do sada primijenjena iskustva prihvatanjem specifičnosti zajednica u kojima se program implementira.

Početa zamisao je da se Priručnik kreira na osnovu analiza potreba i provedenih aktivnosti na implementaciji dosadašnjih namjenskih programa neprofitnog stanovanja sa maksimalno kritičkim osvrtom. Planirano je da se isticanjem pozitivnih primjera iz prakse ili određenih negativnih pojava mogu dati upute kako bi se aktivnosti provodile sa metodologijom koja poznaje negativne uticaje za razvijanje ovog instituta i sa osmišljenim pristupom u zavisnosti od njihove specifičnosti.

Radom na izradi Priručnika je ustanovljena potreba da se analiza određenih segmenata implementiranih aktivnosti proširi i kroz analitičan pristup saradnika koji nisu učestvovali u implementaciji projekata, i to iz različitih oblasti koje dotiču ovaj institut sa naučnog i/ili praktičnog aspekta. Oni mogu pomoći da se daju kvalitetne preporuke koje mogu u pomoći implementatorima u blagovremenoj pripremi i adekvatnom provođenju pojedinih aktivnosti.

Ovo se posebno odnosi na socijalni aspekt približavanja ovog instituta širim slojevima društva anulirajući negativne asocijacije i izjednačavanja pojma "socijalno" sa nečim što je ugroženo i što je onda samim tim niže vrijednosti u društvu uopšte.

## KLJUČNI ELEMENTI

1. Socijalno stanovanje je institut pomoću kojeg društvena zajednica pomaže u obezbjeđivanju prihvatljivog načina stanovanja građanima koji ne mogu samostalno riješiti svoje stambeno pitanje.
2. Kako bi socijalno stanovanje bilo održivo, mora se zasnivati na sljedećim postulatima:
  - definisano vlasništvo i način korištenja,
  - organizovano upravljanje i održavanje stambenog fonda,
  - definisane najamnine, kategorije i kriterije korisnika, te postupci dodjele na korištenje.
3. Priručnik je namijenjen svim akterima u BiH koji se bave ili će se u budućnosti baviti razvijanjem instituta socijalnog stanovanja.
4. Pozitivne prakse NSS podržavaju specifičnosti lokalnih zajednica, kapacitete, potrebe i, u skladu s tim, različite modele NSS.

## 2. NEPROFITNO SOCIJALNO STANOVANJE (NSS)

„Stanovanje je osnovna čovjekova potreba, koja se već dugo vremena u razvijenim zemljama ne podmiruje isključivo prema tržišnim zakonima ponude i potražnje. Stan je najveća materijalna i simbolična vrijednost svakog domaćinstva. Podmirivanje stambenih potreba veoma je složen proces i zavisi o političkim, socijalnim i ekonomskim prilikama u pojedinoj zemlji.“<sup>1</sup> Dakle, dolazimo do pojma stambene politike, koja je potrebna svakoj zemlji ili društvu i koja se provodi u okviru programa modernih socijalnih politika.

U okviru provođenja tih programa neprofitno socijalno stanovanje (u daljem tekstu: NSS) zauzima značajno mjesto, uz napomenu da je programski nastalo iz opredjeljenja razvijenog društva sa punom podrškom iz centra vlasti svim relevantnim institucijama koje su zainteresovane za njegovo razvijanje. U takvoj situaciji njegova održivost nije upitna i modeliranjem instituta se samo povećavaju njegov značaj i primjena.

U BiH se NSS-om, kao modelom sa pozitivnim primjerima iz prakse, pokušava riješiti gorući problem stambenog zbrinjavanja određenih kategorija, a institucije zainteresovane za rješavanje problema na različitim nivoima nisu u potpunosti spremne na plansko razvijanje strateškog pristupa ovom institutu kako bi se stvorili uslovi da on bude provodiv i održiv, te dugoročno koristi svrsi kojoj je namijenjen.

### 2.1. Pojam i svrha održivog socijalnog stanovanja

Ako možemo reći da za socijalno stanovanje uopšte postoji više različitih a sličnih definicija, održivo socijalno stanovanje u praksi uvijek podrazumijeva zadovoljavanje i definisanje ranije pomenuta tri parametra kojim su podijeljene uloge i odgovornosti u načinu korištenja stanova, te održavanju i funkcionalnosti ovog instituta. To su vlasništvo, upravljanje objektima i definisanost korisnika. Nijedan od ovih parametara ne treba biti jednoznačan ili nepromjenjiv u odnosu na sve specifične uslove, ali mora biti definisan da bi odgovornost za funkcionisanje dijela održivog sistema bila na pravoj adresi, u skladu sa pravima i obavezama.

Osim gore navedenog, glavna karakteristika održivog NSS je da je dostupno, a nije, i ne smije biti, besplatno. Dakle, stanovanje se mora u obliku najamnine redovno plaćati, ako ne od strane korisnika, onda od strane zakonski nadležne institucije ukoliko korisnik ima pravo na takav vid

<sup>1</sup> Bežovan G., Stambena politika, 2005.

pomoći. U protivnom, NSS bez plaćanja najamnine postaje neodrživo i samo je pitanje vremena i okolnosti koje će sistem urušiti.

Obaveza istrajavanja na postizanju uslova za provođenje održivog sistema NSS se može naznačiti i prikazati ukoliko samo i zamislimo jedan sistem u kojem je država sa svim nivoima uprave (ili bilo ko) obezbijedila sredstava za izgradnju stambenog fonda za višegeneracijsku pomoć kategorijama za koje ima interes da se brine kao društvo u cjelini, a onda naknadno, zanemarivanjem obaveza da taj sistem učini održivim, taj stambeni fond izgubi svoju vrijednost ili u konačnici promijeni svoju namjenu i društvo od njega prestane imati korist. Najmanje što se može u tim situacijama je postaviti pitanje odgovornosti pri donošenju odluka o ulaganju u ove svrhe (ili naknadne odluke koja će promijeniti odnos prema uloženom) ukoliko se poznaju potrebni uslovi da uloženi novac ima svoju održivost u punom smislu riječi.

Rješavanje pitanja vlasništva generalno sistem čini održivijim, jer se podrazumijeva da vlasnik izražava brigu za očuvanje vrijednosti svoje imovine, ubire i raspoređuje najminu, a ujedno ovlašćuje i ugovara aktivnosti upravljanja nad stambenim fondom po utvrđenim pravilima i principima, što doprinosi održivosti. Pretpostavka je da vlasnik direktno utiče na definisanje kategorija korisnika, što podvlači potrebu definisanja u svrhu održivosti.

Upravljanje po svojoj definiciji predstavlja obezbjeđenje provođenja potrebnih aktivnosti u svrhu raspolaganja stambenim jedinicama načinom koji je predviđen i definisan. Te aktivnosti i poslovi se mogu podijeliti na administrativne (odnosi sa kandidatima za najam i vlasnicima stanova, te nadzor u korištenju), finansijske (kontrola naplate najamnine i plaćanja ugovorenih poslova održavanja) i tehničke (organizacija održavanja imovine, organizacija pridržavanja pravila o korištenju, kao i vođenje pripremnih aktivnosti za preuzimanje imovine na dobro upravljanje).

Osim navedenih postulata, ostali parametri koji utiču na održivost instituta NSS se mogu izvući iz uvodnog dijela koji govori o „prihvatljivom stanovanju“. Pojam prihvatljivosti se ne treba vezati samo za ekonomsku računicu vodeći se logikom da je u NSS prioritet načiniti stanovanje dostupnim. Razne migracije stanovništva posljednjih godina i tehnološki razvitak su u svakom smislu stanovanje i boravište stavili u kontekst svrsishodnosti i ugodnosti, te se stanovanje (bez posebnih razloga) na izolovanim, nepristupačnim, nesocijalizovanim ili slabije, ispod standarda izgrađenim i opremljenim stambenim jedinicama ne može smatrati prihvatljivim.

Održivost instituta se takođe može (i treba) obezbijediti i proširenim gledištem na još jedan aspekt koji se odnosi na kategorije koje trebaju pomoć u stanovanju. Institucija koja definiše kategorije korisnika i prava na stanovanje treba imati viziju da postavi kriterije za više kategorija potencijalnih korisnika koje će u bližoj budućnosti biti bitne društvenoj zajednici koja se bavi problemom stanovanja. Održivost sistema NSS zahtijeva fleksibilnost i široko gledište kada je u pitanju dostupnost stanovima NSS u smislu pripadnosti određenoj grupi, a istovremeno krutost u primjeni pravila ponašanja i dosljednost primjene načina korištenja za korisnike koji se na bilo koji način ne pridržavaju uspostavljenih pravila funkcionisanja sistema.

## 2.2. Pojam najamnine u NSS

Propisi koji regulišu naknadu za korištenje stanova nisu jedinstveni i neki je nazivaju zakupninom, drugi najminom ili rentom itd. Kad je riječ o NSS, najbolji naziv za naknadu za stanovanje bi

bio „najmnina“, dok ostali nazivi ukazuju da se radi o naknadama kao sredstvu za sticanje dobiti ili profita od strane vlasnika stanova. Prema tome, drugi termini se ne bi nikako trebali koristiti u NSS, jer sam naziv ovog instituta ukazuje da se radi o **neprofitnom** stanovanju.

Najmnina je glavni činilac instituta NSS-a, odnosno centralno pitanje koje predodređuje ovaj institut. Kako bude postavljena, odnosno regulisana ova komponenta zavisice da li će ovaj institut imati karakter NSS-a ili će izaći iz ovog domena i preći u kategoriju instituta čiji će cilj biti sticanje profita, odnosno rente od imovine. Ukoliko ovo pitanje ne bude dobro postavljeno kroz propise iz ove oblasti, može se desiti da NSS kao institut izgubi svoju suštinu i da služi vlasnicima stanova i stambenih objekata za sticanje bogatstva ili u drugoj krajnosti da se radi zapuštanja brige o naplati najmnina i dobrom upravljanju dovede u pitanje održivost instituta.

NSS nije samo obezbjeđenje stanova za pojedine kategorije stanovništva i njegovo stambeno zbrinjavanje već je to jedan pravni i ekonomski odnos koji tek nastaje i koji traje neodređeno vrijeme, a svoju suštinu će pokazati kroz određeno vrijeme svog postojanja.

Stanovanje, odnosno stambeno zbrinjavanje stanovništva, je već odavno bilo jedno od ključnih pitanja djelatnosti države, pa je ovu oblast regulisala posebnim zakonima i propisima. Poznati su primjeri izgradnje velikih radničkih naselja u zapadnim državama zbog nagle industrijalizacije i priliva velikih masa stanovništva u gradove što je doprinijelo vrtoglavom porastu tržišnih cijena nekretnina. Prvi zakoni i propisi iz ove oblasti su nastali u zapadnoevropskim državama.

Socijalistička Jugoslavija je ovom pitanju posvećivala naročitu pažnju, pa je u potpunosti regulisala ovu oblast, a u njoj i visinu i način formiranja najmnina, posebnim zakonima i propisima. Bio je propisan najveći iznos najamnine, te da njena raspodjela ide za investiciono i tekuće održavanje stanova. Najmnina je trebala obezbijediti samo prostu reprodukciju stanova. Isključivi cilj takvih propisa je bilo sprečavanje špekulativnog postupanja u ovoj oblasti i obezbjeđenje primjerenih uslova stanovanja širokih masa, ali i porodica sa niskim primanjima.

Iz naprijed iznesenog jasno se vidi da najmnina mora imati dvije funkcije i to socijalnu i ekonomsku, s tim da ekonomska funkcija mora obezbijediti potpunu funkcionalnost i zaštitu uložene investicije sa svim troškovima koje prati to obezbjeđenje.

### KLJUČNI ELEMENTI

1. NSS nije i ne može biti besplatno – najminu plaća korisnik ili zakonski nadležna institucija da bi taj dio stambene politike bio održiv i koristan alat države za pozitivno djelovanje u obezbjeđenju priuštivog kvalitetnog stanovanja.
2. Neprofitna najmnina je glavni faktor stabilnosti instituta NSS prije svega u psihološkom smislu, pa onda, naravno, i u funkcionalnom.
3. Definisanom najminom treba obezbijediti:
  - planirani stepen funkcionalnosti i zaštite uložene investicije,
  - priuštivost kvalitetnog stanovanja građanima sa nižim primanjima ili kategorijama od posebnog interesa za zajednicu.



### 2.3. Potencijalni korisnici održivog NSS

Ranije je navedeno da su se dosadašnji programi koji su postavljali temelje NSS većinom implementirali u svrhu provođenja Aneksa VII Dejtonskog sporazuma, te su izbjegla i raseljena lica bila najčešće ciljne grupe/prioriteti u definisanju kriterija za dodjelu stanova na korištenje po utvrđenim principima. Uporedo sa implementacijom programa provedene su razne studije i istraživanja te okrugli stolovi na kojima se razmatralo pitanje potencijalnih korisnika za ovaj vid stanovanja u BiH, uzimajući u obzir uticaje i dešavanja na raznim poljima koja utiču na ovu oblast.

„Revidirana strategija BiH za provođenje Aneksa VII Dejtonskog mirovnog sporazuma“ (2010) daje pravni, a iznad svega politički okvir za pronalaženje trajnih rješenja za preostala raseljena lica u BiH, kojih još uvijek prema podacima iz Strategije ima 41.013 porodice, odnosno 125.072 raseljenih osoba. Opsežno istraživanje u ovoj oblasti je provelo Ministarstvo za izbjeglice i raseljena lica RS i dostavilo Vladi i Skupštini RS na usvajanje 2012. godine u dokumentu pod nazivom „Informacija o ostvarivanju prava izbjeglica, raseljenih lica i povratnika“ u kojoj se navodi da je pitanje raseljenih lica, izbjeglica i povratnika i te kako aktuelno, iako se godinama pokušava riješiti provođenjem Aneksa VII kroz programe domaćih vlasti i međunarodnih organizacija.

Prema pomenutoj informaciji, u 87% slučajeva ovoj populaciji predratna imovina je porušena ili devastirana, što govori o velikoj potrebi rješavanja njihovog stambenog problema u mjestu boravišta. To su oni i izrazili kroz ispitivanje na uzorku od gotovo 4.000 porodica, korisnika alternativnog smještaja, gdje je 71% ispitanika odgovorilo da želi integraciju u mjestu boravišta, što je bilo i za očekivati poslije 20 godina izbjeglištva.

U RS postoji i problem izbjeglica iz Hrvatske koji ni poslije 20 godina nije riješen. Radi se o 2.794 domaćinstva koji nisu u mogućnosti vratiti svoju imovinu u RH ili su bivši nosioci stanskih prava. Njih preko 70% se izjasnilo da želi integraciju u sadašnjem mjestu boravišta, a znatan broj bi se mogao stambeno zbrinuti ovim modelom stanovanja.

Radi gore navedenog, čak i formalno je potrebno zadovoljiti formu da korisnici NSS nisu bezuslovno tretirani korisnici nekog programa, nego u naravi kandidati, na dobrovoljnoj osnovi, koji su izrazili prihvatanje raspoloživih stambenih uslova na način koji je u prethodnom poglavlju opisan.

U ranjive grupe stanovništva spadaju osobe koje su zbog svog materijalnog, socijalnog, psihološkog ili drugog razloga u situaciji da im je pomoć društva neophodna jer se nalaze u nepovoljnijem položaju u odnosu na druge kategorije stanovništva prilikom rješavanja problema stanovanja. Ovo stanovništvo možemo svrstati u sljedeće grupe:

- Izbjegle i raseljene osobe, uključujući osobe koje su vraćene u BiH prema ugovoru o readmisiji,
- Romska populacija,
- Stare osobe,
- Mladi, sa fokusom na mlade bračne parove koji nisu u mogućnosti kupiti svoju prvu nekretninu,
- Domaćinstva sa izuzetno malim primanjima i korisnici prava na socijalnu ili neku drugu materijalnu pomoć,
- Kadrovi od posebnog značaja za razvoj lokalnih zajednica i institucija u lokalnim zajednicama,
- Posebno ranjive grupe: beskućnici, migranti, civilne žrtve rata, osobe sa invaliditetom i posebnim potrebama, samohrani roditelji, djeca bez roditeljskog staranja itd.

Zainteresovanost gore navedenih kategorija u lokalnim zajednicama za rješavanje pitanja prihvatljivog stanovanja principima NSS u bližoj budućnosti i realna procjena mogućnosti promjene statusa kategorija su parametri koje treba razmotriti kod definisanja trenutnih ukupnih potreba za NSS u lokalnoj zajednici. Ovakva analiza može koristiti za izradu strategije kojom bi trebalo raspoložive programe iskoristiti za sistemsko uvođenje održivog instituta NSS, te postepeno rješavanje stambenog pitanja svake od navedenih kategorija po prioritetu i prema raspoloživim sredstvima.

Potrebno je navesti da u gore navedenim kategorijama nema kategorija kod kojih su apsolutno sva domaćinstva bez primanja, te kao takva nisu u mogućnosti preuzeti obavezu plaćanja troškova stanovanja utvrđenih u sistemu NSS ili režija za stanovanje. Smatra se da takvi ne ispunjavaju minimalne uslove za uvođenje u stanovanje po ovom principu radi nemogućnosti plaćanja, a ako ima osnova, država treba to pomoći. Ako ne, tada država taj problem rješava drugim socijalnim programima, a ne ovim.

#### 2.3.1. Okvirne smjernice za odabir i kategorizaciju korisnika NSS u BiH

Po utvrđenoj proceduri u lokalnim zajednicama, domaćinstva koja ne mogu kupiti stan ili ga unajmiti po tržišnim uslovima podnose molbe za korištenje stanova NSS lokalnim organima vlasti. Način i postupak dodjele treba biti definisan i usvojen od strane lokalne zajednice u skladu sa strateškim ciljevima, a utvrđuje se na osnovu formalno-pravnih, ekonomskih i socijalnih kriterija.

U formalno-pravne kriterije spadaju:

- državljanstvo, boravišna dozvola, na drugi način regulisan pravni status ako se radi o stranim državljanima,
- prebivalište ili određeno vrijeme provedeno u lokalnoj zajednici u kojoj se prijavljuje za socijalni stan,
- neposjedovanje nekretnina u vlasništvu odgovarajuće veličine,



- trenutni uslovi stanovanja u odnosu na propisane socijalnim standardima stanovanja,
- trenutni uslovi stanovanja u odnosu površine po članu domaćinstva ispod propisanih socijalnih standarda stanovanja,
- trenutni uslovi stanovanja ne osiguravaju minimalne uslove za zdravo stanovanje.

U ekonomske kriterije spadaju:

- granica prihoda,
- dokaz o sposobnosti plaćanja socijalne najamnine ili odluka nadležnog organa o subvenciji troškova stanovanja.

U socijalne kriterije spada čitav niz kriterija pri selekciji korisnika, a najznačajniji su:

- lica u stanju socijalne potrebe,
- lica sa invaliditetom,
- domaćinstva sa licima sa posebnim potrebama,
- starija domaćinstva,
- demobilisani borci,
- porodice poginulih boraca,
- izbjeglice i raseljena lica,
- povratnici po ugovoru o readmisiji,
- mladi bračni parovi,
- žene žrtve nasilja,
- radničke porodice sa niskim primanjima,
- visokoobrazovni kadrovi potrebni za razvoj zajednice,
- hronični bolesnici,
- višečlane porodice,
- mentalno i tjelesno invalidna lica,
- imigrantska i azilantska populacija,
- nacionalne manjine.

Svaki od navedenih kriterija lokalna zajednica može u zavisnosti od svojih specifičnosti tretirati pri donošenju akata koji će definisati način, postupak i kriterije za dodjelu. Naravno, namjenske dodjele stanova na korištenje kroz posebne projektne aktivnosti NSS mogu aktima o provođenju dodjele biti izuzete od postupanja po ovim smjernicama.

### 2.3.2. Posebno ranjive kategorije i modeli NSS

Za sve posebno ranjive kategorije potreban je poseban multidisciplinarni pristup. Kod nekih kategorija, kao dodatno otežavajuća okolnost koja podstiče potrebu za prihvatljivim rješavanjem stambenog pitanja, pojavljuju se i domaćinstva sa posebno ranjivim socijalnim statusom.

Ako u okviru kategorije raseljenih osoba i izbjeglica posmatramo posebno ranjive grupe kao što su tjelesno i mentalno invalidna lica, hronični bolesnici, porodice sa jednim roditeljem, djeca bez roditelja, starije osobe bez sredstava za život i ostali koji objektivno ne mogu ostvariti

prava iz Aneksa VII Dejtonskog sporazuma, tada se kao model održivog NSS nameće potreba da se na posebno senzibilan način pristupi iznalaženju trajnih rješenja za ove grupe. To bi, uz zadovoljavanje principa dobrovoljnosti, moglo biti kroz smještaj u ustanovama specijalnih namjena ili proširenjem kapaciteta postojećih institucija, što bi bio poseban model održivog NSS, uz razmatranje potreba i mogućnosti u zavisnosti od kriterija za preuzimanje dijela osnovnih troškova boravka tih grupa u pomenutim institucijama.

Stoga je potrebno uključiti različite resore za potpunu integraciju ovakvih kategorija u lokalnu zajednicu, što čini gore pomenuti multidisciplinarni pristup.

Osobe treće životne dobi su takođe posebna društvena grupa u smislu potreba za korištenjem posebnog modela NSS, a posebno što u nekim, naročito u ruralnim dijelovima BiH nedostaju uslovi za adekvatno pružanje zdravstvenih ili socijalnih usluga, uz odsustvo uže rodbine koja bi se brinula o njima.

Radi toga, buduća inicijativa na definisanju lokalne strategije i odabiru modela NSS mora voditi računa i o potrebama ove specifične socijalne grupe, te kombinovati neki oblik NSS sa dnevnom brigom ukoliko za to postoje kadrovski i drugi kapaciteti.

Odličan primjer za gore navedeno je CRS-ov projekt NSS u Bakovićima, u Opštini Fojnica, gdje je određen broj izbjeglih i raseljenih lica iz alternativnih smještaja iz više područja u FBiH sa posebnim potrebama trajno stambeno zbrinut u novoizgrađenim smještajnim kapacitetima u vlasništvu Zavoda za zbrinjavanje mentalno invalidnih lica sa određenim obavezama Zavoda po pitanju obezbjeđenja eventualne palijativne njege i brige.

Ovakav tip i model NSS nije moguće primijeniti u svim lokalnim zajednicama, te je radi toga zbrinjavanje posebno ranjivih grupa u okviru ranjivih kategorija potrebno rješavati na regionalnom nivou, analizom kapaciteta i mogućnosti lokalnih zajednica u široj regiji.

### 2.3.3. Kategorije korisnika NSS u razvojnim fazama lokalnih zajednica

Dosadašnja iskustva lokalnih zajednica sa NSS su uglavnom bila zasnovana na projektnim ciljevima, pa su se samim tim davali prioriteta za kategorije korisnika. Na spisku kategorija potencijalnih korisnika NSS ima onih koje se generalno ne mogu smatrati prioritarnim sa socijalnog, nego su isključivo rezultat težnji razvojnog karaktera u lokalnoj zajednici – mladi bračni parovi i kadrovi od značaja za lokalnu zajednicu.

Prema službenim procjenama, u BiH ima 1.354.000 mladih, od čega je 777.000 u dobi između 15 i 29 godina. Samo 7% mladih je stambeno samostalno, i to 2% onih koji žive kao podstanari i 5% onih koji žive u stanu ili kući koja je njihovo vlasništvo<sup>2</sup>. Pretvoreno u apsolutne brojeve, to znači da u ovome trenutku oko 15.000 mladih u BiH žive kao podstanari i plaćaju najamninu pod tržišnim uslovima.

Kao vizionarski pozitivni primjer projektnog razvijanja NSS može se istaći Opština Srebrenica u kojoj su se kriteriji za odabir korisnika od 2008. proširivali – od prioritarno raseljenih lica i povratnika na mlade bračne parove sa djecom kojima će ovakav način stambenog zbrinjavanja biti polazni osnov za neko bolje sutra u vlastitom domu.



Na osnovu podataka iz istraživanja, konstatovano je da postoje velike potrebe za stambeno zbrinjavanje mladih, a posebno mladih bračnih parova koji u većini slučajeva nisu u mogućnosti kupiti svoju prvu nekretninu. Stambeno pitanje, pored zapošljavanja, predstavlja jedan od najkrupnijih izazova sa kojim se velika većina mladih ljudi u BiH suočava na samom početku svog produktivnog životnog puta.

Postojeći krediti u najvećoj mjeri nisu dostupni mladim ljudima – jedan dio ne može osigurati tražene garancije (hipoteka, žiranti), a drugi nemaju stalno zaposlenje ili rade u neformalnom sektoru. Čak ni stalno zaposleni ne mogu prihvatiti visoko kreditno zaduženje za kupovinu stana jer mjesečna plata nije dovoljna da pokrije ratu ili im nedostaje dovoljno sredstava za normalan život. Skoro polovina ljudi između 15 i 24 godine nije zaposlena, što znači da je nezaposlenost mladih gotovo dvostruko veća od nezaposlenosti ukupnog stanovništva<sup>3</sup>.

Sa aspekta banaka, mladi predstavljaju najrizičniju skupinu klijenata jer najčešće nemaju kreditnu istoriju, rade u firmama sa niskim i nesigurnim primanjima i nisu u mogućnosti kao osiguranje ponuditi hipoteku ili kvalitetne žirante. Radi toga kod većine zajmodavaca mladi ne uživaju posebne pogodnosti. Izuzetak predstavljaju malobrojne banke koje izlaze ususret mladima nudeći nešto nižu kamatnu stopu i kreditne pogodnosti.

Do ovakvih kredita su mogli doći isključivo mladi bračni parovi sa visokom stručnom spremom, sa iznadprosječnim primanjima, što u konačnici daje najveći broj korisnika kredita iz administracije i javnog sektora, dok mladi zaposleni u privatnom sektoru teško mogu zadovoljiti sve formalne uslove.

Na osnovu navedenih pokazatelja može se zaključiti da bez pomoći društvene zajednice najveći dio mladih neće moći samostalno pod tržišnim uslovima riješiti stambeno pitanje, te bi im u tom smislu mogućnost unajmljivanja stana pod povoljnijim uslovima bilo najefikasnije rješenje.

Imajući u vidu značaj zadržavanja različitih kadrova, posebno tamo gdje je potrebno animirati razvoj, potrebno je motivisati stručne kadrove za odlazak u takve lokalne zajednice. U cilju zadržavanja takvih kadrova potrebno je pored zaposlenja obezbijediti i stambeno zbrinjavanje najomom pod povoljnijim uslovima sve do momenta mogućnosti kupovine stana po tržišnim cijenama.

Određivanje prioriteta gore navedenih kategorija pokazuje potrebe lokalne zajednice da zaustavi

3 Aleksandar Draganić, Mišel Pavlica i Stevo Pucar, "Stanogradnja za mlade – Podrškom do krova"

negativne trendove odlaska mladih u veće centre ili inostranstvo, te da raspoložive privredne kapacitete uključi maksimalno u razvoj socijalne politike. Takvi trendovi ne moraju biti generalni, već se pri planiranju određenog broja stambenih jedinica može sistemski jedan dio planirati za rješavanje stambenog zbrinjavanja razvojnih kategorija, što je preporuka i sa aspekta mješovitog socijalnog sastava stanovnika u stambenim zgradama i naseljima koji se grade ili adaptiraju u ove svrhe.

### KLJUČNI ELEMENTI

1. Pravilo dobrovoljnosti korisnika NSS i ustrajnost na provođenju uspostavljenih procedura je uslov za kreiranje zdravih odnosa i kvalitetno provođenje postavljenih ciljeva stambene politike koristeći u tu svrhu NSS.
2. Različite kategorije građana imaju isti cilj koristeći NSS – radi nepristupačnih kreditnih i drugih pogodnosti putem NSS dobiti kvalitetan a priuštiv stambeni smještaj, u zavisnosti od svog karakterističnog statusa.
3. Uslov prihvatanja izražene želje za korištenjem NSS je utvrđena mogućnost izmirivanja propisane neprofitne najamnine ili obezbijeđena potpuna subvencija od strane nadležne institucije u skladu sa donesenom legislativom.

### 2.4. Nadležnosti u BiH (stambena politika, ekonomska i socijalna zaštita) i potrebe usklađivanja provođenja aktivnosti u kreiranju održivog sistema NSS

Različite mogućnosti i odnosi prema socijalnim pitanjima su stvorile situaciju da se kategorije koje koriste stanove principom NSS razlikuju, te da nije ni moguće, a ni potrebno, u fazi razvoja ovog instituta preslikavati provedena rješenja, pa čak i ako ona u praksi imaju izvrsne rezultate. Toliko je faktora koji utiču na te rezultate da je u ovom trenutku nemoguće predvidjeti status tih faktora u BiH u budućnosti, pa samim tim i njihov uticaj koji će imati na uspostavljanje instituta NSS u lokalnim zajednicama u BiH.

Vrlo je bitno iz pozitivnih iskustava u ovoj oblasti zemalja u svijetu sagledavati u kojim se sve pravcima ova oblast može razvijati uporedo sa razvojem društva i svijesti o potrebi rješavanja ovakvih socijalnih pitanja.

S tim u vezi, posmatranje udjela korištenja stanova principom NSS određenih kategorija korisnika u svijetu takođe može poboljšati gledište i jedan vizionarski pristup pri kreiranju stambenog fonda za iznajmljivanje, i potencijala za to, na području više regija u BiH.

Migracioni procesi u BiH, te potrebe za kadrovima ili zainteresovanim licima koji trebaju razvijati specifične grane lokalne privrede mogu biti samo neki od pokazatelja da za NSS u lokalnim zajednicama ima više potrebe nego što su to ranjive grupe ili kategorije koje su sada u prioritetu stambenog zbrinjavanja.

Pravni okvir unutar kojeg se uređuju pitanja NSS podrazumijeva međunarodne dokumente i instrumente za zaštitu ljudskih prava te domaći pravni okvir. Bosna i Hercegovina je potpisivanjem niza međunarodnih dokumenata o ljudskim pravima preuzela obavezu da svima na svojoj

teritoriji, bez diskriminacije po bilo kojem osnovu, osigura socijalnu pomoć i zaštitu. Preuzimanje ove obaveze ne znači da je država u obavezi da izgradi stan za svaku porodicu, ali je u obavezi da preduzme odgovarajuće korake do maksimuma raspoloživih resursa kako bi postigla punu realizaciju prava koja se priznaju potpisanim dokumentima, naročito kroz usvajanje odgovarajućeg pravnog okvira.

**Nadležnost za pitanja stambenih politika u Bosni i Hercegovini** kao i za oblasti u vezi sa ovim politikama (socijalna zaštita i uređenje prostora) leži na entitetima i nižim nivoima vlasti što za rezultat ima širok domaći pravni okvir i više institucionalnih mehanizama, odnosno tijela i procedura putem kojeg se ovaj pravni okvir provodi.

**Nadležnost za prostorno planiranje** određena je na entitetskom nivou, nadležnost za socijalnu politiku podijeljena je u FBiH između entiteta i kantona, a stambene politike su u isključivoj nadležnosti kantona. Tako je Federalno ministarstvo prostornog uređenja nadležno za donošenje propisa koji se tiču uređenja prostora i stambene izgradnje a Federalno ministarstvo rada i socijalne politike i nadležna kantonalna ministarstva donose i utvrđuju politike socijalne zaštite. Nažalost, zakoni o socijalnoj zaštiti ne prepoznaju socijalno stanovanje kao jedno od prava iz socijalne zaštite. Federalni nivo vlasti nema ustavnu nadležnost za stambene politike osim u dijelu koji se odnosi na stambeno zbrinjavanje raseljenih lica, za što je nadležno Federalno ministarstvo raseljenih osoba i izbjeglica.

**U Federaciji BiH kantoni imaju isključivu nadležnost za oblast stambene politike**, njenog programiranja, provođenja i praćenja, kao i donošenja propisa o uređivanju i izgradnji stambenih objekata, što im daje mogućnost da pravno uredi i pitanje socijalnog stanovanja. Koristeći ovu ustavnu nadležnost, Bosansko-podrinjski kanton Goražde je u julu 2013. godine usvojio Zakon o neprofitnom socijalnom stanovanju. Ovo je prvi zakon u BiH kojim se uređuju uslovi za razvoj NSS, način obezbjeđivanja i korištenja sredstava, način dodjele i korištenja socijalnih stambenih jedinica, kao i druga pitanja od značaja za NSS. Isti zakon je usvojen u decembru mjesecu 2013. i u Zeničko-dobojskom kantonu a realno je očekivati ovakve inicijative i u drugim kantonima. Može se reći da je FBiH na dobrom putu da, putem kantonalnih zakona, uredi oblast socijalnog stanovanja na jedinstven i sistemski način.

**Lokalne zajednice u FBiH imaju vlastite nadležnosti** ustanovljene ustavom i zakonom koje se odnose na utvrđivanje i provođenje stambene politike i donošenje programa stambene i druge izgradnje, te utvrđivanje politike upravljanja i raspolaganja imovinom.

**U Republici Srpskoj**, pravni okvir je, s obzirom na ustavno uređenje, jednostavniji i podrazumijeva Ustav Republike Srpske, Zakon o socijalnoj zaštiti<sup>4</sup>, Zakon o lokalnoj samoupravi<sup>5</sup>, Zakon o

uređenju prostora i građenju<sup>6</sup>, Zakon o Fondu stanovanja<sup>7</sup> i Zakon o održavanju zgrada<sup>8</sup>.

Vlada RS kreira stambene politike i politike socijalne zaštite. Nadležnost za politike socijalne zaštite ima Ministarstvo zdravlja i socijalne zaštite, dok je Ministarstvo za prostorno uređenje, građevinarstvo i ekologiju nadležno za stambenu izgradnju i njeno finansiranje, a jedan od ciljeva ovog ministarstva je rješavanje stambenih problema socijalno ugroženih kategorija putem socijalnog stanovanja.

**Ministarstvo za izbjeglice i raseljena lica ima nadležnost** po pitanjima stambenog zbrinjavanja raseljenih lica. Pored ovoga, 2000. godine osnovan je Fond stanovanja koji se bavi prikupljanjem i distribucijom finansijskih sredstava za stambene potrebe građana, prevashodno putem davanja kredita za zakonom utvrđene prioritetne grupe stanovništva.

**Lokalne zajednice u RS** nadležne su za usvajanje programa razvoja opštine, usvajanje urbanističkih planova, izdavanje urbanističke saglasnosti i odobrenja za građenje, obezbjeđivanje uslova i određivanje načina izgradnje, u oblasti stambeno-komunalnih djelatnosti za propisivanje pravila održavanja reda u stambenim zgradama, uvođenje naknade za etažne vlasnike, određivanje visine najamnine za korištenje i održavanje stanova kojima upravlja, a u oblasti socijalne zaštite za praćenje socijalnih potreba građana i utvrđivanje proširenih prava među kojima su stanovanje uz podršku, zaštićeno stanovanje i stambeno zbrinjavanje siromašnih porodica.

Činjenica da su **centri za socijalni rad** prva adresa za ostvarivanje prava iz oblasti socijalne zaštite govori u prilog značaja njihove uloge kod postizanja socijalnih ciljeva, kao jednog od važnijih aspekata NSS. Naime, angažman centara za socijalni rad podrazumijeva i pripremu socijalne anamneze neophodne kod odabira korisnika socijalnog stambenog zbrinjavanja i vođenje evidencije korisnika i njihovog statusa, što predstavlja značajan izvor informacija za realnije planiranje projekata NSS i izbora korisnika. Takođe, na lokalnim nivoima na kojima se pokušava uvesti u sistem pitanje eventualnog subvencioniranja, angažman centara za socijalni rad treba biti osnov kako za pripremu kriterija i provođenje postupka obezbjeđenja relevantne dokumentacije, tako i za evidentiranje i kontrolu primjene eventualnih subvencija.

**Ustav BiH** ne predviđa nadležnost države u oblasti stambene politike, tako da ova problematika prvenstveno spada u nadležnost entiteta. Ipak, pojedina ministarstva **Vijeća ministara BiH** u skladu sa odredbama **Zakona o ministarstvima i drugim organima uprave BiH**<sup>9</sup> imaju odgovornosti koje se, uopšteno govoreći, mogu podvesti i pod obaveze iz domena socijalnog stanovanja. Primjera radi, **Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice** BiH ima obavezu da prati implementaciju međunarodnih ugovora o ljudskim pravima, a **Ministarstvo pravde** treba obezbijediti da su svi zakoni u BiH na svim nivoima kompatibilni sa međunarodnim ugovorima. Pravni okvir iz kojeg državni nivo vlasti crpi određene nadležnosti u pogledu stambene politike, pored obaveza preuzetih potpisivanjem međunarodnih dokumenata, podrazumijeva Zakon o ministarstvima i drugim organima uprave BiH, Zakon o izbjeglicama iz BiH i raseljenim osobama

4 „Službeni glasnik RS”, broj 37/12

5 „Službeni glasnik RS”, br. 101/04; 42/05, 118/05

6 „Službeni glasnik RS”, broj 55/10

7 „Službeni glasnik RS”, broj 28/13

8 „Službeni glasnik RS”, broj 101/11

9 „Službeni glasnik BiH”, br. 5/03, 42/03, 26/04, 42/04, 45/06, 88/07, 35/09, 59/09 i 103/09

u BiH<sup>10</sup> i Revidiranu strategiju za provedbu Aneksa VII Dejtonskog mirovnog sporazuma<sup>11</sup>. Ovaj pravni okvir određuje nadležnost Ministarstva za ljudska prava i izbjeglice BiH za definisanje, usklađivanje i provođenje politika koje se tiču zaštite ljudskih prava, prava izbjeglica i raseljenih lica, praćenje provođenja Aneksa 7, kao i definisanje strateških pravaca u ovim oblastima. Koristeći naprijed navedene nadležnosti, Ministarstvo je iniciralo donošenje Strategije pristupa pravu na stanovanje u BiH, a na osnovu preporuka Komiteta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima<sup>12</sup> upućene BiH da usvoji stambenu strategiju kojom bi se rješavale stambene potrebe stanovništva i dodijelila sredstva za osiguravanje socijalnih stanova, posebno za osobe sa nižim primanjima, siromašne i marginalizirane grupe.

Slijedom gore navedenog, zbog postojeće organizacijske strukture i različitih nivoa uprave, teško je definisati jedinstvenu socijalnu politiku na nivou BiH. Preporuke iz "Analize socijalnog stanovanja u BiH" navode da je neophodno da Vijeće ministara BiH usvoji okvirni dokument sa utvrđenim temeljnim načelima socijalne politike za BiH, koji afirmišu globalne principe i standarde u oblasti stambene politike, dok bi se strateški i operativni ciljevi politike, kao i sistemi NSS utvrđivali na nivou entiteta.

Sa institucionalnog aspekta, rješenje za implementiranje bilo kojeg modela NSS bila bi uspostava entitetskih agencija koje bi nadzirale i provodile utvrđene ciljeve. Agencije bi bile mjerodavne za definisanje i provođenje stambenih politika, razvoj kratkoročnih i dugoročnih programa stambenog zbrinjavanja, uključujući i NSS.

Institucionalni okvir, koji mora pratiti pravni i politički okvir, slijedom toga treba omogućiti razvoj lokalnih stambenih agencija i neprofitnih stambenih zadruga koje bi upravljale socijalnim stambenim fondom.

Kada je u pitanju održivo NSS, zadovoljavanje potrebe da se vlasništvo nad stambenom jedinicom definiše ničim ne isključuje učešće i primjenu različitih modela i oblika udruživanja, kako u globalnom smislu tako i u strukturnom, tj. materijalnom smislu. Više vlasnika stambenih jedinica koji su u sistemu NSS u lokalnim zajednicama, pa čak i u različitim modelima povezanosti nisu nikakva prepreka za uspostavljanje održivog sistema NSS ako su ciljevi i principi korištenja stambenih jedinica isti i nezavisni od drugih segmenata.

Bez obzira što razvijanje ovog modela stanovanja predstavlja u osnovi brigu države, tj. nadležnih organa uprave na različitim nivoima, za obezbjeđenje povoljnih uslova stanovanja za ciljane kategorije sa svih aspekata, uključivanje drugih struktura u obliku javnog i/ili privatnog sektora i poduzetništva može samo doprinijeti boljim rezultatima pri razvijanju modela NSS. Kako?

Upravo definisanje i obezbjeđenje navedenih osnovnih elemenata NSS baziranih na realnim osnovama doprinosi da se, uz istrajavanje na primjenjivanju načela na kojima je bazirano NSS (neprofitna najamnina i/ili druge pogodnosti kod stanovanja), mogu postići svi ostali pozitivni efekti koje NSS može i treba inicirati u lokalnim zajednicama. Pozitivni primjeri su Odluka o socijalnom stanovanju donesena u Opštini Goražde ili ona koja se razmatra u Opštini Srebrenica, koja treba da pod jedinstven sistem stavi korištenje stanova izgrađenih iz više različitih fondova, a koji se u budućnosti trebaju koristiti usvojenim jedinstvenim principima NSS.

10 „Službeni glasnik BiH”, br. 23/99, 21/03 i 33/03

11 Usvojena od strane Parlamentarne skupštine BiH u junu 2010. godine

12 E/C.12/BH/CO/1, Zaključne napomene Komiteta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, tačka 46.

Na tragu navedenih pozitivnih primjera su nastali nacrti odluka za primjenu, analizu i usvajanje u lokalnim zajednicama. Oni definišu krovne principe NSS, prihvatljive za implementatore relevantnih projekata, a istovremeno omogućavaju slobodno kreiranje naknadnih procedura za dodjelu na korištenje i posebne kriterije zavisno od lokalnih specifičnosti i potreba stambenog zbrinjavanja kategorija definisanih u dijelu 2.2.

## KLJUČNI ELEMENTI

1. Nepostojanje legislative na višim nivoima ne treba biti prepreka lokalnoj samoupravi da primjenjuje pozitivna iskustva u ovoj oblasti.
2. BiH je potpisnica niza međunarodnih dokumenata koji građanima garantuju poštovanje ljudskih prava, ali kompleksnost sistema otežava provođenje socijalne politike, stambene politike, a samim tim i prihvatanje jedinstvene prakse i principa NSS.
3. BPK i ZDK imaju zakone o socijalnom stanovanju. Zar jedino u njima ima težnje da se u ovoj oblasti pokrenu pozitivni primjeri sistemskog upravljanja stambenim fondom za iznajmljivanje ili je razlog...?
4. Društvo mora voditi brigu o kategorijama koje zajednicu čine prosperitetnijom, ljepšom i privlačnijom za život.

## 2.5. Modeli finansiranja stvaranja fonda NSS

Za funkcionalan sistem stambenog finansiranja država mora pokazati stabilne ekonomske uslove, a pravno i fiskalno okruženje treba omogućiti efikasnu alokaciju kapitala.

Socijalno stanovanje je dio stambene politike u svim zemljama Evrope. Ono predstavlja sastavni dio i instrument za provođenje mnogih javnih politika obezbjeđivanjem pristojnih uslova stanovanja određenim socijalnim kategorijama stanovništva.

Neophodno je u dogledno vrijeme preovladati socijalne razlike, smanjiti razlike i rizike od siromaštva i unaprijediti socijalnu dobrobit građana, te omogućiti ujednačavanje životnih prilika adekvatnim rješenjima u oblasti stambene politike. Ovo je moguće ostvariti jedino pomoću dostupnosti i priuštivosti stanovanja kroz raspoloživi stambeni fond i uspostavljanjem i daljim jačanjem NSS, uz potpunu pravnu sigurnost. Takav oblik stanovanja morao bi biti baziran na neprofitnim ili niskoprofitnim stambenim programima, koji bi doveli do razvoja institucionalne infrastrukture i podsticanja izgradnje stanova.

Ograničene finansijske mogućnosti za izgradnju socijalnih stanova i subvencioniranje troškova NSS u BiH zahtijevaju pronalaženje optimalnog modela za rješenje ovog pitanja.

Iskustva ekonomski razvijenih zemalja, koje Ekonomska komisija UN-a za Evropu (UNECE) navodi u studiji o sistemima finansiranja stanovanja u zemljama u tranziciji, govore da većina razvijenih ekonomija raspolaže različitim sistemima i modelima finansiranja koji se paralelno koriste i nadopunjuju, ali se ni jedan od njih ne može smatrati najboljim.

Potrebno je stimulisati takvu izgradnju kroz subvencioniranje troškova gradnje, posebno u

javnom i neprofitnom sektoru, pa možemo govoriti i o četiri moguća izvora finansiranja za izgradnju socijalnih stanova u BiH:

1. Budžetska sredstva (na lokalnom, entitetskom ili državnom nivou, gdje zemlje EU izdvajaju različite iznose za potrebe izgradnje socijalnih stanova – od 0,2% do 3% BDP-a),
2. Kreditna sredstva,
3. Programi EU, drugi programi finansiranja, donatorska sredstva itd.,
4. Privatna sredstva i javno-privatno partnerstvo.

Korištenje ovih sredstava mora biti definisano legislativom, ali bi njihova namjena, osim za direktnu implementaciju programa orijentisanih na NSS, mogla biti i za:

1. Odobravanje dugoročnih i kratkoročnih kredita:
  - a. pravnim licima i institucijama koje kroz NSS vide mogućnost stambenog zbrinjavanja svojih uposlenika,
  - b. neprofitnim stambenim organizacijama ili agencijama radi obezbjeđivanja stanova za NSS.
2. Podsticanje:
  - a. stambene štednje fizičkih lica koja su u sistemu NSS,
  - b. različitih načina obezbjeđenja stanova za NSS u vlasništvu ranijim korisnicima NSS,
  - c. različitih načina obezbjeđenja stanova i vidova izgradnje objekata NSS za lica sa invaliditetom od strane NVO,
  - d. javno-privatnog partnerstva u oblasti NSS.

NSS treba predstavljati temeljni dio javne potrošnje. Finansijska ograničenja, najprije kroz neadekvatnu raspodjelu javnih prihoda, otplatu kredita MMF-a, zatim neefikasnu i skupu administrativnu strukturu smanjila su budžete lokalnih vlasti u BiH. Kako su i drugi izvori finansiranja (donacije, krediti) ograničeni, fokusiranje na „druge izvore u skladu sa zakonom“, u ovom slučaju uspostavljanjem javno-privatnog partnerstva dobijaju se značajne mogućnosti u prevladavanju problema NSS.

### 2.5.1. Javno-privatno partnerstvo kao vid finansiranja

Globalna ekonomija se neizostavno odražava na sve nivoe uprave i privrede, i svakog pojedinca, čime se naglašava važnost korištenja stečene post-recesivne i budžetske osviještenosti, pa je djelotvorno i profitabilno partnerstvo javnog i privatnog sektora jedan od načina u prevladavanju navedenih izazova.

U BiH i u okruženju je javno-privatni oblik partnerstva tek u začetku. Primjera iz prakse koji se odnose na socijalno stanovanje gotovo i nema. Djelotvornost i profitabilnost ovakvog partnerstva može se ipak sagledati iz uspješnih projekata širom EU i svijeta.

Generalna definicija za javno-privatno partnerstvo (JPP) je da je to zajednički poslovni poduhvat koji se finansira i upravlja kroz partnerstvo vlade i jednog ili više preduzeća u privatnom sektoru.

Zakon o javno-privatnom partnerstvu uređuje predmet, načela, načine, uslove i nadležnosti putem kojih će se ostvarivati JPP, postupak predlaganja, odobravanja i provedbe projekata, društvo za provođenje projekata JPP, institucionalnu strukturu, pravnu zaštitu, prekršajne odredbe, prelazne i završne odredbe. Ugovori na osnovu ovog zakona preciziraju partnerstvo i obaveze do relevantnih pojedinosti. Međutim, radi jasnije predodžbe ovog novog vida partnerstva, navodi se još odrednica JPP-a.

JPP podrazumijeva ugovor između javnog sektora i privatne stranke, u kojoj privatna stranka pruža javnu uslugu ili projekt, uz prihvatanje značajnog finansijskog, tehničkog i operativnog rizika u projektu. U nekim vrstama JPP, cijenu korištenja usluge snose isključivo korisnici usluga, a ne porezni obveznici. U drugim vrstama, kao što je NSS, kad je kapitalnu investiciju radi pružanja usluge napravio privatni sektor, troškove pružanja usluga snosi u cijelosti ili djelomično vlada.

Doprinos javne uprave u JPP može biti i u naturi (osobito prenosom postojeće imovine). U projektima koji su usmjereni na stvaranje javnih dobara, kao u području infrastrukture, vlada može osigurati subvenciju u obliku jednokratne pomoći, da bi privukla privatne investitore. U nekim drugim slučajevima, vlada može podržati projekt subvencijama, kao što su porezne olakšice ili ukidanjem redovnih godišnjih prihoda za određeni period.

JPP se može opisati i kao kooperacija između javnog i privatnog sektora u području planiranja, proizvodnje, pružanja usluga, finansiranja, poslovanja ili naplate javnih poslova. Ova definicija objašnjava da se javni sektor javlja kao ponuđač i proizvođač, odnosno kao partner koji ugovorom definiše vrste i obim poslova ili usluga koje prenosi na privatni sektor. Pri tom se privatni sektor javlja kao partner koji traži takav oblik saradnje ukoliko može ostvariti profit, uz obavezu kvalitetnog izvršavanja obaveza iz ugovora.

Naglašena prednost JPP-a je u tome što državna tijela ulaženjem u partnerstvo s privatnicima dolaze do novih izvora finansiranja.

U smjernicama za primjenu JPP-a Evropska komisija navodi sljedeće prednosti:

- Ubrzanje gradnje infrastrukture – dodjela odgovornosti privatnom sektoru za projektovanje i izgradnju, u kombinaciji s plaćanjem na osnovu izvršenih usluga, što omogućuje privatnom sektoru da provodi kapitalne projekte u kraćim rokovima izgradnje,
- Smanjenje troškova ukupnog vijeka projekta – projekti prema metodi JPP daju privatnom sektoru snažnu inicijativu za smanjenje troškova u životnom ciklusu projekta, što je teško postići kod tradicionalnog finansiranja,
- Bolja podjela rizika – u svakom JPP rizici trebaju biti dodijeljeni partnerima koji njima najbolje upravljaju uz najniže troškove,
- Bolji podsticaji implementacije – dodjela rizika implementacije projekta privatnom sektoru treba stimulirati implementatora da poboljša upravljanje i implementaciju svakog dobijenog projekta,
- Poboljšanje kvaliteta usluga – dosadašnje iskustvo sugeriše zaključak da je kvalitet usluge u okviru odnosa JPP bolji nego kod tradicionalnog načina nabavke,
- Stvaranje dodatnih prihoda – privatni sektor ima mogućnost stvaranja dodatnih prihoda od trećih strana korištenjem slobodnih kapaciteta projekta,

- Proširenje javnog upravljanja – prebacivanjem odgovornosti za pružanje javnih usluga na privatni sektor javni sektor djeluje kao regulator, a svoje kapacitete usmjerava na planiranje usluga i praćenje izvedbe.

Obično postoje dva temeljna pokretača za JPP. Prvo, JPP omogućava javnom sektoru da iskoristi stručnost i efikasnost privatnog sektora prilikom pružanja određenih sadržaja i usluga koje je tradicionalno pružao javni sektor. Drugo, JPP je strukturisan tako da javni sektor za kapitalne investicije ne preuzima nikakvo zaduživanje. Umjesto toga, zaduživanje u JPP preuzeo je privatni sektor koji implementira projekt, pa je iz perspektive javnog sektora JPP „vanbilansni“ način finansiranja za novu ili obnovljenu imovinu u javnom sektoru.

Mnoge analize navode da definicija JPP široko varira na lokalnom nivou. Mnogi javni i privatni dužnosnici nazivaju JPP-om bilo koje aktivnosti, a zapravo je to ugovorni odnos, franšiza ili rasterećenje neke ranije javne službe angažiranjem privatnog ili neprofitnog entiteta. Općenitiji pojam za takve ugovore je „zajedničko pružanje usluga“, gdje organ uprave pruža usluge građanima s privatnim firmama ili neprofitnim organizacijama.

Ipak, ključna motivacija državnih organa uprave za razmatranje JPP-a u oblasti NSS je mogućnost novih izvora finansiranja za javnu infrastrukturu i stambenu izgradnju.

Svi nivoi vlasti imaju značajnu ulogu u stvaranju partnerstva pomoću svojih regulatornih i drugih propisa i finansijskih sredstava. Privatni sektor često naglašava probleme i važnost eliminisanja nepotrebnih regulatornih opterećenja koja se odnose i na povoljne stambene projekte. Prevazilaženje teškoća iz regulatorne politike, smanjenje ili ukidanje nameta i ubrzanje procesa za dobijanje dozvola može predstavljati olakšicu za privatne ulagače, čime se smanjuju troškovi stanovanja i omogućava ekonomski razvoj. U tom smislu, opštine su najbolje pozicionirane radi svoje uloge u regulatornom okruženju, kao i zbog toga što su u stalnom kontaktu s privatnim preduzetnicima, doduše lokalnog nivoa.

Složen i nekoordinirani odnos između nivoa vlasti može predstavljati još jednu poteškoću zbog koje bi potencijalni privatni partneri izražavali nezadovoljstvo ili skepticizam.

Pojedini problemi mogu biti riješeni regulativom, ali je upravo ovdje potrebno naglasiti potrebu za podizanjem svijesti o JPP-u koji se odnosi na NSS kako u javnosti, tako i kod javnih i privatnih dužnosnika. Neprofesionalan pristup procesima i ravnodušnost prema populaciji koja treba koristiti NSS može prilikom promovisanja JPP-a i angažovanja privatnih partnera napraviti velike finansijske štete.

Uloga JPP-a može biti relativno ograničena, ali su razni oblici JPP-a korisni da bi se premostio infrastrukturni jaz i poboljšala ukupna djelotvornost javne potrošnje kroz:

- implementaciju projekata koji se inače ne bi mogli implementirati zbog oskudice javnog kapitala,
- podsticanje pripreme dobro strukturisanih projekata, koji uključuju i specificiranje izlaznih rezultata uz raniju grubu procjenu početnih investicionih troškova obje strane, kao i ukupnih troškova,
- podizanje svijesti o upravljanju rizicima u javnom sektoru da bi se stvorila kultura rizika koji



doprinosi poboljšanju javnog upravljanja, i

- doprinos razvoju privatnog sektora uz javni sektor stvaranjem poslovne mogućnosti za privatna preduzeća.

Preporuke koje mogu poslužiti za rješavanje ukupne stambene krize, a istodobno mogu održati fleksibilnost lokalne politike su:

1. Pregovarati o sporazumu između svih nivoa vlasti za stvaranje novih, stalnih programa koji podržavaju izgradnju socijalnih stanova kroz JPP,
2. Stvarati dosljednije partnerstvo s privatnim sektorom,
3. Podsticati upravu da evaluiira i poboljšava odredbe NSS usvojene na lokalnom nivou i koristiti ih kao sredstvo za razvoj učinkovitijih programa JPP,
4. Zastupati stvaranje tripartitne uprave partnerstva (entitetske ili kantonalne stambene agencije) koja bi bila jedini kontakt za privatni i neprofitni sektor i koja integriše odluke vlasti za socijalne stambene programe,
5. Raditi s regionalnim i opštinskim regulatornim tijelima na efikasnom administrativnom djelovanju i pojednostavljenju obrade dozvola i pokretanju razvojne naknade za pristupačno stanovanje kako bi se smanjio rizik i stvorili podsticaji za preduzetnike,
6. Izgraditi opštinske kapacitete kroz aktivno traženje i održavanje čvrstih partnerstva s industrijskim liderima,
7. Raditi sa drugim ustanovama zainteresovanim za NSS i kreirati inicijativu za provođenje istraživanja i stvaranje investicijske klime koja bi podsticala pružanje i upravljanje NSS kroz JPP,
8. Podizati svijest javnosti o problemima povoljnog stanovanja radi mobilisanja lokalne podrške za projekte NSS bazirane na JPP u cijeloj državi,
9. Podsticati sve nivoje vlasti da jačaju javne politike koje povećavaju humanost kao važan doprinos za stvaranje i upravljanje novim NSS,

10. Raditi sa vladama na svim nivoima kako bi se upoznale sa raznim mehanizmima finansijske podrške koji osiguravaju dotok prihoda za pristupačno stanovanje,
11. Podsticati opštine i vlade da doniraju raspoloživo zemljište privatnom i neprofitnom sektoru za projekte NSS,
12. Organizovati međusektorske konferencije i forume radi stvaranja mreže za razmjenu prilika, ideja, vještina i iskustva o temama NSS-a i partnerstva.

#### KLJUČNI ELEMENTI

1. NSS je dio stambene politike i instrument za provođenje politike koja treba omogućiti pristojno stanovanje određenim kategorijama za koje društvo želi da se pobrine, pa čak i da po posebnim uslovima obezbijedi finansijska sredstva.
2. NSS se može finansirati iz podsticajnih, kreditnih i budžetskih sredstava, ali najviši stepen se dostiže kada se pokreće iz privatnog sektora ili JPP.
3. Najvažniji uslovi za održivost NSS su:
  - razvijanje modela efikasnog i održivog upravljanja,
  - uspostavljanje realno provodivog modela subvencioniranja,
  - razvijanje različitih modela finansiranja izgradnje uz primjenu pozitivnih primjera iz prakse (bez getoizacije kategorija sa podržavanjem definisanosti primjene principa NSS i bez ograničenja u izradi modela ako su kretanja u društvu pozitivna).

### 3. PRIPREMNE AKTIVNOSTI U LOKALNOJ ZAJEDNICI – OPŠTINAMA

Ovaj priručnik polazi od pretpostavke da se primarno koristi za namjensku implementaciju programa primjenom instituta NSS kao jednog od modela za rješavanje stambene problematike u određenom području, a ne za sistemsko razvijanje instituta NSS uopšte.

Lokalne vlasti trebaju biti potpuno svjesne da znatan dio stanovništva ne može zbog svoje finansijske situacije na zadovoljavajući način riješiti stambene potrebe bez podrške države. Upravo zbog toga, u današnje vrijeme investiranje u izgradnju stanova ili stvaranje javnog stambenog fonda za iznajmljivanje koji osigurava ekonomično stanovanje uz minimum standarda zaštite ljudskih prava na stanovanje, tj. život i zdravlje ne bi trebalo posmatrati isključivo kao trošak, već kao investiciju sa dugoročnim pozitivnim efektima. Više je razloga koji to potvrđuju, a glavni se mogu iskazati kroz:

- višekratno korištenje stambenog fonda više kategorija korisnika u stanju trenutne potrebe, dok redovni monitoring opravdanosti potrebe korištenja ovog vida stanovanja kod mnogih kategorija može biti ograničenog trajanja, te se samim tim višekratnost korištenja povećava,
- unapređivanje stambenog standarda, urbanizacije života i kulture življenja, te ukupnog nivoa kvaliteta stanova i zadovoljstva života u lokalnoj zajednici,
- povećanje privrednih aktivnosti, mobilnosti radne snage i socijalne kohezije.

Za svaki od pozitivnih efekata primaran je odnos lokalnih vlasti prema NSS. Ukoliko se u samom početku rada u lokalnim zajednicama ili stručnim službama stvori tim ljudi koji će biti glavni nosilac aktivnosti na postavljanju temelja ovog instituta, nameće se potreba njihovog daljeg stručnog usavršavanja i jačanja kapaciteta kako bi se dodijeljeni zadaci kvalitetno izvršavali.

Nažalost, malo je raspoloživih stambenih jedinica u lokalnim zajednicama da bi posebno obrazovane službe samo za ove djelatnosti bile održive, ali kvalitetnom podjelom zadataka i odgovornosti u okviru lokalnog organa uprave, uz vođenje politike i subvencioniranje sa viših nivoa, ovaj institut može biti podsticaj za pojavu više vlasnika stanova NSS ako lokalna zajednica bude spremna kvalitetno i transparentno odgovoriti obavezama upravljanja.

Iskustva dosad implementiranih programa u BiH ne govore ništa o tome, ali pozitivna iskustva nam kazuju da lokalni organi uprave ne moraju biti uvijek i vlasnici stanova NSS. Međutim, po raznim osnovama i ugovorima sa drugim vlasnicima stanova ili institucijama mogu kvalitetno i

transparentno preuzeti na upravljanje, što samom institutu NSS još više daje na značaju i važnosti jer potrebe stanovanja službenika određenih državnih, naučnih, poslovnih ili drugih institucija u mnogim sredinama nisu adekvatno riješene, te se ovaj institut javlja kao jedan od potencijalnih modela ukoliko su adekvatno riješeni svi mehanizmi njegovog provođenja.

### 3.1. Pripremni koraci za implementaciju projekata NSS

Bez obzira na navedeni pojam instituta kojim „država obezbjeđuje prihvatljivo stanovanje na određeni način“, najvažnije karika u implementiranju namjenski predviđenog ovakvog programa, osim obezbjeđenja sredstava, je lokalna zajednica. Osim sa aspekta gradnje, prva stepenica na kojoj program može u praksi biti ugrožen je suštinsko neprihvatanje njegovog rezultata od strane lokalne zajednice, a tu je teško naći naknadno rješenje.

Upravo radi toga je potrebno lokalnu zajednicu prethodno analizirati i pripremiti u svakom smislu na implementaciju programa, na obaveze koje iz implementacije proizlaze, a na kraju i na razumijevanje i prihvatanje programskih ciljeva u mikrosredinama gdje se program implementira.

#### 3.1.1. Prezentacije i edukacija predstavnika lokalnih organa uprave o NSS

Na osnovu do sada navedenog, uz činjenicu da je upravljanje stambenim fondom za iznajmljivanje oblast u kojoj u BiH ne postoje znatna iskustva i kapaciteti koji u svim zajednicama daju nadu i osnov za uspostavljanje održivog segmenta ukupnog sistema, jasno je da je uspostavljanje održivog instituta NSS puno više od „samo izgradnje novih objekata za stanovanje“.

Prezentacije ne trebaju uplašiti, obeshrabriti ili navesti predstavnike lokalnih zajednica na odbijanje uspostavljanja instituta NSS, ali u samom početku treba da sveobuhvatnosti problematike koja tretira NSS daju početnu ozbiljnost u analitičkom pristupu eventualne institucionalizacije NSS u određenoj lokalnoj zajednici sa svim njenim specifičnostima.

Ovakvim pristupom se očekuje formiranje tima ljudi koji će kroz prezentacije i radionice sa nosiocima projekata provesti pripremne aktivnosti na najbolji način, a ujedno obezbijediti da se u određenim pripremnim fazama iz lokalne zajednice iskoriste maksimalno svi potencijali kako bi se blagovremeno zajednički donijele odluke i stavovi o eventualnim aktivnostima na implementaciji programa i njihovim pravcima razvoja koje treba kreirati u nastavku provođenja programa kojim se uvodi NSS.

Vrlo je važno da se NSS postavi od samog početka na principima da je pristup stanovanju kontrolisan pravilima za dodjeljivanje, a da je samo stanovanje usmjereno na domaćinstva koja imaju teškoću da obezbijede smještaj na tržištu ili su članovi domaćinstva transparentno definisani kao kategorija za koju lokalna zajednica provodi posebnu politiku (pa između ostalog i stambenu).

#### 3.1.2. Istraživanje stambene situacije i analiza generalnih potreba za stambenim rješenjima sa aspektom eventualnog prihvatanja NSS

Opterećenost lokalnih organa uprave rješavanjem egzistencijalnih problema je razlog što većina naših zajednica nema razrađene i usvojene strateške dokumente koji tretiraju postojeće stanje i uslove stanovanja u lokalnim zajednicama, te ciljeve, potrebe i akcione planove za postizanje

utvrđenih ciljeva. To je razlog što NSS nije dio već definisane stambene politike.

S obzirom na kompleksnost problema i svu ozbiljnost koju donošenje ovakvih dokumenata zahtijeva, a istovremeno neophodnost analize makar na osnovu uzorkovano dobivenih podataka, u okviru ovih aktivnosti je potrebno uz pomoć lokalnih partnera i NVO izvršiti određena terenska istraživanja.

U zavisnosti od specifičnih uslova u zajednici, posebno kreirana i izvršena anketiranja o socijalnim i ekonomskim pitanjima ljudi iz zajednice u raznim sredinama i institucijama (zavodi za zapošljavanje, osnovne i srednje škole, javne ustanove, JKP, zaposleni u Opštini/MZ, te stanari kolektivnog stanovanja) mogu doprinijeti stvaranju kvalitetne slike o stanju u ovoj oblasti. S obzirom da se istraživanja rade i u svrhu naknadne izrade strategije socijalnog stanovanja ili stanovanja uopšte, poželjno je uključiti predstavnike lokalne administracije koja se bavi stambenom problematikom socijalno ranjivih grupa, te predstavnike lokalnog centra za socijalni rad.

Analizom uzorka i stvorene slike, te eventualno dodatnim specifičnim istraživanjima i okruglim stolovima u definisanim područjima, zajednicama ili institucijama, treba stvoriti uslove za donošenje odluke o objektivnim kratkoročnim i dugoročnim potrebama i ciljevima razrađivanja instituta NSS. Na ovaj način implementacija programa za bilo koju prioritetnu kategoriju može se iskoristiti za plansko uvećanje broja stanova finansiranim iz drugih fondova ili udruženim sredstvima partnera kojim bi se rješavala stambena pitanja drugih bitnih kategorija prema utvrđenim ciljevima. Pored većeg stambenog fonda, na ovaj način se postiže raznolikost socijalno-ekonomskog statusa korisnika NSS, potencijalno širok spektar i maksimalna izmiješanost korisnika u socijalno-ekonomskom smislu, generalno u objektima kolektivnog stanovanja.

Generalno, stambena politika, a samim tim i strategija razvoja NSS, treba da se formuliše i provodi, te periodično revidira strateškim i programskim dokumentima. Obim i vrsta revidiranja strategija nisu ničim ograničeni i vrlo se široko mogu posmatrati sa promjenama standarda u lokalnoj zajednici, te samim tim i prioriteta kategorija koje se na ovaj način stambeno zbrinjavaju.

#### 3.1.3. Analiza dokumenata koji regulišu ili utiču na stambenu problematiku i definisanje resursa

Pod analizom dokumenata koji regulišu ili utiču na stambenu problematiku se podrazumijevaju lokalne, ali eventualno i regionalne studije, planovi, istraživanja itd. iz ove oblasti koji u bilo kom segmentu dotiču predmetnu lokalnu zajednicu.

Ovdje se prije svega misli na regulacione ili urbanističke planove ili projekte (ukoliko se radi o mikrolokacijama), posebno sa osvrtom na one koji su sa aspekta lokalne zajednice podobni za usvojene i prihvaćene pravce razvoja instituta NSS.

Ovdje je potrebno napomenuti da lokacije predviđene za izgradnju ili rekonstrukciju stambenih jedinica NSS trebaju zadovoljavati opšte uslove kako NSS ni na koji način ne bi bilo neželjeno u arhitektonsko-urbanističkom smislu. Generalno urbanistički gledano, stanovi NSS ne smiju biti na marginama naselja ili suviše udaljeni od objekata osnovne socijalne infrastrukture i javnih servisa (škole, ambulante, pošta i slično), a u arhitektonskom smislu, po kvalitetu rješenja i pripadajuće opreme, ne bi trebali odstupati od kvaliteta prosječne tržišne izgradnje, o čemu će biti više govora u nastavku.



## KLJUČNI ELEMENTI

1. Politika rješavanja stambenih problema građana mora uzeti u obzir činjenicu da znatan dio stanovništva bez podrške države ne može na zadovoljavajući način riješiti stambene potrebe.
2. Socijalno stanovanje je investicija sa dugoročnim pozitivnim efektima (lokalne zajednice uspostavljaju sistematske modele za rješavanje više kategorija korisnika u stanju trenutne potrebe, unapređenje stambenog standarda i kulture življenja u lokalnoj zajednici, povećanje privredne aktivnosti, mobilnosti radne snage i socijalne kohezije).
3. Edukacija lokalnih organa vlasti kao i njihova opredijeljenost za sistematski i analitičan pristup u razvijanju NSS je osnovni preduslov institucionalizacije socijalnog stanovanja na lokalnom nivou.
4. Za uvođenje NSS je neophodna ukupna društveno-ekonomska analiza lokalne zajednice, kao i analiza pravnih propisa koji utiču na stambenu problematiku, uključujući i regulacione, urbanističke planove i sl.
5. Lokalna zajednica mora NSS prihvatiti kao svoj projekat i u svim pitanjima bitnim za provođenje politike i ciljeva izgraditi kapacitete ili ih udružiti sa tuđim, kako bi institut NSS bio održiv.

### 3.2. Zadovoljavanje infrastrukturnih uslova u odnosu na koeficijente izgradnje

Socijalno stanovanje je u fazi razvijanja dobro postaviti na zadovoljavajuće dobre temelje u svakom smislu, pa samim tim i u urbanističko-planskom. Vrlo je bitno da se prije bilo kakvih konkretnih projekata izgradnje utvrdi raspoloživost svih infrastrukturnih priključaka, sigurnost parcele u smislu obezbjeđenja od klizišta, poplava i drugih nepogoda, te zadovoljenje konturnih uslova za planirane objekte kada je u pitanju uspostavljanje regulacionih, građevinskih linija, tokova pješačkog i kolskog saobraćaja, uključujući i pristup saobraćajnicama, kao i saobraćaj u mirovanju.

Standardna propisana procedura koja prethodi izradi prostorno-planske dokumentacije podrazumijeva pridržavanje navedenih regula, iz čega se, zavisno od situacije, određuje gustina izgrađenosti tretiranog obuhvata, položaj markica novih zgrada, njihova namjena, spratnost, međusobna udaljenost, saobraćajni tokovi (pješačke i kolske saobraćajnice, kao i stacionarni saobraćaj). S druge strane, nadležna administracije moraju osigurati ekspertize koje se odnose na potencijalne opasnosti slabe nosivosti tla, mogućnosti aktiviranja klizišta nakon nove gradnje, nivoa podzemnih voda, opasnosti od podzemnih voda kako bi planeri mogli kvalitetno pripremiti potrebnu dokumentaciju.

Prilikom planiranja, uređenja i izgradnje naselja ili zgrada kao kolektivnog oblika stanovanja treba poštovati:

- načelo obaveznosti regulacije naselja,
- načelo racionalnosti i ekonomičnosti,
- načelo suzbijanja nekontrolisanog širenja naselja,

- načelo očuvanja identiteta naselja,
- načelo zaštite urbanog reda naselja,
- načelo usklađenosti regulacije naselja sa uređenjem prostora,
- načelo participacije i načelo primata lokalne samouprave u regulaciji naselja.

Površine za stanovanje su površine koje su planskim dokumentom pretežno namijenjene za stalno i povremeno stanovanje.

Svaki od oblika stanovanja podrazumijeva tretiranje, i razlikuje se po nekoliko kriterija:

- položaj na parceli,
- tlocrt objekta,
- spratnost,
- načina povezivanja, uspostavljanja veza među objektima,
- odnosa javnog i privatnog prostora.

Kvalitet prostora pretežno stambene namjene se podiže uključivanjem prostora drugih namjena kojim se postiže tražena heterogenost, te osigurati uslovi integrisanosti stanovnika u život lokalne zajednice. Nivo prisutnosti različitih namjena prostora izražava se u različitim odnosima: 0-25-50-75-100%. Minimum zastupljenosti dominantne namjene u nekoj zoni je 50%. Možemo reći da je to granica za razlikovanje homogenih od mješovitih zona. Ukoliko je zastupljenost oko 75% tada govorimo o homogenim zonama, odnosno dominantnoj zastupljenosti jedne djelatnosti.

#### 3.2.1. Odnos stanovanja i ostalih namjena u prostoru

Na površinama za stanovanje mogu se predvidjeti objekti koji ne ometaju osnovnu namjenu i koji služe svakodnevnim potrebama stanovnika područja, i to:

- trgovine i ugostiteljski objekti, smještaj turista, poslovni sadržaji u prizemljima i mezaninima stambenih objekata,
- objekti za upravu, kulturu, školstvo, zdravstvenu i socijalnu zaštitu, sport i rekreaciju i vjerski objekti,
- objekti i mreže infrastrukture,
- parkinzi i garaže za smještaj vozila korisnika (stanara i zaposlenih) i posjetilaca,
- stanice za snabdijevanje motornih vozila gorivom (pumpne stanice).

Izgradnja naselja, odnosno dijelova naselja, vrši se u kontinuitetu, na osnovu odgovarajućih planova za pojedine prostorne cjeline za koje je donošenje tih planova obavezno. Rekonstrukcija dijelova naselja obavezno se predviđa planovima i provodi kao stalna aktivnost u procesu izgradnje naselja.

### 3.2.2. Osnovna koncepcija i parametri stambene izgradnje

Kroz objedinjavanje faktora koji utiču na pozicioniranje stanovanja, uz primjenu adekvatnih prostornih standarda i u pokušaju da se postigne što je moguće veće jedinstvo u raznolikosti inače prirodno disperziranih dijelova sistema dolazi se do razrade koja obuhvata opis i objašnjenje sljedećih elemenata koncepcije: veličina oblika i gustine stambenih jedinica, zatim orijentaciona struktura i standardi po naseljima/blokovima, rejonizacija stambene izgradnje po naseljima/blokovima, rejonizacija stambene izgradnje i rangiranje prostornih potencijala za smještaj novih stanova. U navedenom kontekstu važan socijalni aspekt ima i uključivanje jedinica NSS u stambena naselja, budući da se miješana struktura pokazala ključnom za dugoročnu održivost takve gradnje.

Funkcija stanovanja spada u kompleksne urbane funkcije, karakterisane sljedećim pokazateljima:

- zauzima do 70% ukupne gradske teritorije,
- stanovanje je jedan od najvažnijih problema zajednice,
- stan je osnovna jedinica, koja treba zadovoljiti dva svojstva:
  - » arhitektonsko – standard stana (veličina, opremljenost, funkcionalnost)
  - » urbanističko – sklad sa okruženjem (blizina rekreativnih i zelenih površina, dostupnost sadržaja za svakodnevne potrebe – prodavnice, igra djece, obdanište, škola, autobuska stanica, privatnost i bezbjednost stanovanja; ekološki komfor)
- složenost problema: tehnički, sociološki, ekonomski, prostorni, arhitektonski.

U svjetlu sve aktuelnije problematike, koja se u fazi korištenja i održavanja zgrada direktno dovodi u vezu sa dugoročnom održivošću građenog okoliša gdje je poseban akcent stavljen na energetska efikasnost zgrada, urbanisti moraju pomno razmotriti sve specifičnosti tretiranih područja (orijentacija zgrada, ruža vjetrova, osunčanost, postojanje toplih voda...) kako bi se iskoristile prirodne pogodnosti čime bi se doprinijelo nenasilnom uključenju novoprojektovanog u dati okoliš. U tom smislu važno je u fazi planiranja voditi računa o izboru terena, prema sljedećim smjernicama:

- blago nagnuti tereni južne orijentacije,
- blizina vodenih površina i tokova,
- položaj u blizini zelenih i rekreativnih površina,
- dobra saobraćajna povezanost,
- blizina centra grada,
- povoljan položaj prema industrijskoj zoni,
- zdravi uslovi za miran porodičan život i socijalne kontakte,
- zdravi uslovi prirodne sredine.

U fazi planiranja, za funkcije stanovanja neophodno je definisanje same stambene jedinice, gdje je potrebno starati se o sljedećem:

- veličina 1.500–2.000 stanovnika,
- dijelovi stambene zajednice (3 do 4 s. j.),

- osnovna ideja je u socijalnoj integraciji (češći kontakti između stanovnika – dvije vrste susjedstva: prostorno i socijalno),
- slobodni prostori za igru djece (primarni prostori),
- obdanište,
- objekti svakodnevnog snabdijevanja (2 do 3 min.),
- dimenzije oblikovanog prostora (male dimenzije).

Ostali bitni uslovi koji doprinose kvalitetu stanovanja omogućavaju se projektnim rješenjima i obezbjeđuju ekološki komfor – sanitarno-higijenske uslove, što podrazumijeva:

- optimalnu gustinu naseljenosti od 250 do 350 st/ha (max. 550 st/ha),
- povoljnu orijentaciju i rastojanje između objekata – maksimalna i pogodna insolacija,
- provjetravanje svih slobodnih prostora,
- zaštitu od buke, prašine, gasova,
- dovoljno pravilno odabranog zelenila,
- zadovoljavajući stepen privatnosti i sigurnosti stanovanja,
- dovoljan broj parking mjesta.

Udaljenosti i radijusi kretanja igraju važnu ulogu u postizanju zadovoljstva i iskazivanju interesa budućih stanara, a maksimalni efekti se postižu kreiranjem integrisanih stambenih naselja, poštivanjem dole navedenih udaljenosti kojim se osigurava jedinstvo, kao sa prostorne, tako i socijalne inkluzije:

Stambeni dio	Poželjne udaljenosti
1. Društveni centar	400–600 (800) m
2. Osnovna škola	400–800 m
3. Zdravstvena stanica	400–800 m
4. Sportski tereni i objekti	400–800 m
5. Manje prodavnice	100–150 m
6. Prostor za igru djece i obdaništa (min.2)	150–200 (400) m
7. Stanica gradskog saobraćaja	do 200 m

Gore navedeni detalji ne trebaju biti uslovi, ali bi bilo dobro ako bi bile težnje.

### 3.2.3. Sigurnosni uslovi

Prilikom planiranja novih naselja neophodno je ustanoviti zadovoljavanje osnovnih sigurnosnih uslova, koji se tiču:

1. Detektovanja minskih polja, deminiranja, te obilježavanja preostalog miniranog dijela, što rezultira sljedećim pokazateljima:

- Procjene ukupne sumnjive površine (rizična površina detaljnog istraživanja):
  - » Sumnjiva površina I kategorije (naselje i prostor uz naselje)
  - » Sumnjiva površina II kategorije (livadske površine)
  - » Sumnjiva površina III kategorije (šumski kompleksi)

## 2. Detektovanja potencijalnih klizišta, koja se najčešće javljaju u:

- eluvijalno-deluvijalnom pokrivaču na padinskim dijelovima
- padinskim područjima ogoljelim neplanskom sječom drveća

Sa aspekta stabilnosti terena, prostor izložen opasnostima pojave klizišta je moguće kategorisati u tri osnovne kategorije:

1. Stabilni tereni – u pogledu pogodnosti za građenje ovi tereni imaju najpovoljnije uslove, te se na njima stambeni objekti, saobraćajnice i sl. mogu graditi bez ikakvih ograničenja,
2. Uslovno stabilni tereni – tereni na kojima je gradnja moguća uz prethodne radove kojima se teren stabilizuje, što svakako zahtijeva dodatne investicije,
3. Nestabilni tereni – tereni na kojima nije moguća gradnja.

Ukoliko se ne utvrde kategorije stabilnosti terena u fazi izrade prostorno-planske dokumentacije, obavezno je to uraditi prije donošenja bilo kakve odluke o gradnji, što bi trebalo biti nadležnost relevantnih službi lokalne uprave.

Pozitivnim primjerima iz prakse se pokazalo da se u oskudici kvalitetnih prostora za izgradnju objekata NSS sa prethodnim radovima, npr. u svrhu zaštite zemljišta od plavljenja ili na izmještanju postojeće elektromreže, mogu uz relativno niske troškove stvoriti uslovi za izgradnju objekata.

### KLJUČNI ELEMENTI

1. Infrastrukturni uslovi za objekte NSS moraju biti obuhvaćeni sa svih aspekata uslovnosti, komfora i pouzdanosti pri izgradnji i korištenju budućih objekata NSS.
2. Stabilnost tla, potencijalna klizišta, blizina minskih polja, podzemne vode itd. mogu ugroziti bezbjednost stanovnika ili dugoročnu funkcionalnost izgrađenih stambenih jedinica.
3. Objekti NSS trebaju biti izgrađeni u skladu sa okolišnim i urbanističkim smjernicama, vodeći računa o udaljenostima od objekata javnog sektora kako bi NSS bilo pogodno i ekonomično za korisnike.

## 3.3. Pozitivni primjeri i trendovi izgradnje stambenih kompleksa NSS

### 3.3.1. Pojam NSS u drugim zemljama

Gradnja objekata NSS, iako već dugo prisutna u brojnim zemljama, još uvijek nema jasnu,

jednoznačnu, formalnu definiciju. Različite definicije onoga što se zove socijalna/neprofitna gradnja, izvode se iz različitih relevantnih odnosa, poput: (1) vlasništva – gdje se izdvajaju neprofitne organizacije i lokalne vlasti (npr. Holandija i Švedska); (2) nosioca samih procesa gradnje – izvođača (npr. Austrija i Francuska); (3) cijene najamnine koja je ispod tržišne vrijednosti (npr. Engleska i Irska); (4) subvencije (Francuska i Njemačka). Ipak, u svim zemljama se naglašava svrha za koju se takva gradnja osigurava. U određenim zemljama je NSS formalno dostupno svim domaćinstvima, ali je u većini evropskih zemalja usmjereno i zakonski regulisano prema onima koji ne mogu svojim primanjima osigurati potrebe stanovanja (npr. Holandija i Engleska).

Iako je zbog različitih definicija teško upoređivati pokazatelje učešća socijalnog stanovanja u ukupnom stambenom fondu različitih zemalja, uočljive su velike razlike – od visokih 35% u Holandiji do niskih 4% u Mađarskoj.

Trend gradnje stanova NSS u Evropi pokazuje znatno opadanje u posljednje dvije dekade, što je uzrokovano različitim faktorima, a prestanak državnih subvencija u tom trendu igra značajnu ulogu (Njemačka, Mađarska i većina zemalja u tranziciji).

Bez obzira na trendove, evropske zemlje su izložene snažnim političkim pritiscima, te se pronalaze novi modeli osiguranja stanova NSS. Aktuelne politike se fokusiraju na integrisanje ove vrste stanovanja u mješovite zajednice, čime se istovremeno planira postizanje veće održivosti ovakvih naselja.

Što se tiče tipologije samih stanova, teži se postizanju optimalnog komfora kroz gradnju okolišno održivih zgrada, ili zgrada sa nula emisijom ugljika.

Potreba za NSS se realizuje bilo kroz intervencije u stambenim kompleksima (rekonstrukcija i adaptacija), bilo kroz gradnju novih naselja. Za očekivati je da se trend gradnje neprofitnih stanova u BiH, kao i u zemljama okruženja, poveća kada se sistemski riješe vrlo značajna pitanja za održivost ovog instituta kao što je subvencioniranje stanovanja najranjivijih kategorija (kako bi se umanjio opravdani rizik naplate najamnine) i formiraju kreativni programi kojima bi se podstaklo JPP. Istovremeno bi trebalo stvoriti i zakonske okvire kako bi se institut NSS i (ne)izmirivanje svih komunalnih naknada tretirali na način da se istim ne održava socijalni mir na račun održivosti tih instituta, nego naprotiv, stvoriti pravnu atmosferu da država stvara osnov kojim može mnogo toga boljeg pružiti društvu samo ako se obaveze ispunjavaju, neodgovornosti ne tolerišu i cijeli sistem se pravno štiti.

Finansiranje NSS, odnosno vlasništvo nad stanovima se rješava različito, a zavisi od brojnih faktora, posebno državnih subvencija. Opšti trend je smanjenje društvenog/državnog učešća i povećanje razlika među zainteresovanim učesnicima, najzamjetnije kroz javno-privatno partnerstvo. Privatni sektor se sve više uključuje u programe NSS, tako je sve očitije angažovanje stambenih udruženja u osiguranju i regeneraciji socijalne gradnje.

Obzirom na stepen razvijenosti privatnog sektora, takav trend je kod nas moguć isključivo kroz angažman u JPP, gdje bi interes države bio isključivo u dobivanju svog fonda za iznajmljivanje, a interes privatnog sektora je jasan, profit, ali on isključivo zavisi od djelatnosti iz koje se ostvaruje, a čak i razvijanje tih djelatnosti partnera može biti dodatni interes lokalne zajednice.

### 3.3.2. Realizovani primjeri NSS

#### 1. Mađarska: Revitalizacija četvrti Józsefváros u Budimpešti (2008)

Površina: 3.220m<sup>2</sup>  
 Investicija: 480 €/m<sup>2</sup>

Od ranih 1980-ih radnička četvrt Józsefváros u Budimpešti je poznata je kao simbol zaostalosti, urbanog propadanja i segregacije. Međutim, početkom 21. vijeka kreće pokušaj promjene reputacije naselja kroz urbanu transformaciju. Izgradnja objekta socijalnog stanovanja u ulici Prater jedan je od koraka ka revitalizaciji ovog dijela grada. Objekt je izgrađen za lokalno stanovništvo niskih primanja koje je u procesu transformacije četvrti ostalo bez domova, a sam projekt je rezultat javnog konkursa iz 2005. godine.

Dva volumena povezana sa pet pješačkih mostova sa puno prirodne svjetlosti, duboki balkoni, velike staklene površine i konstrukcija koja omogućava fleksibilnost u organizaciji stanova čine cjelinu koji predstavlja dostojanstveni primjer stambenog objekta za stanovništvo niskih primanja. Stambene jedinice nisu na prodaju i izdaju se po kontrolisanoj cijeni prihvatljivoj za socijalno ugroženo stanovništvo.



Cijeli poduhvat realizovan je kao dio stambenog programa iz 2000. godine, uvođenjem grant programa za lokalne vlasti, koji je podržavao pet oblasti stanovanja:

1. Sektor za iznajmljivanje,
2. Obnova uštede energije,
3. Programi rehabilitacije,
4. Razvoj zemljišta, i
5. Renoviranje stambenih zgrada u vlasništvu Crkve.

Najvažniji element bila je podrška javnog sektora iznajmljivanja. Lokalne vlasti dobile su grantove koji pokrivaju do 75% troškova izgradnje različitih tipova stanovanja: socijalno stanovanje, stanovanje za mlade porodice, stanovanje za starije osobe i penzionere. Od 2000. do 2004. godine nekoliko stotina lokalnih vlasti učestvovalo je u programu, investirajući oko 60 mrd. forinti u 13.000 stambenih jedinica.

Program je, takođe, podržavao izgradnju stambenih jedinica za iznajmljivanje zasnovanom na troškovima. Ovo je podrazumijevalo najamnine na nivou višem od postojećih socijalnih najamnina, ali manjih od tržišnih. Propisana je minimalna godišnja najamnina od 2% od troškova izgradnje (40–60% tržišne najamnine). Iako ovaj iznos nije garantovao dugoročni povrat troškova, u prvih nekoliko godina stvarni troškovi rada i održavanja za ove stambene jedinice bili su manji od dobitaka od iznajmljivanja.

Prije početka programa postojala je bojazan da će samo nekoliko lokalnih vlasti imati sredstva da ostvare potrebni doprinos od 25%, ali u stvari, interes je bio na visokom nivou. Prijave su daleko premašivale raspoloživa sredstva, i samo 45% novca za koji je aplicirano je i donirano – ovo se desilo uprkos činjenici da NSS može biti nezgodno kada se radi o lokalnim vlastima i može biti izvor političke kontroverze.

Ipak, lokalne vlasti su stanovanje smatrale ključnim za socijalnu politiku; osim toga, smatrali su atraktivnim odnos ulaganja sredstava – 25/75%, koji je bio veoma povoljan u odnosu na druge investicione programe koji obično imaju omjer od 40/60%.

Bilo je i nekih slabosti u programu. Prosječni troškovi su bili visoki, iako je trošak bio jedan od glavnih kriterija za odabir. Administracija programa je bila veoma slaba (trošak administracije je iznosio oko 0,5%), i nije bilo stvarnog sistema za praćenje i provođenje programa. Izbor shema je bio gotovo proizvoljan. Troškovi najamnine su bili previsoki za siromašne ljude, ali i dalje preniski za dugoročni povrat troškova.

Na kraju, program nije bio dovoljan da zaustavi dugoročno smanjenje u veličini javnog sektora – tokom njegovog trajanja, lokalne vlasti su privatizirale 25.000 stambenih jedinica, a stvorile (izgradile, kupile, renovirale) samo 9.826 (ne računajući one za starije osobe).

Nova vlast u Mađarskoj od 2002. godine je od 2004. godine smanjila socijalni program iznajmljivanja, tvrdeći da je cijena stambenih jedinica previsoka.

Vlada je predložila da pokrene program „naknade rente“ u formi JPP. Prema ovom prijedlogu, lokalne vlasti bi potpisale dugoročne ugovore sa privatnim investitorima za izgradnju socijalnih stambenih jedinica za izdavanje. Centralne i lokalne vlasti bi zajedno osigurale subvencije za graditelje kojim bi premostili jaz između pristupačne i tržišne rente. Prijedlog nije uspio jer su graditelji stambenih jedinica zahtijevali zagarantovani nivo rente dva puta veći od postojećih tržišnih cijena.

Novi program „naknade rente“ predstavljen je 2005. godine, sa ciljem da omogući korištenje privatnog sektora iznajmljivanja u socijalne svrhe. Lokalne vlasti bi mogle da konkurišu kod centralne vlasti za „naknadu rente“ za porodice s niskim primanjima sa djecom koje žive u sektoru privatnog stanovanja. Centralna vlast bi platila maksimalno 30% ukupne rente ili 25-30 eura/mjesečno; lokalne vlasti bi platile sličan iznos. Program je bio neuspješan; samo je nekoliko lokalnih vlasti prihvatilo ovaj prijedlog. Jedan od razloga bio je taj da su vlasnici stanova morali biti registrovani kod poreske uprave, što nije bio slučaj kod većine. Takođe, gornja granica prihoda je bila veoma niska – sa 180 € po glavi stanovnika mjesečno pokrivala je samo najugroženije.

Vlada je 2006. godine pokrenula još jedan kreditni program za lokalne vlasti, koji daje pristup subvencioniranim kreditima Razvojne banke Mađarske za investicije u javnom sektoru iznajmljivanja. Još uvijek je prerano suditi o nivou zainteresovanosti lokalnih vlasti.

## 2. Srbija: Sremska Mitrovica – objekt socijalnog stanovanja za izbjegla i interno raseljena lica (2010)

Površina: 1.630m<sup>2</sup>  
Investicija: 532.000 €

Međunarodna organizacija za migracije je 2010. godine izgradila objekt socijalnog stanovanja za izbjegla i interno raseljena lica u Sremskoj Mitrovici. Cilj projekta je doprinos unapređenju životnih uslova i rješavanje stambenog pitanja ovih kategorija stanovništva. Nakon izgradnje objekta, upravljanje i odgovornost za njegovo namjensko korištenje prepušteni su Centru za socijalni rad Grada.

Lokacija objekta nalazi se na spoju stambene i poljoprivredne zone. Dugački gabarit niske spratnosti, orijentisan ka ravnici omogućava maksimalnu osunčanost i prijatne vizure većini stambenih jedinica. Projektom su predviđeni i prostori za socijalizaciju stanara u vidu zajedničkog dnevnog boravka u prizemlju i otvorenog poluatrijuma koji kreira sam volumen objekta.

Tema socijalnog stanovanja za arhitekte uvijek predstavlja poseban izazov, kako sa aspekta stvaranja zarad humane ideje, tako i kroz pitanje kako kreirati kvalitetan prostor u uslovima ograničenih sredstava. U ovakvom kontekstu, autori su tražili prostor da u uslovima strogo propisanih prostornih kapaciteta stanova, kvadratura i organizacija, budućim stanovnicima, osim minimuma prostorne egzistencije, ponude kvalitetniji prostorni doživljaj.



Objekat socijalnog stanovanja u zaštićenim uslovima u Sremskoj Mitrovici namijenjen je socijalno najugroženijim članovima društva, izbjeglicama i interno raseljenim licima. Urbanistička dispozicija je određena kako zatečenim kontekstom, tako i projekcijom gradnje doma za stare u neposrednoj blizini. Lokacija, tipična za „stanovanje na margini“, na spoju stambene i poljoprivredne zone je poslužila autorima da upravo ovu karakteristiku pokušaju pretočiti u prostorni kvalitet, da iz odnosa kuće i sremske ravnice stvore integritet objekta.

Površina, orijentacija i morfologija parcele omogućili su formiranje dugačkog gabarita niske spratnosti, koji na taj način ostvaruje povoljnu orijentaciju i pristupačnost za najveći broj stanova. Koncipiran u kombinovanom sklopu, objekt sadrži 34 stana smještena u dvije lamele. Stanovi su po strukturi namijenjeni boravku od dvije do pet osoba.

Stvaranjem varijacije javnog prostora kroz relaciju: dnevni boravak stanara – natkriveni trijem – pjaceta – ravnica, realizovana je pretpostavka da stanovanje na margini svoju ulogu socijalizacije mora tražiti u sopstvenoj strukturi, u sopstvenoj arhitekturi. „Ta arhitektura podrazumeva osećaj kolektivne privatnosti, izuzetnosti u okviru zajedničkog minimuma.“<sup>134</sup>

## 3. Slovenija: Izola – stanovi za mlade porodice (2006)

Površina: 5.452 m<sup>2</sup>  
Investicija: 600 €/m<sup>2</sup>

Objekt socijalnog stanovanja za mlade porodice u Izoli rezultat je javnog arhitektonskog konkursa iniciranog od strane Stambenog fonda Republike Slovenije 2003. godine.



Projektom je realizovano 30 apartmana raznih veličina i struktura, koje variraju od garsonjera do 3 dvosobna stana.

Dana urbana parcela obuhvata dva bloka od 60 x 28 metara. Blokovi su postavljeni na brdu s pogledom na Izolski zaliv na jednoj strani i na okolna brda, s druge strane. Budući da se kompleks nalazi u području mediteranske klime na otvorenom prostoru, ovdje je tretman sjene igrao važnu ulogu.

Apartmani su mali, uz minimalne veličine soba prema slovenskim standardima. Prilikom projektiranja postignut je vizualni efekt povećanja prostora uvođenjem tekstilnih sjenila, koja pored osiguranja hlada stvaraju perspektivni efekat koji povezuje dio s vanjske strane i unutrašnjosti.



Ne postoje konstruktivni elemente unutar stana, čime se osigurava fleksibilnost i mogućnost preustroja tlocrta.

Projektom je predviđena i veranda za svaki stan, na taj način pružajući otvoreni prostor intimno, djelomično povezan s unutrašnjosti, sjenovito i prirodno ventiliran.

Poseban kvalitet stanovima daje i okolišno odgovoran, održiv pristup projektovanju. Tako su modularni balkoni dizajnirani kao djelotvoran sistem koji osigurava sjenu i ventilaciju stanova. Tekstilni elementi pričvršćeni na prednjoj strani balkona blokiraju sunčeva zračenja i

akumuliraju „tampon zonu“ vazduha. U ljeto se vrućina nakuplja u područje iza tekstilnog sjenila i prirodno ventilira kroz (10 cm) perforacije na bočnim pregradama balkona. Zimi topao vazduh ostaje u prostoru i pruža dodatno zagrijavanje apartmana.

#### 4. Francuska: Nant – samoodrživo socijalno stanovanje (2011)

Površina: 2.880 m<sup>2</sup>



Kompleks socijalnog stanovanja u Nantu sastoji se iz 39 zajedničkih stambenih jedinica podijeljenih u 11 volumena od kojih svaki ima komunalni vrt, kao ekstenziju enterijera. 21 stambena jedinica je namijenjena za izdavanje, a ostale za prodaju. Stanovi variraju po veličini i zauzimaju jednu ili dvije etaže. Svaka stambena jedinica ima pristup „stakleniku“, prostoru višestruke namjene koji se može koristiti kao prostor za igru, rad itd., a koji osigurava dovoljno dnevnog svjetla, prirodnu ventilaciju i prijatne vizure. Takođe, svaka jedinica u svom vlasništvu ima i zemljište ispred objekta koje služi za uzgajanje voća i povrća. Autori projekta ističu kako je riječ o inovativnom odgovoru na pitanje samoodrživosti socijalnog stanovanja korištenjem novih oblika i materijala.

#### KLJUČNI ELEMENTI

1. Pojam NSS je u svijetu različito definisan i postoji nekoliko različitih modela uređenih odnosa vlasništva, nosilaca procesa izgradnje, definisanja cijene najamnine i kategorisanosti subvencija. Holandija ima čak 35% učešća NSS u ukupnom stambenom fondu.
2. U BiH treba sistemski riješiti održivost NSS, ali ne po cijenu urušavanja koncepta i principa NSS, kako bi se na račun socijalnog mira eventualnim oslobađanjem od plaćanja i omogućavanjem besplatnog stanovanja obezbijedio stambeni smještaj ranjivim kategorijama.
3. Istaknute su razlike u primjeni instituta NSS: u četvrti Józsefváros u Budimpešti se pokazuje važnost podrške javnog sektora; u Sremskoj Mitrovici objektom NSS upravlja Centar za socijalni rad; u Izoli je izgrađen objekt NSS za mlade porodice, a u Nantu su naglašeni dodatni prostori – staklenici višestruke namjene i komad zemlje za mini-poljoprivredu.

## 4. STRATEŠKO PLANIRANJE I OPREDJELJENJE ZA PROVOĐENJE PROJEKATA NSS

### 4.1. Definisane relevantnih ljudskih resursa u lokalnim zajednicama i potencijalni partneri u izgradnji sistema

Organi uprave u lokalnim zajednicama često nisu u mogućnosti radi opterećenosti redovnim obavezama i nedovoljnih kapaciteta odgovoriti potrebama investitora za obezbjeđenjem izrade ili dopune dokumentacije u skladu sa željama i ciljevima investitora ili implementatora. Angažman i uključivanje stručnih i kompetentnih ljudi iz ove oblasti je poželjno ukoliko se na neki način animiraju, mada je, bez obzira na zauzetost u redovnom poslovanju, angažman vodećih ljudi iz lokalne administracije od ključnog značaja.

Stručne konsultantske usluge su neminovna praksa pri implementaciji ovih projekata, a radi poznavanja lokalnih uslova i uproštenih procedura poželjan je angažman pravnih ili fizičkih lica koja su direktno ili indirektno iskusna ili prisutna u planiranju i provođenju stambene i prostorne lokalne ili regionalne politike.

### 4.2. Radne aktivnosti u lokalnim zajednicama u svrhu opravdanja planiranja programa i projekata NSS

Kao što je i navedeno ranije, postoji dosta institucionalnih prepreka u lokalnim zajednicama za plansko razvijanje instituta NSS. Prije svega, to je finansijska situacija i nepostojanje adekvatne zakonske regulative u ovoj i pratećim oblastima na višim nivoima. Tome se mogu dodati kapaciteti i potrebe institucija za provođenje usvojene politike i nedostatak savremenih standarda koji bi pratili NSS i stvorili model ekonomske eksploatacije stanova u prihvatljivim uslovima življenja.

Na lokalnom nivou su osnovni problem nedefinisane strategije i relativno mali stambeni fond u javnom vlasništvu. Potvrda ovog je iskustvo sa lokalnim zajednicama koje su privatizirale čak i stambeni fond koji se, po važećim zakonima i propisima, nije morao privatizirati od prijeratnih korisnika koji su bili nosioci stanarskih prava. Ipak, po povratu na raspolaganje lokalnim zajednicama, radi nepostojanja društveno svjesnije orijentisane strategije u ovoj oblasti, te stanove su privatizirali neki novi korisnici po prihvaćenim propisima umjesto da se taj fond iskoristi kao inicijalni za stvaranje značajnijeg fonda za iznajmljivanje u svrhu postizanja viših društvenih ciljeva.

Razlog za takvu odluku možda leži i u nekim drugim ograničenjima lokalne zajednice kada je u pitanju provođenje programa NSS, kao što su: nepostojanje kapaciteta za vođenje, nepostojanje kapaciteta za strateški razvoj NSS pripremljenim modelima za stvaranje stambenog fonda u te namjene, visok stepen nelegalne gradnje, te duga i komplikovana procedura na lokalnom nivou uzrokovana političkim blokadama da se administrativno omogući gradnja i stvaranje ovakvog fonda.

#### 4.2.1. Zagovaračke aktivnosti na promociji NSS

Iskustvo na implementaciji projekata u raznim sredinama u BiH govori da većina lokalnih zajednica ima dosta sličnih problema kada je u pitanju stanovanje, a posebno stanovanje ranjivih kategorija koje su u poglavlju 2.2. naznačene kao potencijalni korisnici programa NSS. U većini sredina je značajan manjak stanova u odnosu na broj domaćinstava, kako u kvantitativnom tako i u kvalitativnom smislu. Dobar dio stambenog fonda u privatnom vlasništvu je nastanjen sa više domaćinstava, tako da su samim tim standardi stanovanja ugroženi.

Da bi NSS bilo prihvaćeno u zajednici, pored predstavnika institucija i NVO-a u radnim grupama potrebno je i javnost (građanstvo) uključiti u informativnu kampanju s ciljem boljeg razumijevanja svrhe i značaja i mogućnosti stanovanja pod najam u objektima NSS. Do sada u našoj zemlji to nije bila praksa, osim stanovanja pod najam u privatnoj režiji što su istraživanja pokazala kao još uvijek preovladavajući način stanovanja za veliki broj ljudi koji iz različitih razloga ne mogu riješiti trajno svoje stambeno pitanje. Postojeće lokacije<sup>14</sup> u kojima je zaživjelo NSS odličan su pokazatelj da postoje, pored potreba, i mogućnosti da se stambeno pitanje rješava na drugačiji i pristupačiji način. Uzimajući u obzir različite kategorije u potrebi za stanovanjem, kojima smo se bavili tokom posljednjih godina koliko je trebalo da se udare početni temelji NSS u BiH, danas možemo prezentirati nekoliko različitih modela NSS.

Iako u BiH danas postoji skroman stambeni fond namijenjen za socijalno stanovanje, još uvijek se kao nepoznanica pojavljuje NSS, sa predrasudom da se prilikom izrade objekata za stanovanje radi samo o stanovima za kategoriju tzv. socijalnih slučajeva.

Prvi razgovori o NSS u lokalnim zajednicama na prvi pogled nisu naišli na odobravanje. Prezentacije različitih modela NSS omogućile su predstavnicima lokalnih uprava bolji uvid, ali i učenje o različitim načinima pomoći u rješavanju stambenih pitanja građana. Za potrebe implementacije ali i upoznavanja šire javnosti o NSS izrađene su dvije studije sa preporukama za razvoj NSS u BiH. Preporuke su bazirane na iskustvima zemalja u okruženju, ali i na iskustvima iz BiH kroz implementaciju CRS-ovih projekata NSS namijenjenih za rješavanje stambenih pitanja raseljenih lica, socijalno ugroženih porodica i kadrova potrebnih za razvoj lokalnih zajednica.

Poznato je da u našoj zemlji nije donesen zakon niti odluka o razvoju bilo kojeg oblika stambenog zbrinjavanja građana, iako je i „krov nad glavom“ dio međunarodnih obaveza i dokumenata koje je ratifikovala BiH.

Cilj „Preporuka za razvoj NSS u BiH“ je da državnim, entitetskim i kantonalnim institucijama posluže kao smjernice u uređenju ove oblasti.

CRS je u toku implementacije projekata NSS zbog nerazumijevanja koncepta kao i ciljnih kategorija koje mogu biti korisnici NSS znatan dio aktivnosti usmjerio na rušenje predrasuda,

promociju i podizanje svijesti predstavnika institucija, ali i građana o značaju postojanja ovakvih objekata u lokalnim zajednicama i njihovom uticaju na socijalnu integraciju i standard građana. Poseban akcent bio je stavljen na prezentacije koje su prethodile procesima usvajanja kantonalnih zakona (BPK i Ze-Do kanton) 2013. godine i strategija NSS. Prezentacije čije su glavne okosnice bile na predstavljanju trenutnog stambenog stanja i potreba građana kao i mogućim rješenjima stambenih potreba kroz NSS u zajednicama pomogle su kantonalnim zastupnicima i opštinskim vijećnicima/odbornicima da bolje razumiju koncept održivog NSS, kao i potrebe građana koji trebaju pomoć države u rješavanju stambenog pitanja.

U nastojanjima da se pitanje stambenih potreba građana naše zemlje stavi na dnevni red javnosti i donosiocima odluka, CRS je zajedno sa predstavnicima NVO „Prijatelji Srebrenice“ i Centrom za istraživačko novinarstvo snimio emisiju koja govori o NSS, stambenim potrebama građana i rješenjima koja je moguće postići uređenjem ove oblasti. Javnost u BiH nije upoznata sa principima i mogućnostima NSS, te se nadamo da će ova emisija podstaknuti novinare u BiH na istraživanje o ovoj temi.

Lokalne zajednice koje su u toku implementacije CRS-ovih projekata donijele odluke i na osnovu nje uradile strateške dokumente publikovale su i promotivne pamflete koje daju kratak pregled o NSS, ali i potrebama svake pojedinačne lokalne zajednice.

Prezentacije o NSS su podstakle inicijative u nekim lokalnim zajednicama, npr:

1. Prezentirajući ciljeve stambenog zbrinjavanja građana BiH i pozitivne primjere NSS predstavnicima različitih institucija i lokalnoj upravi u Prijedoru, dogovorena je saradnja koja je rezultirala učešćem lokalne uprave u izgradnji određenog broja stambenih jedinica za potrebe stambenog zbrinjavanja građana Prijedora. Uvidjevši pozitivne efekte socijalne integracije porodica koje su riješile svoje stambeno pitanje, Grad Prijedor, koji trenutno raspolaže sa 5 stambenih jedinica izgrađenih u toku realizacije CRS-ovih projekata, 2012. godine pristupio je izradi Strategije NSS Grada Prijedora, a nakon usvajanja i realizaciji akcionog plana za 1 godinu.
2. Opština Sokolac, koja je prisustvovala prezentaciji NSS uvedenog kroz CRS-ove projekte, pristupila je analizi raspoloživih potencijala za adaptaciju i nadogradnju objekata u svrhu stvaranja stambenog fonda namijenjenog za NSS.

Ove inicijative pokazuju da lokalne zajednice imaju potrebu za fondom NSS, ali takođe i da trebaju podršku u realizaciji ovakvih projekata.

S obzirom na izuzetno teške društveno-ekonomske prilike u BiH, a koje karakterišu niska kupovna moć građana BiH, visoka stopa nezaposlenosti, veliki broj porodica koje još uvijek nemaju adekvatno riješeno stambeno pitanje, a nasuprot tome visoke cijene stambenih nekretnina, NSS u narednim godinama treba biti jedan od vodećih modela u obezbjeđenju pristupa stanovanju za različite kategorije stanovništva u potrebi za stambenim rješenjima.

Predrasude o NSS kao stanovanju za socijalno ugrožene prisutne su u lokalnim zajednicama, a na njihovom rušenju treba istrajno raditi jer je uspostavljanje sistema NSS izuzetno važno za građane BiH od kojih ne mali broj nema adekvatno riješeno stambeno pitanje i ne može ga riješiti bez pomoći državnih institucija.

14 Srebrenica, Foča, Goražde, Jablanica, Drvar, Mostar, Prijedor, Fojnica, Zenica

#### 4.2.2. Kreiranje lokalnih strategija uređenja oblasti NSS

U nedostatku zakonske regulative na nivou države u oblasti NSS, kao odgovor na nastalo stanje i izgrađene modele stanovanja po principima NSS i urađene preporuke, započet je proces izrade strateških dokumenata koji omogućavaju lokalnim zajednicama da rješavaju pitanje stanovanja svojih građana shodno mogućnostima i strateškim opredjeljenjima. U daljem tekstu prikazana su CRS-a iskustva u procesu izrade opštinskih strategija NSS. Prvi korak u izradi dokumenta je formiranje radne grupe koja je nosilac svih aktivnosti u toku izrade dokumenta. Članovi radne grupe su predstavnici lokalne uprave, centra za socijalni rad i lokalnih NVO koji svojim znanjima i pozicijama mogu realno sagledati lokalnu društveno-ekonomsku situaciju i aktivno se uključiti u izradu strateškog dokumenta koji će definisati lokalne pravce razvoja politike NSS.

Sljedeći korak u procesu izrade strateškog dokumenta je edukacija članova radne grupe koja će im pomoći u boljem sagledavanju stanja u lokalnoj zajednici i unapređenju znanja koja će im koristiti u procesu izrade strategije NSS. Kreiranje novih politika, pa tako i stambene politike, zahtijeva multisektorski pristup, te je prilikom organizovanja edukacije veoma važno uključiti teme koje se dotiču različitih oblasti i koje će u konačnici pomoći nosiocima ovoga procesa da sagledaju stambenu problematiku iz različitih uglova.

Neke od važnih tema koje je poželjno uključiti u edukaciju su:

- Javno zagovaranje i kreiranje javnih politika,
- Izradu strategije i akcionih planova,
- SWOT analiza,
- Prezentacijske vještine,
- Medijska promocija NSS.

Kao izuzetno korisna pokazala se metoda učenja o procesu izrade strateškog dokumenta NSS na osnovu praktičnih iskustava kroz organizovanje studijskih posjeta nekoj od zemalja u regionu koja je već zakonski uredila oblast NSS. CRS je u toku implementacije projekata za članove radne grupe i predstavnike resornih entitetskih i kantonalnih ministarstava za socijalnu politiku, raseljena lica i prostornog uređenja organizovao studijsku posjetu Srbiji koja je od svih zemalja u bližem regionu najdalje odmakla u razvoju socijalnog stanovanja. Kao domaćini studijskih posjeta odabrane su gradske stambene agencije Kragujevac i Pančevo. Učesnici posjeta su prisustvovali edukativnim predavanjima o sljedećim temama:

- Stambena politika i socijalno stanovanje,
- Socijalno stanovanje u Srbiji (istorijat i zakonski i institucionalni okvir),
- Osnivanje djelatnosti i organizaciona struktura gradskih stambenih agencija.

Ovaj proces pomogao je članovima radne grupe da spoznaju važnost procesa, ali im je i omogućio da budu nosioci promjena koje će ovaj proces u dogledno vrijeme donijeti strateško i zakonsko uređenje ove oblasti.



#### 4.2.3. Proces izrade dokumenta

Opredjeljenje za izradu strateškog plana razvoja NSS važan je segment planiranja i predstavlja kontinuiran i sistematičan proces prikupljanja određenih informacija koje omogućavaju jasnu sliku gdje smo i gdje u budućnosti želimo biti. Sistematičan i efektivan proces uz osmišljenu metodologiju, posvećenost članova radne grupe i volju da se donesu odluke koje će rezultirati ishodima koji poboljšavaju kvalitet života u lokalnim sredinama dio su mjera i krajnjeg uspjeha izrađenog strateškog dokumenta. Radne grupe su radile na istraživanjima trenutnog stanja, analizama mogućnosti, raspoloživim resursima, definisanju ciljeva i izradi akcionog plana. Sačinjeni su i upitnici<sup>15</sup> za istraživanje o stambenim prilikama građana, koja su provedena u institucijama, centrima za socijalni rad, zavodima za zapošljavanje, osnovnim i srednjim školama i opštinama/gradskim administrativnim službama.

Cjelokupan proces izrade strategije vodi se u nekoliko usko povezanih faza. U prvoj fazi radi se istraživanje o stambenoj situaciji i stambenim potrebama građana, u drugoj fazi se prikupljaju neophodni podaci iz društveno-ekonomske analize stanja, treću fazu karakteriše izrada SWOT analize, u četvrtoj fazi definiše se vizija NSS, peta faza definiše strateške pravce i akcioni plan, a šesta faza vezana je za praćenje i evaluaciju, čime se završava fazni proces u izradi strategije. U cjelokupnom radu koriste se principi interaktivnog multidisciplinarnog pristupa.

Opredjeljenje za izradu strateškog plana razvoja NSS važan je segment planiranja i predstavlja kontinuiran i sistematičan proces prikupljanja određenih informacija koje omogućavaju jasnu sliku gdje smo i gdje u budućnosti želimo biti. Sistematičan i efektivan proces uz osmišljenu metodologiju, posvećenost članova radne grupe i volju da se donesu odluke koje će rezultirati ishodima koji poboljšavaju kvalitet života u lokalnim sredinama dio su mjera i krajnjeg uspjeha izrađenog strateškog dokumenta. Radne grupe su radile na istraživanjima trenutnog stanja, analizama mogućnosti, raspoloživim resursima, definisanju ciljeva i izradi akcionog plana. Sačinjeni su i upitnici za istraživanje o stambenim prilikama građana, koja su provedena u institucijama, centrima za socijalni rad, zavodima za zapošljavanje, osnovnim i srednjim školama i opštinama/gradskim administrativnim službama.

Tok i metodologija procesa planiranja u toku izrade strategije:

1. Organizacija učesnika procesa,

<sup>15</sup> Primjerci upitnika korišteni tokom istraživanja nalaze se na CD-u u prilogu ovog priručnika.



2. Društveno-ekonomska analiza, PEST i SWOT analiza,
3. Izrada strategije,
4. Priprema plana za praćenje strategije i indikatora za evaluaciju i ažuriranje,
5. Priprema (nosilaca, struktura, organizacija i pojedinaca) za provođenje strategije.

Predmet ovog zadatka su sljedeće stavke: organizacija učesnika, analiza stanja i izrada strateškog dokumenta s planom provođenja i finansijskim planom, kao i izrada instrumenata i indikatora za provođenje, praćenje, evaluaciju i ažuriranje strategije. Provođenje strategije je obaveza zajednice.

Lokalne strategije NSS nastaju:

#### 1. Korak po korak

Postupak izrade strategije se sastoji od skupa faza i koraka. Rezultati jednog koraka koriste su kao ulazni podaci za sljedeći korak.

#### 2. Stroga koordinacija svih faza postupaka

Metodologija izrade strategije obuhvata metode i sredstva za koordinaciju faza kako bi se izbjeglo preklapanje aktivnosti. U svakoj fazi se izlazni podaci analiziraju da bi se mogli uvrstiti u sljedeću fazu.

#### 3. Odobravanje izlaznih podataka svake faze

Izlazne podatke svake faze odobrava tim prije nego što počne sljedeća faza, i to putem sastanaka ili prezentacija.

#### 4. Metodi i sredstva

Pri vođenju procesa izrade strategije koriste su metodi i sredstva koji obezbjeđuju uključenost, konsenzus, transparentnost, djelotvornost i kvalitet strateškog plana, a to su u procesu izrade strategije: radionice, analize, prezentacije, upitnici/ankete, rad u grupama, stablo problema i ciljeva, logički okvir i drugo.

#### 4.2.4. Sadržaj lokalnih strategija NSS

Strateške odluke se zasnivaju na informacijama, tako da strateško planiranje počinje sa prikupljanjem informacija o privredi i faktorima koji utiču na ekonomsko stanje, informacija o socijalnim potrebama, urbanističkim planovima i prostornim planiranjem razvoja stambenog fonda.

Informacije o trenutnom stanju su polazna tačka za proces strateškog planiranja. Zbog toga je jako bitno bilo na samom početku precizno definisati koji su to podaci neophodni za društveno-ekonomsku analizu.

Analiza stanja predstavlja više od razmatranja statističkih pokazatelja, jer sadrži i procjenu strukturnih, političkih, ekonomskih i socijalnih uslova. U tom smislu, kvantitativni aspekti su usko povezani s kvalitativnim aspektima. Strateška analiza ne smije biti ograničena samo na prezentaciju empirijskih aspekata, nego treba odgovoriti na specifična pitanja, u skladu sa kojima osnovne karakteristike izabranog područja mogu biti uključene u evidenciju.



#### 4.2.5. Okvirni pregled predmeta analize stanja

Ovo podrazumijeva opšti prikaz situacije u oblastima relevantnim za stanovanje.

##### 1) Geografija:

Opis područja (geografski karakter i topografski profil); prostorni karakter; klimatske karakteristike; saobraćajne karakteristike; prirodni resursi.

##### 2) Stanovništvo i demografija:

Opšti demografski trendovi i karakteristike (broj stanovništva, natalitet i mortalitet, očekivani životni vijek); starosna i polna struktura stanovništva; nacionalni sastav; migracijski trendovi.

##### 3) Ljudski resursi i tržište rada:

Starosna struktura radno aktivnog stanovništva (tekuća i budući trendovi); radna snaga (tekuća stopa nezaposlenosti, trendovi vezani za nezaposlenost, struktura nezaposlenih); struktura dohotka (prosječan dohodak po glavi stanovnika i sektoru).

##### 4) Mobilnost i infrastruktura:

Saobraćaj (putevi, željeznica, aerodrom, javni prevoz, taksi usluge); komunalne usluge; elektroenergetska mreža; telekomunikacije; industrijska infrastruktura.

##### 5) Ekonomija i biznis:

Makroekonomski pokazatelji; struktura djelatnosti.

##### 6) Socijalni aspekti i obrazovanje:

- a. Socijalni aspekti (zdravstvena zaštita, socijalna zaštita, stanovanje, kultura, sport, mladi, klubovi i društva, socijalne manjine i ugrožene grupe, bezbjednost građana,
- b. Lokalni objekti za rekreaciju, javne zelene površine i parkovi, obrazovanje (svi nivoi, institucionalni okvir, nadležnost lokalne uprave).

##### 7) Analiza stambenih potreba građana:

Pokazatelji trenutne stambene situacije i potreba građana.

Rezultat ove faze daje uvid u trenutno stanje svakog od navedenih analitičkih polja, kao i zaključak, odnosno njegove potencijale i ograničenja za ukupni razvoj.

Na ovakva ili slična pitanja za navedena i druga područja strateške analize odgovara se na osnovu egzaktnih podataka i pokazatelja.

SWOT analiza (analiza prednosti, nedostataka, mogućnosti i prijetnji) i PEST analiza (politički, ekonomski, socijalni i tehnološki faktori) važni su alati za analizu okruženja.

Ključne podloge za SWOT analizu su:

1. Društveno-ekonomska analiza (utvrđene prednosti i nedostaci),
2. Sektorske SWOT analize (izdvojiti snage, slabosti, mogućnosti i prijetnje karakteristične za lokalnu zajednicu),
3. Procjene ključnih aktera.

Strateške akcije na SWOT analizi su:

1. Graditi na snagama,
2. Eliminirati (neutralisati) slabosti,
3. Iskoristiti mogućnosti,
4. Smanjiti prijetnje.

#### 4.2.6. Izrada strateškog dokumenta

Ova faza zahtijeva znatno vrijeme, dobru koordinaciju i fleksibilnost svih učesnika. Rasprave u ovoj fazi često zahtijevaju i dodatne informacije ili ponovno vrednovanje ranije donesenih zaključaka.

U ovoj fazi se definiše se **vizija** razvoja NSS lokalne zajednice koja predstavlja ideal – krajnji cilj, odnosno kakva se budućnost lokalne zajednice želi na polju razvoja stambenog fonda.

Kao sljedeća faza rada definišu se **strateški ciljevi** koji proističu iz analize i vizije razvoja, a predstavljaju prvu razradu vizije razvoja.

Na osnovu strateških ciljeva definišu se **prioritetni ciljevi**, koji su specifični, realistični i mjerljivi, uzimajući u obzir raspoložive resurse i vremenski okvir.

Nakon prioritetnih ciljeva pristupa se definisanju **mjera i projekata** koji predstavljaju srednjoročni put ka ostvarivanju specifičnih/prioritetnih ciljeva. Mjere, odnosno projekti, su instrumenti za korištenje resursa kako bi se ostvario specifični cilj. Oni su most između strateškog i operativnog dijela strategije. Mjere/projekti sadržavaju naznake o mogućim nosiocima njihovog provođenja, iznosima i izvorima finansiranja, vremenskom okviru te glavnim aktivnostima i očekivanim rezultatima.

Nakon svega treba biti definisan **plan provođenja strategije**, s finansijskim planom.

#### Trajanje procesa planiranja

Početak rada na dokumentu zahtijeva i definisanje roka za izradu strategije.

#### Očekivanja od voditelja i tima

U procesu izrade strategije se od izabranog voditelja i tima očekuje korištenje metodologije i načela iz kojih su proistekli:

1. kontinuirana komunikacija sa interesnim grupama u procesu izrade strategije,
2. terenski rad,
3. transfer metoda, mehanizama i instrumenata na lokalne interesne grupe,
4. poznavanje lokalnih prilika ali i kretanja u Jugoistočnoj Evropi,
5. organizacija rada i rad s radnim grupama,
6. edukacija lokalnih interesnih grupa,
7. izrada i elaboracija konačnog dokumenta, i
8. priprema za odbranu konačnog dokumenta pred kantonalnom skupštinom ili skupštinom opštine/grada.

Sačinjena strategija shodno definisanim pravilima (u svakoj lokalnoj upravi drugačije) prezentira se predstavnicima lokalnih vlasti, odbornicima, predstavnicima nadležnih odjeljenja, a u kantonima nadležnim ministarstvima prije nego budu upućeni na zvanično usvajanje u lokalnim skupštinama. Predlagač strateškog dokumenta na skupštini je načelnik opštine, odnosno gradonačelnik ili ministar nadležnog ministarstva za izradu strateškog dokumenta.

Izražavajući svoje jasne namjere, lokalne uprave koje su se opredijelile da prve krenu u izradu strateških dokumenata u oblasti NSS jasno su definisale svoje ciljeve i djelovanje putem dugoročnih ciljeva, programa i aktivnosti, određujući vlastite potencijale i povećavajući mogućnosti korištenja dostupnih fondova za ovu namjenu. Izrađeni strateški dokumenti predstavljaju koherentnu, objedinjujuću i interaktivnu podlogu za dalje djelovanje u razvoju NSS od strane lokalnih zajednica<sup>16</sup>.

#### KLJUČNI ELEMENTI

1. Ograničenja za razvoj NSS su nepostojanje regulative, nepovoljna finansijska situacija, izrazito mali stambeni fond u javnom vlasništvu koji je prihvatljiv za NSS bez velikih ulaganja, pa zbog toga procesu pripreme za uvođenje NSS treba pristupiti pažljivo i analitički sa aspekta specifičnosti svake lokalne zajednice.
2. Zagovaranje NSS u javnosti, upoznavanje nadležnih institucija pomoću prezentacija i sadržaja dokumenta sa preporukama za razvoj, te emisije u medijima i pamfleti jačaju svijest građana i institucija o potrebi strateškog uvođenja NSS kako bi društvo trebalo uticati na umanjenje negativnih pojava izazvanih niskim standardom građana.
3. Edukacija članova radne grupe koja je nosilac izrade strategije NSS treba biti temeljita, kako bi se u izradi strategije obuhvatilo više aspekata koji utiču na pitanje održivog NSS sa jasnom vizijom, ciljevima i strateškim, tj. akcionim planovima.
4. Analiza društveno-ekonomske situacije (istraživanja, upitnici itd.) u lokalnoj zajednici je predušlov izrade lokalne strategije uređenja oblasti NSS.



### 4.3. Subvencioniranje kao lokalna strategija NSS podržana sa viših nivoa

Na nivou države BiH ne postoji zakon koji bi na jedinstven način regulisao politiku NSS. Oblast socijalne zaštite u FBiH je regulisana Zakonom o osnovama socijalne zaštite, zaštite civilnih žrtava rata i zaštite porodica s djecom („Službene novine FBiH“, br. 36/99, 54/04 i 39/06).

Njegovim odredbama obuhvaćene su određene kategorije korisnika (djeca bez roditeljskog staranja, odgojno zanemarena i zapuštena djeca čiji je razvoj ometen u porodičnim prilikama, lica sa invaliditetom, lica ometena u fizičkom ili psihičkom razvoju, materijalno neosigurana i za rad nesposobna lica, stara lica bez porodičnog staranja, lica sa društveno negativnim ponašanjem i lica i porodice u stanju socijalne potrebe kojima je usljed posebnih okolnosti potreban odgovarajući oblik socijalne zaštite), ali ne prepoznaje i ne definiše problem stambenog rješavanja kao jednog od temeljnih prava svih građana pa tako i onih u stanju socijalne potrebe.

Za razliku od Federacije BiH, u RS je tu oblast regulisao Zakon o socijalnoj zaštiti („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj 37/12) kojim je u članu 11 lokalnim zajednicama ostavljena mogućnost da svojom odlukom u skladu sa potrebama stanovništva prošire osnovna prava tretirana Zakonom, između ostalog i na probleme stanovanja, te uvodi i određene pojmove – stanovanje sa podrškom i zaštićeno stanovanje. Nosioci socijalne zaštite su Republika i Grad/Opština, kao jedinica lokalne samouprave, svaka sa svojim tačno definisanim nadležnostima i obavezama.

#### 4.3.1. Konceptualni okvir za mogućnost subvencioniranja posebno ugroženih kategorija

Potrebno je postaviti pitanje funkcionisanja pravednog i održivog sistema NSS u svjetlu socijalnih prilika u kojima se nalazi BiH. Naime, zabrinjavaju podaci o povećanju siromaštva, odnosno povećanje broja stanovnika ispod relativnog praga siromaštva.

Prema podacima Agencije za statistiku BiH objavljenim 2013. godine, na osnovu provedene Ankete o potrošnji domaćinstava u BiH 2011. godine, 25% od ukupnog broja stanovnika BiH je ispod relativnog praga siromaštva. Na osnovu ankete određena je relativna linija siromaštva od 416,40 KM po članu domaćinstva na nivou BiH.

Ovi podaci se odnose na sve stanovnike, i to od prije par godina, ali broj domaćinstava i stanovnika

koji su ispod apsolutne linije siromaštva daleko je veći kod posebno ranjivih kategorija. Na ovo je naročito uticalo nepovoljno ekonomsko kretanje i usporeni privredni razvoj u cijeloj BiH zadnjih godina, a takođe i nedovoljno izdvajanje sredstava ili nedostatak odgovarajuće socijalne zaštite i vođenja socijalne politike prema ugroženim kategorijama stanovništva. Prema nekim istraživanjima i ozbiljnim procjenama, koja su rađena na određenim grupama, npr. kod kategorije izbjeglih i raseljenih lica, taj procenat je znatno veći. Smatra se da je dugo trajanje ekonomske krize, kao i nedovoljno i neadekvatno izdvajanje sredstava za rješavanje problema posebno osjetljivih kategorija stanovništva dovelo do toga da je broj ugroženih lica i domaćinstava koja žive ispod linije siromaštva u ovim kategorijama čak i preko 50%.

NSS podrazumijeva da su primarni korisnici one socijalne kategorije koje iz različitih socijalno-ekonomskih razloga ne mogu priuštiti tržišnu cijenu najamnine stana, ali mogu platiti najamninu u stanovima namijenjenim za NSS.

Ipak, poznavajući gore pomenute analize, te činjenice da značajan dio prioriternih ranjivih grupa koje će se raznim projektima prioriterno stambeno zbrinjavati primjenom principa NSS nema uopšte primanja ili objektivno ima primanja kojim ne može finansirati svoje stanovanje, uvođenje i analiza potrebe subvencioniranja je obaveza u težnji da se postigne održivost ovog principa i instituta. Pri tome je bitno istaći osnovne postulate i principe kojih se treba pridržavati kod sagledavanja i utvrđivanja prava na subvenciju, a koji se ne trebaju razlikovati od onih definisanih propisima o ostvarivanju prava u socijalnoj zaštiti, kao i porodičnog prava. Ti principi se mogu svesti na obaveze po kojima je svako dužan:

1. da se brine o zadovoljavanju svojih životnih potreba i potreba lica koja je po zakonu ili po drugom pravnom osnovu dužan da izdržava.
2. da svojim radom, приходima i imovinom doprinosi sprečavanju, otklanjanju ili ublažavanju vlastite socijalne ugroženosti, kao i socijalne ugroženosti članova svoje porodice, posebno djece i drugih članova porodice koji ne mogu sami o sebi da se brinu.

Iz gore navedenog se može izvesti zaključak da je u okviru donošenja kriterija za subvencioniranje na bilo kom nivou potrebno utvrditi činjenice koje eventualnim korisnicima prava na subvencioniranje mogu biti eliminišuće ako se uzme u obzir njihova imovina ili porodično stanje, tj. imovinski i socijalni status članova njihove uže porodice. U nastavku teksta se predlažu razmatranja sljedećih kriterija i uslova subvencioniranja.

#### KRITERIJI ZA SUBVENCIONIRANJE NAJMA

U početnom periodu uvođenja NSS bi kriteriji trebali biti razmatrani kod dole navedenih korisnika koji su ostvarili pravo na dodjelu stana NSS, a vode se kao:

1. Lica/podrođice bez imovine (nemaju u vlasništvu nekretnine u BiH ili inostranstvu) čiji prihodi po članu domaćinstva ne prelaze 40% prosječne mjesečne plate zaposlenih po statistici entiteta,
2. Starija lica/podrođice čija su primanja najmanje za 50% niža od najniže penzije i nemaju nikoga ko ih je po zakonu dužan izdržavati ili za to nemaju materijalnih sredstava ili imovine,



3. Hronično bolesna lica čija su primanja po članu domaćinstva najmanje za 50% niža od najniže mirovine,
4. Mladi bračni parovi sa školskom djecom.

### IZNOSI SUBVENCIJA

1. Izbjegli i raseljena lica:
  1. Ako su korisnici kolektivnog smještaja, nemaju nekretnine u vlasništvu te im prihodi po članu domaćinstva ne prelaze 20% prosječne mjesečne plate zaposlenih u entitetu, najamnina se subvencionira iznosu od 100% do promjene okolnosti pod kojima je utvrđeno subvencioniranje.
  2. Ako su korisnici kolektivnog smještaja, nemaju nekretnina u vlasništvu te im prihodi po članu domaćinstva ne prelaze 40% prosječne mjesečne plate zaposlenih u entitetu, najamnina se subvencionira iznosu od 50% do promjene okolnosti pod kojima je utvrđeno subvencioniranje.
  3. Ako su korisnici kolektivnog smještaja, imaju nekretnine u vlasništvu te im prihodi po članu domaćinstva ne prelaze 20% prosječne mjesečne plate zaposlenih u entitetu, najamnina se subvencionira u iznosu od 100%, uz obavezu na razmatranje oduzimanja prava raspolaganja nad imovinom subvencionerima.
2. Starija lica sa izuzetno malim primanjima:
 

Starija lica čija su primanja najmanje za 50% niža od najniže penzije i nemaju osoba koje su ih po zakonu dužne izdržavati ili za to nemaju materijalnih sredstava, najam se subvencionira u iznosu od 50 do 80% do promjene okolnosti pod kojima je utvrđeno subvencioniranje.
3. Lica/domaćinstva sa izuzetno malim primanjima ili stalnom socijalnom pomoći:
 

Ako im prihodi po članu domaćinstva ne prelaze 20% prosječne mjesečne plate zaposlenih u kantonu, najam se subvencionira u iznosu od 100% do promjene okolnosti pod kojima je utvrđeno subvencioniranje.
4. Mladi bračni parovi koji ne mogu riješiti stambeno pitanje po tržišnim uslovima:

- a) ako im prihodi po članu domaćinstva ne prelaze 20% prosječne mjesečne plate zaposlenih u kantonu, najam se subvencionira u iznosu od 100% do promjene okolnosti pod kojima je utvrđeno subvencioniranje
- b) ako su im prihodi po članu domaćinstva od 20–50% prosječne mjesečne plate zaposlenih u entitetu, najam se subvencionira u iznosu od 30%.

Gore navedeni kriteriji i predloženi iznosi subvencija su kreirani na osnovu podataka iz provedenog istraživanja i govore o izuzetno teškom materijalnom položaju izbjeglih i raseljenih lica, odnosno da je 79% nosilaca domaćinstva bez stalnog zaposlenja, što je dobrim dijelom posljedica loše obrazovne i kvalifikacione strukture izbjegličke populacije. Slika je još nepovoljnija ako se ima u vidu da gotovo trećina ispitanika spada u populaciju starijih lica, a da je veliki broj i jednoroditeljskih porodica, porodica u kojima je neko od članova invalid itd. Istraživanje je pokazalo da u svakoj drugoj raseljenoj porodici živi član sa posebnim potrebama i da većina porodica žive od penzija ili nekih vidova socijalne pomoći.

### OBVEZNICI SUBVENCIJA

S obzirom da se subvencioniranje odnosi na socijalne kategorije, logičko rješenje koje se nameće je da bi obveznici uplate subvencija trebala biti tijela uprave u čijoj nadležnosti je briga o socijalno ugroženim kategorijama stanovništva kako na entitetskom ili regionalnom, tako i na lokalnom nivou, što bi se uredilo donošenjem odgovarajućih zakona i podzakonskih akata.

Problem nepovoljne starosne i kvalifikacione strukture otežava integraciju i zapošljavanje povratnika. Prema našim istraživanjima, čak 57% nosilaca domaćinstva ove populacije je bez ikakve kvalifikacije, srednju stručnu spremu ima 24% povratnika, KV/VKV 7%, a visoku stručnu spremu 2%. Dalje, prema istraživanjima proizlazi da gotovo 80% povratnika uz tešku materijalnu situaciju prate i zdravstveni problemi, što je i razumljivo ako se ima u vidu stanje nezaposlenosti i starosna dob samih povratnika. Međutim, s druge strane povratnici grade jake mikrosocijalne mreže u mjestima povratka, tako da susjedski i rođaćki odnosi doprinose boljoj integraciji i ostanku. Ne treba zanemariti i doznake iz inostranstva, koje stižu povratničkoj populaciji, a koje čine znatan dio i prihoda u BDP-u BiH (procjenjuje se da je to oko 13%).

Određenim preporukama ili aktima bi se dao osnovan prijedlog i utvrdila metodologija da se nekim kategorijama korisnika subvencionira najam u zavisnosti od utvrđenih osnova prava i u iznosima 100%, 50%, 30% ili 0%.

Kad su u pitanju izdvajanja sredstava iz drugih nivoa vlasti, s obzirom da još uvijek nije institucionalno i pravno riješeno čija je nadležnost socijalno stanovanje, otvorena je mogućnost da ti nivoi vlasti u okviru svojih jednogodišnjih i srednjoročnih strateških planova planiraju sredstva za navedene svrhe.

U nedostatku propisa, odnosno zakona o NSS, kojeg bi bilo neophodno donijeti na nivou države, odnosno entiteta, trebalo bi izvršiti izmjene postojećeg federalnog Zakona o osnovama socijalne zaštite, zaštite civilnih žrtava rata i zaštite porodica s djecom. Tim izmjenama bi se trebalo regulisati pravo na stambeno zbrinjavanje socijalnih kategorija stanovništva kroz osiguranje sredstava za subvencije.

## KLJUČNI ELEMENTI

1. Pitanje subvencioniranja najma treba analizirati na lokalnom nivou zbog velikog broja potencijalnih kategorija socijalno ugroženih osoba, te stvoriti uslove da se na višim nivoima vlasti podstakne subvencioniranje najamnina za utvrđene prioritetne korisnike NSS.
2. Posjedovanje imovine, visina prihoda članova zajedničkog domaćinstva, veličina stambene jedinice i visina najmnine su neki od faktora koje treba uzeti u obzir pri izradi kriterija i posebno razmotriti pri utvrđivanju prava na subvencioniranje najma.
3. S obzirom da je NSS dio socijalne politike, nadležni nivoi vlasti za socijalnu politiku trebaju donijeti regulativu o izdvajaju sredstava za subvencioniranje ili podsticati stvaranje fondova na lokalnom nivou uz saradnju institucija koje daju subvencije.
4. Pitanje potrebe subvencioniranja od strane lokalnih zajednica treba promovisati bez obzira na regionalnu pripadnost zajednica, te u skladu sa tim zagovarati izmjenu i prilagodbu postojećih entitetskih propisa o socijalnoj zaštiti. Treba omogućiti stvaranje fondova koji bi izvan projektnih rješenja podržali subvencioniranje najma socijalno ugroženih kategorija.

## 5. PRIPREMA ZA IMPLEMENTACIJU PROJEKATA NSS

Vrlo je bitno u samom početku poznavati strateške planove i ciljeve u uspostavljanju budućih vlasničkih odnosa nad nekretninama u programima NSS, definisanju ograničenih budućih prava u korištenju i raspolaganju nekretninama, te u tom smislu na lokalnom nivou formirati tim koji će sa pravnog aspekta razmatrati statute i vlasničke odnose nad zemljištem, pravima na građenje, pripremom predugovornih i ugovornih akata kojima se reguliše fazni status nekretnina koji vodi strateškom cilju. Ove upute i strategije trebaju usvojiti oni koji obezbjeđuju sredstva za stvaranje fonda NSS, kao i oni koji na bilo koji način sufinansiraju ili učestvuju u kreiranju strategije i ciljeva koji se žele postići sa NSS.

Pravni konsultanti i njihova saradnja sa notarima su neizostavni dio pripremnih i završnih aktivnosti čiji je glavni zadatak da predvide i eliminišu nepravilnosti koje bi mogle ugroziti investiciju i stavljanje nekretnina u funkciju, a istovremeno i reputaciju investitora, tj. implementatora.

Pozitivna analiza ovog segmenta kod implementacije programa uz odobrenje zakonodavnog organa koji upravlja imovinom lokalne zajednice da se ta imovina ustupa u svrhu realizacije tačno navedenih programskih ciljeva i pod definisanim uslovima su ključni uslovi za nastavak aktivnosti sa usputnim rješavanjem problema i situacija koje prate implementaciju.

### 5.1. Upravljanje i održavanje stanova NSS

Poznavanje lokalnih prilika i prakse kada je u pitanju sistemsko održavanje stambenog fonda i primjena propisa o održavanju zajedničkih prostorija u kolektivnim vidovima stanovanja je oblast koja je vrlo značajna u izgradnji sistema NSS, te se ljudski resursi u ovom segmentu trebaju od početka uvoditi u tim za implementaciju programa i zajednički utvrđivati potrebe za jačanje kapaciteta.

Bitno je razlikovati pojam „upravljanja stambenim fondom za iznajmljivanje“ i „upravitelja stambenih zgrada“ koji su uvedeni kroz propise o održavanju zajedničkih dijelova stambenih zgrada u nekim administrativnim jedinicama.

Različitost propisa i kapaciteta u organima uprave koji se bave stambenom problematikom zahtijevaju detaljniju analizu u definisanju primjenjivog modela u lokalnoj zajednici kako bi se u budućnosti uspostavio održiv sistem upravljanja na realnim osnovama.

Vrlo je bitno od samog početka raditi na svim segmentima upravljanja, dakle na poslovima administracije potencijalnih korisnika i stanova, ugovaranja, a kasnije finansija i održavanja.

Dobro je ustrojivati sistem dok se ne izgradi i prilagoditi ga kapacitetima kojima se raspolaže, uz primjenu prilagođene kompjuterske aplikacije koja podržava ove aktivnosti, a daje i mogućnost razmjene podataka sa drugim institucijama.

## 5.2. Potencijalna udruživanja sa partnerima

Kako bi se maksimalno iskoristili potencijali zajednice vezani za raspoloživi prostor za stvaranje socijalnih stambenih jedinica, a samim tim postigli i bolji rezultati te umanjila mogućnost getoizacije u bilo kom smislu, potrebno je sa stručnim službama u opštinama razmotriti mogućnosti i kapacitete lokacija koji bi se u određenom procentu (osim u programske svrhe za NSS) ponudili i privatnom sektoru ili drugim zainteresovanim javnim institucijama. Priprema ovakvog programa i ponude za potencijalne partnere, kada su sredstva za izgradnju stanova NSS obezbijeđena i operativna, može biti vrlo podsticajna. Ponuda od strane potencijalnih partnera može biti bazirana na:

1. različitim, ranije pomenutim, modelima JPP,
2. izgradnji stanova ili dijela stanova NSS pod povoljnijim uslovima u zamjenu za pravo gradnje ili vlasništva na dijelu objekta, lokacije ili neke etaže (pravna i fizička lica koja su vlasnici zemljišta),
3. ugovorenom sufinansiranju dijela izgradnje prema dinamičkom planu investitora, a u korist i konačno vlasništvo partnera (potencijalni investitori za dijelove socijalne infrastrukture koja će se graditi istovremeno sa stambenim jedinicama)

Mogućnosti u pripremi ponudbenih programa za podsticaj partnera u implementaciji programa NSS zavise od specifičnosti mikrolokaliteta i interesa za gradnju u lokalnoj zajednici, te se ne mogu unificirati.

Ako na predmetnim lokalitetima ne postoje potrebni planovi, potrebno je prvo izvršiti istraživanja o interesu partnera za bilo kakva zajednička ulaganja, pa onda na osnovu odabranih najboljih partnerskih ponuda donositi i usvajati potrebna planska rješenja.

Kada se udruživanjem raspoloživih sredstava sa partnerima mogu iskoristiti raspoložive lokacije više nego što je planovima predviđeno, može se razmotriti izmjena i dopuna planova, što se ne preporučuje s obzirom na potrebno vrijeme za izradu i usvajanje izmjena i dopuna.

## 5.3. Formiranje radne grupe za implementaciju projekta NSS u lokalnoj zajednici

Radna grupa za implementaciju projekta NSS na lokalnom nivou je sastavljena od predstavnika implementatora, organa uprave lokalne zajednice, nadležnog ministarstva, predstavnika lokalnog centra za socijalni rad, te predstavnika NVO odabranog od strane implementatora u zavisnosti od sklonosti u dosadašnjem radu.

Predstavnici svih institucija učestvuju u skladu sa mogućnostima i u aktivnostima iz svoje nadležnosti. Predstavnici organa uprave lokalne zajednice su iz resora urbanizma i stanovanja, socijalne politike i finansija, a imenuje ih načelnik opštine. Predstavnici nadležnih entitetskih ili kantonalnih ministarstava su vrlo bitan činilac radne grupe u svrhu usaglašavanja svih akata donesenih na različitim nivoima, kao i potrebe razvijanja sistema NSS i odnosa sa posebno ranjivim domaćinstvima iz nadležnosti ministarstava koji se tretiraju programom.

Predstavnik lokalnog centra za socijalni rad je neophodan jer je u praksi uočeno da su ti lokalni centri jedina konstanta koja ostaje na lokalnom nivou kao neutralna veza kontrole ugovornog odnosa o najmu između upravitelja (najmodavca) i stanara (najmoprimca). Rad kroz radnu grupu sa predstavnicima centra za socijalni rad od samog početka uvođenja NSS doprinijeće da se kod budućih stanara u samom početku korištenja nametne obaveza poštivanja ugovorenih načela korištenja stambenih jedinica principima NSS.

Pravilnik o radu Radne grupe definiše načine donošenja odluka, izvještavanja i izvršavanja dogovorenih aktivnosti.

Primarni zadatak radne grupe je priprema i provođenje svih aktivnosti na lokalnom nivou za implementaciju programa NSS, a sekundarni zadatak je da se, dok traje izgradnja ili rekonstrukcija stambenih jedinica, na osnovu provedenih analiza i zaključaka sačine ili dopune lokalni strateški dokumenti akti koji regulišu oblast NSS, a neophodni su za primjenu u svrhu obezbjeđenja održivosti i funkcionisanja sistema.

Radna grupa pregleda i priprema materijale i koordinira pribavljanje svih akata koji prate izgradnju i uspostavljanje sistema NSS.

Ovdje se razdvajaju aktivnosti za lokalne zajednice u različitim statusima provedenih pripremnih aktivnosti:

1. Lokalne zajednice koje su izvršile određenu pripremu imaju obezbijeđene i uslovne lokacije ili stambeni fond koji se predviđa za NSS, imaju načelno definisane buduće vlasničke odnose i načine raspolaganja i upravljanja fondom NSS sa institucijama i sufinansijerima u programima NSS, te zvanične odluke koje to prate i mogu nesmetano krenuti u kreiranje modela gradnje i izradu potrebne dokumentacije u skladu sa tim.
2. Lokalne zajednice koje imaju određene potencijale za razvijanje sistema NSS, te utvrđene potrebe za prioritarno rješavanje stambenog pitanja nekih kategorija principima NSS, međutim nakon provedenih analiza stanja i pripremnih aktivnosti utvrđeno je da se nisu stekli svi uslovi za nastavak aktivnosti na implementaciji, nego je potrebno rad radne grupe usmjeriti na jačanje kapaciteta lokalne zajednice i odnosa lokalnih politika prema ovoj problematiki.
3. Lokalne zajednice koje su provele i donijele odgovarajuće akte i uputstva o primjeni akata kako bi se sistem NSS utemeljio u lokalnoj zajednici, te u narednom periodu, uz izgradnju objekata ili na drugi način obezbjeđenjem stambenog fonda za iznajmljivanje, principima NSS povećavale mogućnosti uticaja na stambenu problematiku u društvu.

Istovremeno se u lokalnim zajednicama koje nisu uspješno provele pripreme aktivnosti u okviru radne grupe mogu i trebaju analizirati svi razlozi za nemogućnost stvaranja tehničkih uslova ili političkih dogovora koji bi održiv institut NSS utemeljili u zajednici. Radna grupa bi trebala nastaviti aktivnosti na opsežnijim istraživanjima, analizama, iniciranju pripreme i razrade urbanističkih projekata i planova, te drugim zagovaračkim aktivnostima koji bi trebali rezultirati usvajanjem strateških dokumenata iz kojih će proizaći dokumenti koji će definisati pravce razvijanja ove problematike u skladu sa utvrđenim potrebama i mogućnostima. Osim uloge radne grupe u toku implementacije projekata NSS, još važnija je činjenica da u lokalnoj zajednici ostaje neformalno tijelo koje na osnovu iskustava iz implementacije projekata može dalje razvijati aktivnosti na razvoju instituta NSS u lokalnoj zajednici.

## KLJUČNI ELEMENTI

1. Neophodno je definisati ljudske resurse lokalne zajednice potencijalne partnere u cilju uspješnosti uspostavljanja održivog sistema NSS i formirati radnu grupu koja će u lokalnoj zajednici voditi cijeli proces uspostavljanja instituta NSS, sa svim svojim segmentima, te povremeno uključivati predstavnike NVO ili institucija iz specifičnih oblasti.
2. Bez definisanja jasnog vlasništva, ciljeva i načina korištenja, postupka dodjele, te jasno razrađenog modela sa dodijeljenim ulogama u aktivnostima upravljanja i održavanja objekata NSS ne treba pokretati implementaciju stvaranja stambenog fonda.
3. Uslovi stvaranja partnerstva zavise od stanja i potreba lokalne zajednice, potreba i mogućnosti institucija vlasti na različitim nivoima i zainteresovanosti partnera da kroz razvijanje NSS u specifičnim lokalnim zajednicama ostvare svoje interese, direktno ili kroz interese svojih zaposlenika.

## 5.4. Pripremne aktivnosti – utvrđivanje polaznih resursa sa stvaranje fonda NSS

### 5.4.1. Osnov za formiranje stambenog fonda

Činjenica je da se implementacijom ciljanih projekata (koji u specifičnim ciljevima sadrže, između ostalog, i uvođenje principa NSS) uz ograničeno vrijeme i, što je još važnije, ograničene finansije teško mogu postići pozitivni efekti svih aspekata koji su sadržani u maksimalističkim ciljevima i analizama NSS. Za takve rezultate je potreban višestruki dugotrajni uticaj i rad. Upravo radi toga, provođenje strateških priprema i koordinirani rad sa nadležnim organima i lokalnom zajednicom u širem smislu može doprinijeti postizanju dugoročnih pozitivnih efekata. Vrlo je bitno da se od samog početka teži uspostavljanju održivog sistema koji će biti u službi kako trenutnih potreba društva, tako i mnogih budućih generacija koje u ovom društvu i od ovog društva očekuju oslonac u slučaju potrebe.

U nastavku se daju smjernice za analizu stanja i razradu planova koje će omogućiti odvijanje paralelnih procesa pripremnih aktivnosti kako bi se stvorile realne pretpostavke za organizovanje sistemskog i organizovanog modela NSS kojeg je prihvatila lokalna zajednica, a istovremeno ciljano stanovništvo uvidjelo kao dobrobit kojom društvo iskazuje brigu i daje podsticaj ka stvaranju boljih životnih uslova.

Kao jedna od generalnih težnji kod načina planiranja razvijanja NSS trebala bi biti različita socijalna struktura stanara, koju inače u slučajevima komercijalne izgradnje i prodaje stanova kreira liberalizovano tržište. Radi ranije navedenih razloga nije potrebno ponovo posebno isticati značaj društvene kohezije porodica različitog socijalnog statusa, pa i na ovaj način, te potrebe da se razvijanjem i primjenom principa NSS izbjegne stvaranje posebnih kolektiviteta i grupisanje specifičnih socijalnih kategorija, što bi ličilo na getoizaciju u bilo kom obliku.

Sa urbanističkog aspekta, ako je definisani strateški cilj stvaranje novog stambenog fonda za iznajmljivanje, postoji više načina da se na pozitivan način sistemski odgovori specifičnim zahtjevima socijalnog stanovanja. Svaki od tih načina je potrebno razmotriti u svakoj zajednici kako bi se posebno analizirali svi aspekti eventualnog iskorištenja tog potencijala primjenom različitih modela.

Lokalni stambeni fond za iznajmljivanje koji bi služio zajednici se u tom smislu može stvarati na postojećim urbanizovanim lokalitetima, i to:

- izgradnjom novih stambenih ili stambeno-poslovnih objekata,
- preuređenjem postojećih objekata koji nemaju opravdanost dotadašnjeg korištenja,
- adaptacijom postojećih slabo opremljenih stanova ili prostora,
- nadzidivanjem, tj. povećanjem broja stambenih jedinica dogradnjom, objekata.

### 5.4.2. Analiza dokaza o vlasništvu

Iskustva su pokazala da je neusaglašenost podataka u geodetskim katastrima i zemljišnim knjigama problem koji može blokirati proces uknjižbe nekretnine i ograničeno pravo raspolaganja.

Radi neodgovorno vođenih i nedovršenih pravnih postupaka prije rata, dugoročni posjed zemljišta, čak i uz izvršenu eksproprijaciju koja nije provedena u zemljišnim knjigama, nema mogućnosti da se reguliše automatski bez dobre volje bivšeg vlasnika ili njegovih nasljednika. Tako neuređeni imovinski odnosi mogu dovesti u zabludu implementatore i partnere bez bilo kakve loše namjere predstavnika lokalne zajednice, pa se čak može desiti da se izdaju sve saglasnosti za građenje jer podataka iz zemljišnih knjiga u nekim lokalnim zajednicama nema, a kada se izgradi objekat i kada se pribave svi neophodni dokumenti za izradu notarskih isprava, pojave se problemi sa nepredviđenim suvlasnicima ili nasljednicima suvlasnika koji nisu ispravno rješavali idealne dijelove kada je vođen postupak eksproprijacije i zemljišnog knjiženja.

Pozitivni primjer iz prakse kod izgradnje novih objekata u Opštini Srebrenica pokazuje da fizička lica i ako imaju pravne mogućnosti da zaustave naknadno provođenje eksproprijacije, jer nikakvih dokaza o njoj nije bilo, ukoliko imaju pošten pristup i karakter, neće pribjegavati nepoštenim radnjama, bez obzir na korist koju mogu izvući ili koja im se nudi od strane negativno nastrojenih politika.

Isto tako, neuređenost u (su)vlasničkim odnosima može biti dugogodišnji kamen spoticanja za unapređenje situacije u stambenom fondu lokalne zajednice kada u zajednici dogovor vode dvije suprotstavljene politike koje od mogućnosti da budu „iskorišteni“ u međusobnom dogovoru ne vide potrebu da određenim iskoracima i kompromisima učine dobre stvari za dobrobit svih. Po osnovu dosadašnjih iskustava vrlo je bitno u samom početku analiza o mogućnosti iskorištenja nekretnina napraviti sveobuhvatan uvid u dokumente iz svih izvora koji generišu vlasnički istorijat nekretnine, te ukoliko je implementator u mogućnosti da za svaku situaciju konsultuje pravnike sa iskustvom iz ove oblasti (po mogućnosti da ih ne mijenja kako bi se iskustvo u NSS kumulativno skupljalo i ekspeditivnije provodile analize). Mnogi od problema u praksi se mogu razumjeti i riješiti prije bilo kakvih odluka i preuzimanja rizika, a i kada se ne mogu riješiti odmah, može se njihovo rješavanje predvidjeti i raditi paralelno sa drugim aktivnostima ukoliko je konačni cilj svih partnera, bez drugih skrivenih interesa, da se predložena nekretnina u konačnici iskoristi u predložene svrhe.

### 5.4.3. Istraživanje lokalnih mogućnosti za partnerstva u izgradnji objekata

Zakonska rješenja koja uređuju oblast JPP nisu donesena u mnogim našim zajednicama, ali i bez toga postoje mogućnosti i modeli transparentnog udruživanja u svrhu postizanja obostrano zadovoljavajućih rezultata.

Najsvežiji primjer, ne baš značajne vrijednosti ali vrlo značajan ako se uzme u obzir nemogućnost

blagovremene primjene alternative za odobrena sredstva, jeste izgradnja stambenih objekata u Opštini Srebrenica. Lokalitet za izgradnju je radi duge procedure pripreme i odobrenja za vlasnika postao nedostupan, jer mu je u međuvremenu promijenjena namjena.

Lokalna zajednica nije dala alternativna rješenja koja su zadovoljavala sve uslove prihvatljivosti budućeg stanovanja na tim lokalitetima, a i pored toga tada nije finansijski mogla kupiti to zemljište, ali je mogla podnijeti odgođeno plaćanje.

Kompromis i partnerstvo je postignuto dogovorom opštine sa fizičkim licem, vlasnikom prihvatljivog zemljišta kojem je kao nadoknada obećan stan u vlasništvu u novoizgrađenom objektu, određene kvadrature, spratnosti i lokacije, a Opština se implementatoru obavezala za vrijeme izgradnje objekta uplati sredstva za izgradnju stana prema procentualnoj vrijednosti izgradnje u odnosu na ukupne troškove.

Ovo je samo jedan od primjera gdje se može konstruktivnim pristupom blokirana situacija riješiti partnerstvom, a prilika ima više, pogotovo kada se modeli partnerstva kreiraju bez predrasuda sa svjesnošću o potrebi zadovoljenja svih partnerskih strana.

Primjeri dobre prakse kazuju da je prisutnost jakog lidera u privatnom sektoru, sa vizijom i kredibilitetom, važan preduslov za uspjeh svih projekata, pa tako i NSS u JPP. Pošto se privatni sektor kroz JPP susreće sa nepoznatim i neistraženim tržištem i nije zainteresovan za preuzimanje potencijalno većeg rizika, mnogi preduzetnici u tom slučaju mogli bi se ugledali na jake lidere.

Iako je opseg studija i primjera u ovoj oblasti ograničen, mišljenje je da je najveća korist ostvarena u partnerstvu sa stabilnim organizacijama u privatnom sektoru, koji su onda podstakli i druge poslovne interese i organizacije za rješavanje sličnih pitanja u svojim zajednicama.

#### 5.4.4. Analiza stanja i potreba rekonstrukcije infrastrukture

Obaveznu stavku u utvrđivanju potencijala za stvaranje fonda NSS čini analiza infrastrukture na predloženim lokacijama, te raspoređivanje obaveza među partnerima sa definisanjem dinamike u njihovom rješavanju. Radi različitosti i specifičnosti situacija, ne može se ni približno govoriti o procentu tih troškova u odnosu na ukupne troškove ili cijenu izgradnje stana. Negdje se javila npr. potreba izmještanja postojećih elektrovodova (primjeri u Fojnici i Srebrenici), negdje izgradnja zaštitnog zida i dijela regulacije rijeke u svrhu zaštite od plavljenja (Srebrenica), zatim nepredviđena izgradnja postrojenja za prečišćavanja otpadnih voda (Drvar), sanacija rezervoara i uvođenje dodatnih količina u vodovodni sistem, obezbjeđenje veće vršne snage na postojećoj trafo-stanici, izgradnja nove TS itd., što su samo neki od različitih projekata koji su pratili izgradnju dosadašnjeg fonda stanova NSS.

Potrebno je naglasiti da se većina konturnih uslova, te potencijalnih problema može utvrditi blagovremeno zahtjevima upućenim nadležnim preduzećima (vodovod, kanalizacija, elektrodistribucija, PTT i putevi), te detaljnim i stručnim rekognosciranjima terena uz analize potencijalnih potreba koje mogu premašiti raspoložive kapacitete ili ugroziti predmetne lokacije i njihovo korištenje u bilo kom smislu (sva navedena preduzeća sa eventualno nadležnim stručnim agencijama ili institutima).

Ne postoje pravila u odnosima između dinamike izvođenja radova na uspostavljanju infrastrukture i radova na objektu, osim onih koji su definisani važećim procedurama kod nadležnih javnih

preduzeća (nadležne elektrodistribucije imaju tačno definisanu proceduru provođenja aktivnosti na obezbjeđenju novih priključaka).

Praksa implementatora je pokazala da je rješavanje konturne infrastrukture od koje zavisi priključenje objekata i kvalitet samog priključenja bolje provesti u djelo prije izgradnje objekta ili u početku izgradnje, jer će eventualno nedefinisani problemi koji bitno mogu uticati kasnije na te radove tada biti manja prepreka obezbjeđenju svih potreba. U slučaju njihove opravdane pojave tada, na vrijeme će zaustaviti investiranje i eventualnu blokadu procesa gradnje.

Mnogi od gore navedenih naknadno utvrđenih pratećih projekata su bili potpuno opravdani, ali su se mogli predvidjeti na vrijeme, pa i realizirati sistemski i planski da im se pristupilo na vrijeme. Neki od njih su se mogli riješiti na lakši način da se nisu poštovali vremenski rokovi za implementaciju projekata ili bi se u slučaju saznanja mogućnosti njihove pojave trebale poduzeti bolja planiranja kako bi se izbjeglo da je rješavanje osnovne infrastrukture ključni uslov za stavljanje u funkciju već investiranih značajnih sredstava u samu izgradnju ili rekonstrukciju stambenih objekata.

Bez mogućnosti definisanja pravila pri provođenju predmetnih analiza, potrebno je istaći maksimalno detaljan pristup u analizi promjena koje će se dogoditi u tom segmentu infrastrukture sa izgradnjom koja se planira implementacijom, te sve infrastrukturne aspekte koji mogu ugroziti funkcionisanje izgrađenog objekta u njegovoj budućnosti u zavisnosti od specifičnosti mikrolokacija i stepena razvijenosti rješavanja ove problematike u lokalnoj zajednici.

#### 5.4.5. Usvajanje kontura i konstrukcije objekata za izradu idejnih rješenja objekata NSS

Aktuelni trendovi i poželjan standard izgradnje ili adaptacije stambenih objekata treba posebno tretirati sljedeće elemente:

- 1. Konstrukcija zgrade** – nosiva konstrukcija: armiranobetonska ili zidana blok-opekam s armiranobetonskim okomitim i vodoravnim serklažima te armiranobetonskim međukatnim konstrukcijama (kvalitetnije je i zdravije stanovanje u građevini od prirodnih materijala u koje spada i opeka pa se preporučuje ako je nosiva konstrukcija armiranobetonska, barem ispune vanjskih zidova raditi od blok-opeke).
- 2. Fasada** – Najčešće su kompaktne fasade s termoizolacijom od ekspaniranog polistirena (stiropora) i sa završnom obradom uglavnom silikatnom žbukom koje su se pokazale kvalitetno u izgradnji i eksploataciji. Jedna je od najjeftinijih na tržištu koja zadovoljava uslove kvalitetnog stanovanja, uz napomenu da završna obrada vremenom mijenja boju, te je neophodno periodično održavanje.

Za napredne modele i investitore NSS, u zavisnosti od finansijskih uslova, preporuka je oblaganje fasada kamenim pločama, pločama na bazi smola tipa „trespa“, fasadnom opekam, kvalitetnim limovima i sl. (te su obloge vrlo otporne na atmosferske uticaje godinama, a pridonose i vizuelnom dojmu kvaliteta, ali su znatno skuplje u odnosu na najčešću „demit“ fasadu).

- 3. Vanjski otvori** – Poželjno je ugraditi kvalitetnu i dugotrajnu vanjsku stolariju, lameliranu, drvenu kako bi se prevenirale deformacije, a troškovi investiranja bili u okviru racionalnih. U naprednim varijantama investiranja najpoželjnije je koristiti kombiniranu stolariju, alu-drvo



(vanjska aluminijska obloga iznimno je otporna na atmosferske uticaje, a unutrašnji drveni dio prozora stanaru daje osjećaj topline. Poželjno je ugraditi vanjske aluminijske rolete (bolja termozaštita, viša protuprovalna zaštita i općenito viši kvalitet).

4. **Termoizolacije** – Poželjne su termoizolacije sa svojstvima boljim od zakonom propisanih minimuma, a stolarija kvalitetna Low-E stakla što donosi veću uštedu energije.
5. **Hidroizolacije** – Poželjne su najkvalitetnije hidroizolacije za terase i ravne krovove, sa pravilnom i tehnički riješenom odvodnjom, budući da su problemi te vrste najčešći.
6. **Zvučna izolacija** – Poželjno je izvesti zadovoljavajuću zvučnu izolaciju zbog privatnosti i mira stanara.
7. **Strujne instalacije** – Poželjno je ugraditi, odnosno barem osigurati pripremu za ugradnju alarma, videoportafona u boji, telefonske instalacije u što više soba, dovoljan broj utičnica, zajedničke antenske sisteme za zemaljske, kablovske i satelitske TV programe, a stvoriti osnov i za individualne antenske sisteme bez potrebnih improvizovanih provođenja instalacija itd.
8. **Grijanje i hlađenje** – Na tržištu novogradnje stanova uobičajeno je etažno plinsko grijanje radiatorima i hlađenje klima-uređajima. Etažno plinsko grijanje uz pomoć radijatora kvalitetno je rješenje za zgrade višeg nivoa. Moguće je ponuditi viši kvalitet plinskih bojlera, kao i radijatora, za hlađenje se mogu koristiti multisplit klima-uređaji, a vanjske jedinice prikriti. Iskorač je u tehnologiji grijanja i hlađenja upotreba izvora energije iz tla i solarnih izvora energije, što je poželjno sa svih aspekata u zavisnosti od sredstava za početno investiciono ulaganje.
9. **Liftovi** – U zavisnosti od spratnosti zgrade, stanarima je bitno da ima ugrađen lift, po mogućnosti s agregatom za rezervno napajanje u slučaju nestanka električne energije. Maksimum bez lifta je 4-etažna zgrada.
10. **Brojila potrošnje** – Zbog kontrole troškova stanovanja, standard su zasebna brojila potrošnje za svaki stan, a poželjno ih je smjestiti izvan stanova ili ugrađivati s mogućnošću daljinskog očitavanja.
11. **Tlocrtno rješenje stana** – Funkcionalno tlocrtno rješenje, dobro raspoređene i osvjetljene prostorije čija je površina u skladu s namjenom sve važniji su kriteriji koje je nužno poštovati.

#### 5.4.6. Izrada finansijske konstrukcije za izgradnju objekta u skladu sa analizom infrastrukture

Cijena m<sup>2</sup> stana sastoji se od: etalonske cijene građenja (građenje, projektovanje, nadzor i vodni doprinos+ PDV), koja bi trebala da iznosi do 800 KM/m<sup>2</sup> neto korisne površine stana, te cijene zemljišta, komunalne infrastrukture i priključka, koja se značajno razlikuje od lokacije do lokacije, odnosno opštine, ili zone u opštini, a može iznositi do 200KM/m<sup>2</sup>.

Dakle, maksimalna proizvodna cijena m<sup>2</sup> stana iz programa NSS, ukoliko nije obezbijedena na lokacijama sa posebnim prethodnim radovima, ne bi trebala premašiti iznos od 1.000 KM/m<sup>2</sup>.

### KLJUČNI ELEMENTI

1. Budući stambeni fond NSS se može osnivati izgradnjom novih objekata, preuređenjem postojećih objekata koji mijenjaju namjenu, adaptacijom i poboljšanjem tehničkih karakteristika slabije opremljenih stanova/prostora ili nadzidiivanjem sa poboljšavanjem karakteristika stanovanja u okruženju novih jedinica NSS (npr. izrada termo fasada za cijele zgrade, adaptacija zajedničkih prostorija I slično).
2. Jedinice lokalne zajednice trebaju na vrijeme analizirati pitanje vlasništva nad zemljištem za gradnju i ispitati mogućnosti partnerstva u gradnji, kroz ponudu u zajedničkom investiranju, što može inicirati i izmjenu i dopunu postojećih planova izgradnje.
3. Obavezno je preliminarno ispitivanje zadovoljavanja postojeće infrastrukture u saradnji sa javnim preduzećima, te određivanje konturnih uslova usklađenih sa planovima izgradnje.
4. Standardi gradnje trebaju biti aktuelizovani i usklađeni sa pozitivnom praksom kada je u pitanju izgradnja i eksploatacija tržišnih stanova. Stambene jedinice NSS ne trebaju zaostajati u pogledu opremljenosti za tržišnim stanovima koji se grade u okruženju, a poželjna su i viša ulaganja u izgradnji, naročito po pitanju opremanja u svrhu postizanja bolje energetske efikasnosti, kako bi se eksploatacija stambenih objekata učinila povoljnijom za buduće korisnike programa NSS.

### 5.5. Dokumenti koji definišu oblast NSS na lokalnom nivou

Dokumenti koji definišu oblast NSS<sup>17</sup> se trebaju usvajati sa vizionarskim pristupom, ali na realnim osnovama i utvrđenim potrebama. Vrlo je važno voditi računa o dugoročnoj formi donošenja planirajući procese u zajednici na duži vremenski period.

Takođe je potrebno predvidjeti promjenu uslova korištenja i raspolaganja po pitanju nekih procedura i aktivnosti vremenom, te ostaviti jednostavne mogućnosti za provođenje i usaglašeno mijenjanje donesenih dokumenata.

Vrlo je značajno osigurati dokumentima zadovoljavanje principa NSS, tako da:

- sistem finansiranja bude zasnovan na povratu troškova,
- sistem institucija i mehanizama između njih ima infrastrukturu, kapacitet i fleksibilnost da provodi definisane mjere i raspoložive projekte u skladu sa usvojenom strategijom i planovima, te lokalnom stambenom politikom,
- se može postepeno uvoditi sistem subvencija sa viših nadležnih nivoa vlasti koje trebaju biti transparentne i socijalno osjetljive, ali podložne reviziji potreba,

17 Ovi dokumenti se nalaze u prilogu (CD)

- sistem bude zasnovan na osnovnoj podjeli nadležnosti nivoa kada je u pitanju finansiranje i provođenje programa,
- se u skladu sa razvijanjem instituta NSS i standarda života u lokalnim zajednicama uopšte, ovim programom uvodi više mjera uticaja na NSS i kroz druge podsticaje.

#### 5.5.1. Odluka o stambenom fondu NSS i o načinu raspolaganja

Ovom odlukom uređuju se:

1. institut socijalnog stanovanja (pojam socijalnog stanovanja),
2. mjerila i kriteriji za ostvarivanje prava na socijalno stanje (definiše ko i pod kojim uslovima ima pravo na socijalno stanovanje),
3. postupak utvrđivanja rang-listi i način dodjele stanova u najam,
4. uslovi korištenja,
5. principi i procedure raspolaganja i upravljanja stanovima NSS i prestanak najma stana, te druga pitanja od opšteg značaja za primjenu instituta NSS.

Donošenje ove odluke od strane lokalne zajednice uglavnom podrazumijeva naknadnu izradu uputstva o provođenju ili određenog broja pravilnika kojima se preciziraju aktivnosti i ciljevi.

#### 5.5.2. Kriteriji za izbor korisnika po kategorijama

Odlukom o kriterijima za izbor korisnika uređuju se kriteriji i način vrednovanja i dokazivanja ispunjavanja posebnih kriterija pri izradi rang-liste najmoprimaca stambenih jedinica.

Odluka definiše sljedeće oblasti:

1. Najveći mogući broj bodova te pravo prvenstva za porodice i pojedince sa jednakim brojem bodova,
2. Status raseljenih osoba i/ili povratnika,
3. Status i stanje prijeratne stambene jedinice,
4. Stambeni status,
5. Pripadnost ranjivim grupama lica u stanju socijalne potrebe,
6. Pripadnost ostalim grupama u nepovoljnoj socijalnoj situaciji,
7. Odgovornost za provedbu i stupanje na snagu,
8. Stupanje na snagu i objavljivanje.

#### 5.5.3. Pravilnici o načinu i postupcima dodjele stanova

Ovim pravilnicima se osobito uređuju sljedeće oblasti:

1. Temeljne odredbe (pojam, predmet najma i upotrebe, načelo ustavnosti, načelo jednakosti, organi uprave i NVO sektor),
2. Najam i način dodjele stana u najam (dodjela stanova, ugovor o najmu, postupci dodjele, najmoprimci, najamnina)
3. Najmoprimci (opšti kriteriji i uslovi učestvovanja),

4. Javni poziv za odabir najmoprimaca (sadržaj i objava, opšti uslovi, odluka o kriterijima, opšta i kadrovska rang-lista, dostavljanje i evidencija prijava, otvaranje i obrada prijava)
5. Kriteriji za izbor najmoprimaca – bodovanje i vrednovanje prijava
6. Komisija za odabir najmoprimaca (postupak formiranja komisije, prvostepena i drugostepena komisija, opšti uslovi rada komisija, sam rad i nadležnosti, postupak odabira, zapisnici, glasanje, opšta i kadrovska rang-lista, pravo na prigovor i rok za prigovor, odluke o prigovoru, konačna rang-lista)
7. Provođenje postupka dodjele i/ili ponude stanova u najam,
8. Prelazne i završne odredbe (upravljanje i održavanje, prava i obaveze nakon završetka programa, nadzor, stupanje na snagu i objavljivanje, tumačenje, izmjene i dopune Pravilnika)

#### 5.5.4. Pravilnici o načinu raspolaganja, upotrebe i upravljanja stanovima

Ovaj pravilnik (ili pravilnici) definiše sljedeće oblasti:

1. Prava i obaveze na osnovu vlasništva i učešća u programu (pojam, predmet raspolaganja i upotrebe, prateći dokumenti),
2. Način korištenja (pravo raspolaganja, ograničeno pravo raspolaganja, notarska zabilježba – upis ograničenja prava raspolaganja, rok trajanja zabrane otuđenja i daljeg opterećenja)
3. Pravo upotrebe (obaveze najmoprimaca i najmodavaca stambenih jedinica, izmjena statusa najmoprimca, novonastale okolnosti koje ne utiču na ispunjavanje uslova, raskid ugovora o najmu, popunjavanje slobodnih stambenih jedinica, visina i struktura najamnine, način plaćanja najamnine, način korištenja sredstava najamnine, kontrola upotrebe stambenih jedinica, trajanje ugovora o najmu),
4. Upravljanje i održavanje stambenim jedinicama i obaveza sačinjavanja finansijskih izvještaja.

#### 5.5.5. Poslovnici o radu komisija za odabir korisnika

Postupak izbora najmoprimaca za dodjelu stana u najam zasniva se na načelu dvostepenog rješavanja. Na osnovu pravilnika o dodjeli stambenih jedinica u najam formiraju se prvostepena i drugostepena komisija koje imaju svoje poslovne o radu.

Poslovnik o radu prvostepene komisije za formiranje rang-liste potencijalnih najmoprimaca definiše:

1. Temeljne odredbe (unutrašnje organizovanje i način rada prvostepene komisije, način odlučivanja, informisanje nadležnih tijela o radu komisije, kao i druga pitanja od značaja za rad Komisije),
2. Konstituisanje komisije (odabir predsjednika i zamjenika predsjednika Komisije)
3. Prava i dužnosti predsjednika, zamjenika predsjednika i članova Komisije,
4. Način rada i sjednice Komisije,
5. Odlučivanje,
6. Vođenje zapisnika (procedura vođenja zapisnika, usvajanje zapisnika, arhiviranje zapisnika i dokumentacije),
7. Izmjene i dopune Poslovnika.

Poslovnika o radu drugostepene komisije za odlučivanje po prigovorima na rang-listu najmoprimaca i odobravanje konačne rang-liste najmoprimaca definiše iste stvari kao i poslovnik prvostepene komisije, ali sa posebnim odredbama o načinu rješavanja žalbi i odobravanju konačne rang-liste.

### 5.5.6 Odluka o cenzusu primanja

Ovom odlukom utvrđuje se visina maksimalnog iznosa primanja koju može imati kandidat sa članovima domaćinstva da bi se mogao prijaviti za najam stambenih jedinica NSS. Visina maksimuma primanja utvrđuje se po obrascu i na sljedeći način: prosječna neto plata na nivou RS/Federacije pomnoži se sa koeficijentom u odnosu na broj članova domaćinstva.

### 5.5.7. Odluka o visini i strukturi najamnine

Ranije je navedeno da najamnina treba imati socijalnu i ekonomsku funkciju, usklađenu na lokalnom i regionalnom nivou u svrhu provođenja osmišljenih strateških ciljeva.

#### SOCIJALNA FUNKCIJA NAJAMNINE

Visina najamnina daje karakter NSS-u. Ukoliko je najamnina manja, NSS dolazi do punog izražaja i funkcije. Naime, ako je najamnina manja, dovoljan fond stanova omogućuje zbrinjavanje većeg broja stanovništva u stanove sa odgovarajućim uslovima stanovanja i uz primjereniju najminu. Takva socijalna funkcija najamnine će dovesti u budućnosti do odgajanja zdravih novih generacija koje će doprinijeti privrednom razvoju lokalne zajednice i zaustaviti postojeće negativne trendove.

Pored toga, građani će steći utisak o socijalnoj jednakosti u društvu što će svakako smanjiti antagonizam u društvenoj zajednici. Koliko je značaj ove funkcije najamnine govori i činjenica da je u ranijim periodima država intervenisala na ovom polju tako što je propisivala najveći iznos najamnine koji se može ugovoriti ili jednostavno propisivala visinu iznosa najamnine zavisno od kvaliteta stana, položajne pogodnosti i druge pogodnosti.

Poznati su slučajevi kada nadležni organi uprave države svojim propisima uvode subvencioniranje pojedinih kategorija stanovništva iz razloga da bi pomogli stanovništvo sa nižim primanjima sa primjerenijim uslovima stanovanja, a samim tim stvarali socijalnu jednakost stanovništva. Krajnji cilj je da se odgoje zdrave generacije bez hendikepa i negativnih razmišljanja da su radi imovinskog stanja i statusa građani druge kategorije.

#### EKONOMSKA FUNKCIJA NAJAMNINE

Niža najamnina stanova namjenskog karaktera za korištenje u svrhu socijalnog stanovanja ostvaruje njenu pravu ekonomsku funkciju. Ona je vrlo važan regulator pravilne raspodjele nacionalnog dohotka koja može svoj efekat postići bolje od svih mjera države.

Naime, ukoliko organ uprave nadležan za provođenje ove politike interveniše u ovoj oblasti dovoljnim finansijskim sredstvima i najamnine budu niže, ali dovoljne za održivost sistema, to će uticati na smanjenje tržišne cijene najamnine na slobodnom tržištu. Isto tako, spriječiće se stvaranje monopola na tržištu i neće doći do prelijevanja nacionalnog bogatstva u džepove pojedinaca koji raspolažu velikim brojem nekretnina iz ove oblasti i koji ne žive od svog rada već

od rente i tuđeg rada. Iz tog razloga glavni je razlog da se interveniše u ovoj oblasti i onemogućiti stvaranje monopola pojedinih grupa i prelijevanja nacionalnog dohotka društvene zajednice u neželjenom smjeru, umjesto da se eventualne razlike u dohodcima usmjere u proširenu reprodukciju i povećanje produktivnosti kako privrednih subjekata, tako i radnika, a samim tim i lokalnih zajednica.

#### PRIMJERI CIJENA NAJMA

Cijena najma je u osnovi prvenstveno bazirana na normama i ranije stečenim ili prihvaćenim iskustvima vezanim za amortizaciju po ugrađenom materijalu i sistemu gradnje, kao i iskustvenim ocjenama za troškove korištenja i amortizacije. Specifičnost dosadašnjih programa je da vlasnici objekata i upravitelji nemaju iskustva u dugogodišnjem održavanju, nego se koriste teorijske pretpostavke. Uzevši ove činjenice u obzir, potrebno je razmotriti potrebu za periodičnim analizama održivosti formirane rente, u cilju amortizovanja posljedica problema koje ne bi trebale dati lošije pokazatelje implementiranih pilot programa, te ugrozili dugoročnu održivost instituta NSS.

Strukturu cijene najma, koju određuje lokalna zajednica treba da čini:

- vrijednost amortizacije – tj. povrat ulaganja, prema procijenjenoj trajnosti objekta (ujedno rezerva za pozitivnost u obavljanju usluga upravljanja)
- vrijednost investicionog održavanja – procjena trajanja uređaja, opreme i instalacija u zgradama
- vrijednost čišćenja, održavanja, servisiranja i povremene opravke zajedničkih instalacija i dijelova objekta
- osiguranje objekta od uobičajenih rizika,
- troškovi tekućeg održavanja, domara i/ili kućepazitelja,
- troškovi održavanja osnovne infrastrukture koja pripada objektu,
- troškovi administracije i upravljanja,
- poreske troškove, ukoliko vlasnik nije istih oslobođen.

Ciljevi se, praktično izražavaju sa definisanjem elemenata strukture cijene najma na sljedećim polaznim osnovama:

1. Amortizacija bi trebala biti uzeta u obzir na period od 80–100 godina s obzirom na težnju formiranja nisko opterećujuće cijene najamnine u periodu uvođenja NSS. Izgradnja objekata je subvencionirana, tj. finansirana djelimično od strane donatora ili dijelom sredstvima države, te bi bilo razmotriti i mogućnost eventualnog izuzimanja od amortizacije donatorskih sredstava. S obzirom na sve pogodnosti koje lokalna zajednica dobija forsiranjem izgradnje ovakvih stanova, dio cijene najma koji se odnosi na amortizaciju bi trebao biti baziran samo na sredstvima koje je direktno u izgradnju uložila lokalna zajednica. Stvaranjem uslova za razvijanje NSS uz značajno subvencioniranje stanovanja od strane države, paralelno bi se stvorili uslovi za povećanje cijene najma koji bi se trebali odnositi za segment amortizacije, te bi tada amortizacija mogla biti bazirana na cjelokupnom ulaganju u izgradnju ili adaptaciju stanova.
2. Istovremeno se u ovoj fazi preporučuje mogućnost lokalnim zajednicama koje kreiraju cijenu najma da se iz ukupnih troškova izgradnje u pojedinim slučajevima izdvoje elementi strukture cijene nastali na osnovu lokalnih pogodnosti (renta, uređenje zemljišta i slično),

uz preporuku da se razlozi za isto sagledaju i sa aspekta provođenja socijalne politike i obezbjeđenja eventualnih subvencija.

3. Troškovi upravljanja (po m<sup>2</sup> ili po paušalu) – 15% od tekućeg održavanja ili cca 3 KM mjesečno po stanu.
4. Troškovi održavanja (investiciono održavanje 65% instalacije – 150% oprema stana za period trajanja amortizacije, te tekuće održavanje u iznosu 50% od investicionog za period trajanja amortizacije) u odnosu na ukupne troškove građenja. U okviru analiziranih troškova investicionog održavanja koje treba planirati, potrebno je jasno razdvojiti konstruktivne elemente koji se ne mijenjaju u periodu amortizacije, kao i one koji se mijenjaju nekoliko puta, te ih tako obuhvatiti kroz analizu cijene najma.
5. Troškovi održavanja zajedničkih dijelova zgrada i instalacija u skladu sa važećom zakonskom regulativom ili drugim propisima ili odlukama donesenim na lokalnom nivou.
6. Porez na imovinu i PDV na ukupnu uslugu po potrebi (prihod opština od najamnine stanova, a u nekim situacijama i poslovnih prostora, nije opterećen PDV-om).
7. Troškovi osiguranja stana za osiguranje od uobičajenih rizika – obavezno u za to procijenjenim potrebama postojanja rizika nastanka štete, tj. gubljenja vrijednosti preuzete imovine bez mogućnosti naknade (odluka vlasnika).
8. Troškovi rizika naplate (iskustveno 10 %, u kojima su sadržani i oni faktori koji utiču na rizike od „uhodavanja aktera“ koji su ranije pomenuti).

Postojeće formirane cijene najmnina se kreću od 0,8–1,2 KM/m<sup>2</sup> u zavisnosti od gore navedenih uslova obezbjeđenja stambenog fonda i drugih pomenutih koeficijenata.

Troškove održavanja navedene pod 5) vlasnik bi trebao naplaćivati u okviru najamnine, pa da u slučaju uređenih propisa iz naplaćene najamnine može plaćati te obaveze angažovanom upravitelju za te poslove.

Napomena je da se u cijenu najma ne uračunavaju usluge grijanja i ostalih komunalnih usluga i infrastrukture, ali da se kontroliše njihovo izmirivanje od strane korisnika. Ukoliko isto obezbjeđuje vlasnik, potrebno ju je posebno obračunati, procijeniti i svesti na mjesečni iznos.

Napominje se da je poželjno prilikom formiranja cijene najma razmotriti potrebu forsiranja cijene najma povećanom amortizacijom i investicionim održavanjem, ako ima osnova za očekivati da će stanovi nakon izvjesnog broja godina doći u neku od varijanti (do)otkupa, u slučajevima ako su stambene jedinice građene tako zamišljenim programima, kako bi značajan dio predviđen za investiciono održavanje nakon tog perioda bio otpisan.

Treba ostaviti mogućnost korekcije cijene najma u skladu sa principima NSS iz strategije NSS, kategorisane u skladu sa koeficijentima koji definišu zonu stanovanja, te privremenim ili stalnim koeficijentima kojima se mogu definisati razne pogodnosti u smislu korištenja stana radi eventualne neuređenosti stana u fazi primopredaje, potrebnih predviđenih ulaganja, zaštite interesa vlasnika stana i slično.

## POLITIKA BUDUĆEG KREIRANJA CIJENE NAJMA

Pred organima uprave koji će uvoditi NSS se postavljaju dva ključna zadatka, a to je da omogućće nesmetan razvoj tržišne privrede, te utvrđivanje i provođenje socijalne politike. Ove dvije oblasti

idu jedna uz drugu i ukoliko se ne postave pravilno, će doći do socijalnog zaostajanja zajednice ili privrednog kolapsa.

U tom pravcu, suočeni sa problemima i stanjem na terenu, organi uprave su počeli da svojim propisima regulišu i pitanje NSS koje je takođe bitan faktor cjelokupne socijalne politike u državi. Kao primjer, su navedeni BPK Goražde i Zeničko-dobojski kanton koji su donijeli zakone o NSS kojim su pokušali da regulišu ovu oblast. Međutim, na entitetskom nivou se nije ništa učinilo, mada su načelno nadležni da uredi ovu oblast. Istovremeno, ako se izvrši analiza samih zakona, vidi se da su to prvi koraci kojim se u ovom teškom vremenu nedovoljno reguliše ova oblast bez stvaranja finansijskih obaveza po organe vlasti radi postojećih prevelikih socijalnih izdvajanja.

Predviđeno je da se zakonima stvore uslovi da se stanje na terenu uz novu implementaciju projekata sistemski uređuje i provodi putem strategija, što opet zavisi od pojedinih političkih odnosa i snaga u zakonodavnom tijelu organa koje donose i pomenute strategije. Radi neraspoloživih fondova ili planiranih sredstava iz budžeta nisu se mogla definisati određena načela i ciljevi zakona, već su samo stvoreni pravni okviri za buduća djelovanja lokalne zajednice. Predviđeno je da se pokrenu aktivnosti istraživanja kako bi se ciljevi konkretizirali strategijama i planovima.

Ubrzavanjem obaveznog provođenja tih aktivnosti kako bi se definisali i utvrdili načela i vremenski ciljevi, lakše bi bilo tumačiti posebne odredbe u skladu sa utvrđenim principima donesenih zakona. To bi trebao biti osnov za revizije stanja i konkretiziranje socijalnih politika, što bi rezultiralo izmjenama zakona kojima bi se propisao iznos sredstava kao obaveza svih nivoa organa uprave i lokalnih jedinica da budžetski planiraju svake godine sredstva za ove namjene, prvo u svrhu subvencioniranja, pa onda i razvijanja ovog instituta.

Država treba biti glavni nosilac monitoringa provođenja i obezbjeđenja definisane politike NSS sa aspekta primjene i poštivanja ljudskih prava prema ranije preuzetim pomenutim konvencijama, dok je istovremeno u skladu sa ustavnim nadležnostima na nižim nivoima utvrđivanje i provođenje ovog dijela socijalne politike.

Prilikom kreiranja zakonske regulative u oblasti NSS na nadležnim nivoima trebaju se preciznije regulisati ova pitanja:

1. stvoriti zakonsku obavezu izrade dokumenata kojim bi se definisali načela i precizni ciljevi koje u određenim rokovima treba postići politikom NSS,
2. u skladu sa potrebama propisati precizniji izvor sredstava finansiranja mjera politike NSS uz utvrđivanje da se za svaku kalendarsku godinu mora izdvojiti određeni iznos budžetskih sredstava za ove potrebe,
3. preciznije regulisati najveći iznos najamnine za korištenje stambenih jedinica NSS, te način formiranja i njeno korištenje u različitim korisničkim kategorijama, sve po neprofitnim uslovima, puno povoljnijim od tržišnih, od čije razlike bi se takođe punio fond za subvencioniranje stanovanja ranjivih grupa,
4. zakonima i propisima uvesti osnove kriterija i prava na subvencije najamnine za stanovništvo sa najnižim primanjima.

Bez obzira na nisku najmninu koja mora biti u oblasti NSS, ipak postoji određeni sloj stanovništva koji je neće moći izmirivati a da ne dovede u pitanje podmirivanje svojih drugih egzistencijalnih potreba. Da bi sistem NSS bio održiv i da se ne bi obrušio sam od sebe, mora se obezbijediti

plaćanje najamnine u kontinuitetu. Iz tog razloga država mora iz budžeta obezbijediti visinu najamnine putem subvencija za lica sa najnižim primanjima.

Ovim mjerama bi se postigla tražena puna socijalna i ekonomska funkcija najamnine kao centralnog pitanja politike NSS. Ukoliko ova komponenta ne bude uređena na ovakav način, NSS neće postići svoj cilj i ova oblast će samo biti prividno uređena kako bi se na oči međunarodne zajednice stekao dojam da je BiH moderno uređena država uz potpuno poštovanje građanskih prava i sloboda utvrđenih međunarodnim ugovorima i domaćim zakonodavstvom.

#### 5.5.8. Javni poziv za prijavu korisnika

Javni poziv propisuje proceduru i uslove za podnošenja zahtjeva-prijava za dodjelu stambenih jedinica u najam. Javni poziv sadrži sljedeće oblasti:

1. Broj i strukturu stambenih jedinica,
2. Vrijeme trajanja najma i iznos najma,
3. Uslove učesća u pozivu, osnovne kriterije za utvrđivanje rang-listi, način vrednovanja i dokazivanja ispunjavanja posebnih kriterija,
4. Dostavljanje prijave, vrednovanje kriterija i način formiranja rang-listi,
5. Vrijeme trajanja poziva,
6. Informacije i kontakt osobe.

#### KLJUČNI ELEMENTI

1. Brojni su dokumenti koji prate pripremu i provođenje NSS, ali je bitno ostaviti prostor za promjene uslova korištenja, raspolaganja itd. u skladu sa razvijanjem stambene strategije i socijalne politike.
2. Odlukama i pravilnicima se regulišu: kriteriji za izbor korisnika; način i postupci dodjele stanova; način raspolaganja, upotrebe i upravljanja stanovima; poslovnici o radu komisija za odabir korisnika; cenzus primanja po članu domaćinstva (kao uslov prava za korištenje NSS); visina i struktura najamnine, a javnim pozivom za podnošenje prijave za NSS se postiže transparentnost postupka i davanje jednakih prava svim potencijalnim korisnicima koji zadovoljavaju propisane uslove.
3. Najamnina ima socijalnu i ekonomsku funkciju.
4. Cijena najma se formira na osnovu brojnih faktora i treba predvidjeti mogućnost njene korekcije u skladu sa razvijanjem stambene strategije i socijalne politike na višim nivoima kojima se podstiče stambena izgradnja i obezbjeđuje subvencioniranje NSS.
5. Zakonska regulativa NSS, do sada donesena u ZDK i BPK, treba podsticati donošenje drugih propisa kako bi se sistemski dugoročno riješili izvori finansiranja NSS, na jedinstven način na regionalnim nivoima definisali iznos i način formiranja najamnine, te ujednačene osnove kriterija i prava kako na korištenje NSS, tako i na subvencije najamnine.

## 6. TEHNIČKI I PRAVNI PREDUSLOVI ZA IMPLEMENTACIJU PROJEKATA, OSNIVANJE ILI POVEĆANJE FONDA I GRADNJU

Implementacija programa NSS dodjeljuje se stručnim službama, neprofitnim organizacijama ili javnim institucijama čija su uža djelatnost i iskustvo vezani za sanaciju, izgradnju i upravljanje stambenim fondom za izdavanje pod najam. Za svaku od gore navedenih aktivnosti ne moraju biti angažovane isključivo lokalne organizacije, već one mogu biti okružne/regionalne, a nema praktičnih razloga da njihovi osnivači bude više lica koja ovim institucijama mogu dati i širi spektar djelovanja u skladu sa kapacitetima i potrebama.

Prvi dokument koji se odnosi na planiranje izgradnje ili rekonstrukcije objekata treba pripremiti u formi projektnog plana, preciznog projektnog dokumenta, što u konačnici osigurava mehanizme pravovremenog djelovanja i neometane implementacije programa. Takav dokument treba precizirati sljedeće procese:

1. Proces iniciranja, kojim se opredjeljujemo za pristup realizaciji neke ideje kroz projekt, uključuje izradu studije isplativosti kojom opravdavamo svoju odluku o investiranju.
2. Proces planiranja podrazumijeva definisanje projektnog zadatka prikupljanjem podataka shodno postavljenom cilju. Tom se prilikom razmatraju: obim projekta, posebnost, kompleksnost, stepen složenosti, karakter i rizici. Vrše se ekspertize i mjerenja na lokaciji predviđenoj za gradnju, analiziraju regulacione odrednice i prostorno-planski, urbanistički uslovi. Od kvaliteta definicije i formulacije projektnog zadatka direktno proizlaze sljedeći koraci u procesu planiranja:
  - a) definisanje obima projekta – spisak svih podciljeva;
  - b) projektovanje, tj. izrada investiciono-tehničke dokumentacije kojom definišemo aktivnosti i njihov redoslijed; procjenu rokova; procjena troškova – tj. finansijskih sredstava; te
  - c) razrada projektnog plana.

Procesom planiranja takođe postavljamo standarde kontrole, definišući: šta, kako, kada i na osnovu čega će se kontrolisati. Planiranjem sagledavamo sve direktne i indirektno, postojeće i potencijalne uticaje koje okruženje može imati na realizaciju zacrtanih ciljeva, i u konačnoj instanci postizanje cilja, a to je predaja objekta na upotrebu.

Proces planiranja je početni korak u upravljanju realizacijom, ali taj proces je neprekidan zbog činjenice da se okolnosti i različiti faktori koji utječu na planerske pretpostavke stalno mijenjaju. Vrlo karakteristične promjene okruženja, pri realizaciji građevinskih poduhvata, jesu klimatski uslovi, čiji uticaji dotiču ne samo terminski plan, nego i budžet i kvalitetu.

3. Proces izvođenja uključuje sve radnje vezane za nesmetanu implementaciju planiranih aktivnosti. U tu svrhu formalno se usvajaju plan i tehnička dokumentacija; formira projektni tim; dodjeljuju uloge – nadležnosti i odgovornosti; te raspisuju konkursi i odabira najpovoljniji ponuđač, koji po potpisu ugovora gradi objekat.
4. Proces kontrolisanja je konstantno prisutan u toku implementacije projekta i počinje odmah nakon iniciranja. Pomaže projekt menadžeru pri praćenju realizacije planiranih ostvarenja po svim fazama. Proizlazi iz i povratno utiče na proces planiranja s kojim je u neraskidivoj vezi. Planom predviđeni ciljevi definisani su vremenskim rokovima, količinom, kvalitetom i cijenom u svakoj od faza realizacije. Kontrola ima za cilj da:
  - a) anticipira moguća odstupanja prije no što se dese;
  - b) reaguje na kritične događaje čim se dese;
  - c) predlaže korektivne mjere koje kao *inputi* odlaze nazad u planerski proces, te se vrši re-planiranje.
5. Proces zatvaranja projekta ima za cilj da administrativno zatvori projekt što se pri izgradnji objekata radi oslobađanjem odgovornosti projektnog tima od bilo kakvih materijalno-finansijskih obaveza kroz prenošenje sve odgovornosti na korisnika. Korisnik preuzima odgovornost za objekt preuzimajući ga na upotrebu.

Poželjno je po suštinskom okončanju izvršiti evaluaciju efektivnosti i efikasnosti projekta; relevantnosti projektnih ciljeva, *outputa* i aktivnosti; efektivnosti sistema planiranja, izvođenja i kontrole, te iz svega izvući pouke za buduće slične poduhvate.

Za uspješnu realizaciju izgradnje građevinskog objekta izuzetno je važno kvalitetno uspostaviti odnose između različitih učesnika projekta: (i) investitor; (ii) korisnik; (iii) projektanti; (iv) izvođač; (v) stručni nadzor; i (vi) upravitelj ili voditelj projekta. Odgovor leži u pridržavanju osnovnih principa menadžmenta, tj. u profesionalnom obavljanju funkcije projekt menadžera. Neophodno je da projekt menadžer prilikom preuzimanja odgovornosti za efikasnu i efektivnu realizaciju projekta uz tu odgovornost dobije i pripadajuće ovlasti, tj. pravo na donošenje odluka i mogućnost očekivanja da se te odluke i nalozi izvršavaju.

Na osnovu projektnog plana (projekt dokumenta) se pokreću projektne aktivnosti i potpisuju protokoli o saradnji ili memorandumu o razumijevanju.

## 6.1. Generalno – Pravni osnov za stvaranje fonda NSS i procedura

Zakon o principima lokalne samouprave u Federaciji Bosni i Hercegovini ("Službene novine FBiH", br. 49/06, 51/09), kao i Zakon o lokalnoj samoupravi RS ("Službeni glasnik RS", br. 101/04, 42/05, 118/05 i 98/13) opštine i gradove definišu kao jedinice lokalne samouprave, koje imaju svojstvo pravnog lica i pravo slobodnog i samostalnog raspolaganja svojom imovinom i finansijskim sredstvima u skladu sa zakonom.



Statut je najviši pravni akt svake jedinice lokalne samouprave kojim se, između ostalog, definišu prava, obaveze i odgovornosti, nadležnosti i organi upravljanja jedinica lokalne samouprave.

Prilikom implementacije projekata socijalnog stanovanja u više segmenata i faza projekta se prepliću nadležnosti koje su već ustavom i zakonom dodijeljene u isključivu nadležnost jedinica lokalne samouprave.

Nije sporno da su jedinice lokalne samouprave ovlaštene da budu aktivni nosioci projekta ove vrste. Zakon o principima lokalne samouprave u FBiH u članu 8 u nadležnost jedinica lokalne zajednice stavlja između ostalog i:

- donošenje programa i planova razvoja jedinice lokalne samouprave i stvaranje uvjeta za privredni razvoj i zapošljavanje,
- donošenje prostornih, urbanističkih i provedbenih planova, uključujući zoniranje,
- utvrđivanje i provođenje stambene politike i donošenje programa stambene i druge izgradnje,
- utvrđivanje i vođenje politike raspolaganja, korištenja i upravljanja građevinskim zemljištem,
- utvrđivanje politike upravljanja i raspolaganja imovinom jedinice lokalne samouprave.

Zakon o lokalnoj samoupravi RS pitanje nadležnosti jedinica lokalne samouprave reguliše odvojeno za opštine i za gradove, ali u svakom slučaju u članu 12 između ostalog navodi kao samostalnu nadležnost Opštine:

- usvajanje razvojnih, prostornih, urbanističkih i provedbenih planova,
- uređenje i obezbjeđenje korištenja građevinskog zemljišta i poslovnog prostora,
- upravljanje i raspolaganje imovinom opštine,
- vršenje katastarskih, geodetskih i imovinsko-pravnih poslova, u skladu sa zakonom.

Zakon u članovima 13 i 14 precizno navodi nadležnost Opštine u poslovima urbanističkog planiranja i građenja, odnosno stambeno-komunalne djelatnosti.

Utvrdjivanje pravnog okvira kojim su definisane nadležnosti jedinica lokalne samouprave je za provođenje politike socijalnog stanovanja bitno, jer se u pravilu u BiH ova politika provodi na nivou jedinica lokalne samouprave, odnosno opština.

U okviru navedenih nadležnosti opština koje su u pravilu učesnici u projektu socijalnog stanovanja bitno je razgraničiti i nadležnost i odnos unutrašnjih organa opštine, koji se u različitim fazama projekta moraju pojaviti kao organi koji donose i provode odluke iz svog djelokruga rada.

Zakoni o lokalnoj samoupravi kao organe jedinice lokalne samouprave utvrđuju vijeće i načelnika (član 12) u FBiH, a u RS su to skupština opštine i načelnik opštine (član 29). Dakle, u oba slučaja vijeće/skupština je organ odlučivanja i kreiranja politike opštine, a načelnik opštine je izvršni organ sa tačno određenim nadležnostima.

Naprijed navedeno je bitno za provođenje politike i projekata socijalnog stanovanja, jer se u određenim fazama implementacije ovih projekata sa svojim odlukama donijetim u okviru svojih nadležnosti pojavljuju i organi odlučivanja i izvršni organi opština.

### 6.1.1. Odluka o učešću u projektu NSS – donosi općinsko vijeće ili skupština opštine

Inicijalna odluka o izražavanju interesa za izgradnju objekata NSS bi trebala biti donijeta od strane skupštine opštine, kao organa odlučivanja. To je potrebno radi činjenice da skupština odlučuje da će u svrhu realizacije projekta socijalnog stanovanja ustupiti određenu nekretninu – zemljište za izgradnju stambenog objekta za socijalno stanovanje, te uslove i period korištenja.

Ovlaštenje za donošenje takve odluke skupština crpi iz člana 13 Zakona o principima lokalne samouprave FBiH i statuta opštine, koji propisuju između ostalog da vijeće opštine:

- donosi razvojne, prostorne i urbanističke planove i programe, te provedbene planove, uključujući zoniranje,
- donosi odluke o upravljanju i raspolaganju imovinom jedinice lokalne samouprave,
- donosi programe uređenja građevinskog zemljišta.

Skupština opštine prema ovlaštenjima definisanim u članu 30 Zakona o lokalnoj samoupravi RS i statutu opštine, ima između ostalog nadležnost:

- donosi razvojne, prostorne i urbanističke planove i programe,
- donosi program uređenja građevinskog zemljišta,
- donosi provedbene planove,
- donosi odluke o pribavljanju, upravljanju i raspolaganju imovinom opštine.

Statuti opština moraju biti usklađeni sa Ustavom i odgovarajućim zakonima o lokalnoj samoupravi.

### 6.1.2. Memorandum o razumijevanju za implementaciju – potpisuje načelnik opštine

Na osnovu naprijed navedene odluke o uključivanju u projekt socijalnog stanovanja, opštinski načelnik je ovlašten da potpiše memorandum o razumijevanju sa ostalim učesnicima u projektu, u kojem se definišu osnovni principi projekta.

Iznimno, memorandum može biti potpisan i prije spomenute odluke, ali se tada tretira kao inicijalni za prihvatanje uslova projektom predviđenim. U tom slučaju se treba podrazumijevati

da je donošenje te odluke obaveza lokalne zajednice u fazi implementacije iz dijela 4.1.3., uz napomenu da jedna odluka ne isključuje drugu.

Nadležnost načelnika kao izvršnog organa opštine se u ovom segmentu odnosi na to da:

- predstavlja i zastupa jedinicu lokalne samouprave,
- provodi politiku jedinice lokalne samouprave u skladu sa odlukama skupštine, izvršava budžet jedinice lokalne samouprave i osigurava primjenu odluka i drugih akata skupštine.

### 6.1.3. Odluka o ustupanju građevinskog zemljišta za izgradnju objekata socijalnog stanovanja – donosi skupština opštine

Nakon zaključivanja protokola o saradnji (memoranduma o razumijevanju), a na osnovu postavljenih principa, utvrđenih potreba i raspoloživih sredstava za izgradnju objekta ovakve namjene, načelnik opštine predlaže skupštini opštine<sup>18</sup> konkretnu lokaciju, odnosno zemljište ili drugu raspoloživu nekretninu, koja će biti osnov za stvaranje fonda NSS. Iako se po namjeni i suštini ugovora o načinu finansiranja i izgradnje objekta socijalnog stanovanja, koji će biti zaključen u kasnijoj fazi projekta, radi o povećanju imovine Opštine, u ovoj fazi je to ipak raspolaganje imovinom, odnosno nekretninom, i njeno ustupanje za izgradnju te u tom smislu spada u nadležnost skupštine opštine.

U okviru ove odluke može biti potrebno da se riješe i još neka pitanja iz nadležnosti skupštine opštine kao što su pitanje primjene regulacionog ili urbanističkog plana na to zemljište, izmjena namjene zemljišta, uređenje zemljišta i slično.

### 6.1.4. Ugovor o zajedničkom finansiranju i izgradnji objekata socijalnog stanovanja – zaključuje načelnik opštine

Na osnovu odluke skupštine opštine, opštinski načelnik je ovlašten da zaključi ugovor o zajedničkom finansiranju i izgradnji objekata socijalnog stanovanja.

S obzirom da je predmet izgradnje stambeni objekt koji se gradi putem složenog načina finansiranja, u svrhu zaštite imovine nastale finansiranjem za posebne namjene, nameće se potreba zabrane prava raspolaganja na izgrađenom objektu u određenom vremenskom periodu. Ovaj ugovor se evidentira u zemljišnoj knjizi u kojoj je upisano zemljište koje ustupa Opština za izgradnju kao zabilježba, o čemu je potrebno sačiniti notarski obrađenu ispravu kojom se omogućava upis ove zabilježbe.

Inače prema Zakonu o zemljišnim knjigama FBiH (član 2 tačka 4), zabilježba je, između ostalog, upis određenih okolnosti i činjenica koje su od utjecaja na raspolaganje nekretninama. Napominjemo da se ovdje ne govori o pravima korištenja, nego pravima na prenos vlasništva ili druge terete.

Notarska obrada isprave u ovom slučaju ugovora o finansiranju i izgradnji objekata socijalnog stanovanja potrebna je jer se upis u zemljišne knjige može vršiti samo na osnovu isprave koja je osnov za sticanje stvarnog prava, a u ovom slučaju to je notarski obrađen ugovor u koji je ugrađena obaveza upisa zabilježbe postojanja Ugovora.

<sup>18</sup> Radi izbjegavanja stalnog ponavljanja „općinsko vijeće ili skupština opštine“, u nastavku teksta se koristi samo jedan termin.

### 6.1.5. Građevinsku dokumentaciju za stambeni objekat donosi načelnik opštine

Na osnovu odluke skupštine opštine, načelnik je ovlašten da za predmetni objekat u propisanom postupku izda urbanističku saglasnost i u daljem propisanom postupku odobrenje za građenje i odobrenje za upotrebu objekta.

### 6.1.6. Odluku o upisu zabrane upisa hipoteke, raspolaganja ili bilo kakvih tereta na objektu ili nekretnini NSS na kojem je vlasnik Opština donosi skupština opštine – notarsku ispravu potpisuje načelnik na osnovu Odluke

Predmet ove odluke može biti tretiran u odlukama pod 4.1.1 ili 4.1.3., te tada nema potrebe za ovakvom odlukom.

Osim navedene zabilježbe, ugovor sadrži i obavezu da se nakon izgradnje objekta i njegovog uknjiženja u zemljišne knjige na osnovu odobrenja za upotrebu izdatog od nadležnog opštinskog organa upiše zabrana raspolaganja, upisa hipoteke ili bilo kakvih tereta, kao stvarni teret upisan u C listi zemljišno-knjižnog izvotka kojim se ograničava pravo raspolaganja od strane vlasnika zgrade – Opštine za vrijeme i na način kako je to utvrđeno ugovorom. Za navedeni upis je takođe potrebno sačiniti notarski obrađenu ispravu<sup>19</sup>, a za koju je takođe potrebna odluka skupštine opštine, jer i ova radnja predstavlja raspolaganje, odnosno opterećenje, nad imovinom lokalne zajednice, a što je u nadležnosti skupštine opštine.

### 6.1.7. Memorandum o razumijevanju

Kao što je navedeno u dijelu 4.1., prvi suštinski dokument u dijelu implementacije programa koji se odnosi na praktično stvaranje fonda stanova NSS je memorandum o razumijevanju (i implementaciji). Memorandum potpisuju lokalna zajednica, investitor i eventualno fond ili agencija koja je odabrana kao implementator. Partneri u implementaciji definišu ciljeve, polazne osnove, obaveze u provođenju pripremnih, ali i ostalih aktivnosti, te dokumente koji će se u toku implementacije u određenim fazama morati usaglasiti između partnera.

Ostali dokumenti koji proizlaze iz memoranduma trebaju naknadno utvrditi određene faze kojim se gradnja objekta precizira po pitanju vrste i vrijednosti ulaganja, tipa i veličine objekta, svih (su) investitora, kao i načina gradnje i definisanja vlasništva.

Na osnovu memoranduma se pokreću aktivnosti na izradi projektnih zadataka koji služe za:

- izradu detaljnog arhitektonskog programa na podlozi potreba i zahtjeva korisnika, investitora i drugih zainteresovanih,
- izradu jasnog projektnog zadatka na podlozi usvojenih arhitektonskih programskih strategija i ciljeva,
- ugovaranje izrade idejnih rješenja,
- usvajanje idejnog rješenja,
- pribavljanje ponuda za izradu tehničke dokumentacije,

- ugovaranje i izrada idejnog projekta za pribavljanje urbanističke suglasnosti,
- ugovaranje i organizovanje eventualnih istražnih radova, što uključuje i geomorfološka istraživanja, tj. odgovarajući broj precizno određenih mjesta za bušotine, kako bi se ispitala nosivost tla,
- pripremu i provođenje zabilježbi i drugih pravnih dokumenata, te eventualno predugovora, sa notarskom obradom,
- ishodaenje urbanističke suglasnosti kojom se preciziraju uslovi za projektovanje, te definiranje konkretnih projektnih zadataka na podlozi navedenih uslova koji moraju biti zadovoljeni prilikom izrade glavnih projekata,
- ugovaranje izrade i revizije glavnih projekata, za ishodaenje odobrenja za gradnju,
- preciziranje ranije postignutih dogovora,
- ishodaenje građevinske dozvole,
- pripremu ugovora o sufinansiranju,
- organizovanje tenderske procedure za odabir najpovoljnijeg izvođača radova i najpovoljnijeg nadzornog organa.

S obzirom da se radi o stvaranju nekretnina koje su u vlasništvu ili raspolaganju lokalne zajednice, a imaju specifičan status i dugoročnu namjenu, bilo bi poželjno u ovoj fazi ishodaenje zvaničnu odluku zakonodavnog organa lokalne zajednice o tome, kako bi u nastavku provođenja aktivnosti izvršni organi lokalne zajednice imali legitimitet u donošenju odluka u skladu sa potpisanim memorandumima o razumijevanju.

### 6.1.8. Definisanje metodologije stvaranja fonda i specifičnih aktivnosti kroz memorandum o razumijevanju

Memorandumom je predviđeno da se nakon prihvatanja glavnih projekata potpisuje ugovor o sufinansiranju, te se u skladu sa tim obavlja procedura pribavljanja svih saglasnosti, odabira metodologije izvođenja radova, provođenje konkursa za radove i druge usluge i ugovaranja izvođenja radova po fazama ili generalno.

Potrebno je napomenuti da se u specifičnim uslovima implementacije projekata, u slučaju definisanog investiranja, pogodnih vremenskih uslova i dinamičkih planova može planirati da se faza odabira i uslova za ugovaranje radova obavi prije utvrđivanja potrebnih detalja u okviru ugovora o sufinansiranju.

U tom slučaju potrebno je metodologijom predvidjeti prije izrade i kompletiranja glavnih projekata izradu idejnih projekata sa detaljnijim nivoom obrade u poglavlju osnovnih nacrti, te predmjera i predračuna radova. Tako izrađeni idejni projekti mogu poslužiti kao izvrsna podloga za:

- tendersku dokumentaciju za provođenje procedure dobivanja ponuda za izvođenje pojedinih radova ili
- eventualno svih radova koje je potrebno izvesti po metodi „ključ u ruke“.

U prvom slučaju, pored perioda i procedura pribavljanja ponuda, usaglašavanja između partnera

19 Primjeri notarskih isprava su na CD-u u prilogu ovog priručnika.



i analiza ponuda potreban je i dovoljan period za kompletiranje glavnih projekata i pribavljanje potrebnih odobrenja za građenje.

U drugom slučaju, potrebni su detaljan tehnički opis i tehničke karakteristike kojim se trebaju osigurati da pri ugovaranju izvođenja radova izvođači ne odstupe od zahtijevanog i željenog standarda novoizgrađenih stanova, kada su u pitanju svi tehnički detalji koji mogu, a i ne moraju, biti projektovani u trenutku ugovaranja izvođenja radova.

Napominje se da u tom slučaju idejni projekt može biti osnov za izradu elaborata pripremljenih radova, te se pribavljanje svih odobrenja za građenje može iskoristiti za ugovaranje nesmetano izvođenje prethodnih i pripremljenih radova, a kod metode „ključ u ruke“ i ostalih radova, nakon pribavljanja svih potrebnih odobrenja za građenje.

U prilogima na CD-u uz ovaj priručnik su karakteristični primjeri sljedećih dokumenata:

1. Memorandum o razumijevanju (MOR) za izgradnju zgrade u vlasništvu lokalne zajednice na društvenom vlasništvu (jedan ili više vlasnika),
2. MOR za izgradnju stanova na različitim lokacijama u društvenom vlasništvu,
3. MOR za izgradnju stanova u vlasništvu lokalne zajednice na privatnom vlasništvu.

### 6.1.9. Ugovor o sufinansiranju između partnera

Ugovorom o sufinansiranju je potrebno definisati sve novonastale činjenice i planove nakon izrade i prihvatanja investiciono-tehničke dokumentacije, definisanja svih (su)finansijera, kao i načina finansiranja, uloge partnera u građenju i vlasnika objekta, kao i implementatora.

Preporučuje se da se ugovor o sufinansiranju potpisuje poslije provođenja konkursa za ustupanje izvođenja radova od strane implementatora, makar u onom glavnom obimu, radi sagledavanja kompletnosti troškova i izbjegavanja potrebe za aneksima ugovora ili neželjene pojave većih troškova, koji se nisu uskladili sa tržištem u trenutku provođenja konkursa, a nekad su nastali i pogrešno odabranom metodom implementacije.

Na osnovu ugovora o sufinansiranju se pokreću aktivnosti ili stvaraju uslovi za:

1. ugovaranje glavnih i izvedbenih projekata ili izvođenja radova na osnovu istih, u zavisnosti od odabrane metode implementacije,
2. radove na infrastrukturi i priključcima, kao i uređenju zemljišta,
3. tehničke prijeme završenih radova i izdavanje dozvola u svrhu stavljanja objekta u funkciju,
4. geodetske radove u svrhu uplanjenja po osnovu ugovornih elemenata i notarskih isprava,
5. knjiženje nekretnina u skladu sa definisanim uslovima.

Ugovor o sufinansiranju<sup>20</sup> sadrži i konkretne obaveze lokalne zajednice koje definišu njena finansijska ulaganja, status nekretnine i njen dugoročni način korištenja. S tim u vezi, ugovor treba

<sup>20</sup> Specifični primjeri ugovora o sufinansiranju su na CD-u u prilogu ovog priručnika.

sadržavati elemente memoranduma ili odluke koji potvrđuju dogovorene obaveze po pitanju tog statusa nekretnine, bez obzira da li je memorandum potvrđen odlukom zakonodavnog organa.

Ukoliko se memorandum ili odluka odnose na eventualno ograničeno pravo raspolaganja nekretnine zabranom hipoteke ili prodaje njenih dijelova, da bi dokument imao formu provodivu u zemljišnim knjigama i katastarskim operatima, treba biti ovjeren od strane ovlaštenog lica koje ima odobrenje od zakonodavnog organa i pozitivno mišljenje pravobranioca.

### KLJUČNI ELEMENTI

1. Projektni plan razrađuje sljedeće procese: iniciranje, planiranje, izvođenje, kontrolisanje i zatvaranje projekta.
2. Pravni osnov za stvaranje lokalnog fonda stambenih jedinica za namjensko korištenje u svrhu NSS je u entitetskim zakonima o lokalnoj samoupravi, a dva ključna subjekta su načelnik opštine, kao izvršni organ i skupština/vijeće opštine, kao zakonodavni organ.
3. Skupština/vijeće opštine donosi odluku o učešću u projektu NSS i odluku o ustupanju zemljišta, nekretnina i definiše trajnost namjene korištenja sa zabranom otuđenja ili korištenja u druge namjene, što jasno opredjeljuje dugoročne tendencije lokalne zajednice u kreiranju stambene politike.
4. Načelnik, kao izvršni organ, kreira konkretna stambena rješenja i potpisuje razne memorandume i ugovore koji su u skladu sa definisanom lokalnom strategijom, provodi i izvršava razne planove i donesene Odluke zakonodavne lokalne vlasti o postupanju sa imovinom u vlasništvu lokalne zajednice, te pravno obezbjeđuje dugotrajnost i nepromjenjivost načina i namjene korištenja nekretnina, takođe uz učešće angažovanih notara.

### 6.2. Uloga vlasnika stanova u procesu građenja

Vlasnici budućih stanova NSS, a to su lokalne zajednice, organizacije ili druge institucije države, u okviru svojih planova, preuzetih obaveza i mogućnosti, ugovorom o sufinansiranju sa implementatorom i ostalim finansijerima definišu svoje obaveze pri stvaranju namjenskog fonda stanova NSS.

Vlasnici budućih stanova ugovorom definišu namjenu i upravljanje nad stanovima, a svaki od vlasnika treba sa upraviteljem definisati i eventualno posebne uslove koji će pratiti upravljanje nad njegovim stanovima, kao i one koji su u potpunosti u skladu sa aktima na lokalnom nivou koji prate implementaciju programa NSS.

Vlasnik stanova ili finansijer stanova NSS može za svoje stanove u okviru kategorija predviđenih za dodjelu stanova predvidjeti posebne prioritete i kriterije za dodjelu, a proces treba biti transparentan.

Na taj način vlasnik u potpunosti može napraviti prioritete za određene grupe korisnika

među onim definisanih opštom odlukom donesenom u lokalnoj zajednici, a čije je stambeno zbrinjavanje primarni interes vlasnika stanova, tj. institucije koja je u lokalnoj zajednici (su) finansirala NSS. U slučaju nedostatka potencijalnih korisnika iz primarnih kategorija po vlasnika stanova, vlasnik stanova treba prihvatiti metodologiju kojom se dodjela se treba vršiti po važećim opštim kriterijima i opštim uslovima.

Svaki (su)vlasnik stanova treba biti upoznat od strane upravitelja stanovima sa lokalnom regulativom koja prati provođenje NSS, kao i u toku upravljanja stanovima redovno obavještavan o svim odlukama donesenim na lokalnom ili bilo kom nivou nadležnom za upravljanje stanovima ili obaveze ili prava vlasnika.

Svaki (su)vlasnik koji svoju nekretninu stavlja na raspolaganje bilo kom upravitelju po principima NSS treba poznavati opštinsku regulativu koja prati provođenje NSS i prihvatiti principe i odluke usvojene u lokalnoj zajednici kako se ne bi narušio institut koji lokalna zajednica uspostavlja i provodi.

Svaki (su)vlasnik u toku građenja treba imati imenovanu osobu, kao svog predstavnika, koji će biti upoznat sa tehničkim rješenjem i eventualnim izmjenama u toku gradnje objekta, prisustvovati tehničkim prijemima radova i u ime vlasnika stanova obezbijediti provođenje ugovorom preuzetih obaveza. Korespondencija sa implementatorom umanjuje i pojednostavljuje uobičajene potrebe finansijera ili investitora u smislu stalnog korespondiranja sa više aktera, npr. lokalnom administracijom, raznim javnim službama i preduzećima, koordiniranja ostalih aktera u gradnji objekta, sve zaključno do aktivnosti preuzimanja projekta izvedenog stanja i davanja stanova na upravljanje odabranom upravitelju.

### 6.3. Uloga opština kao organa uprave, a ne kao eventualnog vlasnika stanova, u procesu gradnje objekata NSS

U dosadašnjim implementiranim projektima NSS, a vjerovatno u dobroj mjeri i ubuduće, opštine su imale ulogu istovremeno i vlasnika stanova, kao i organa, koji po važećim zakonskim aktima upravljanjem stanovima provodi lokalnu politiku stanovanja, makar dodjelom stanova i monitoringom stanovanja. Prevedeno u praksi, jedna služba Opštine je formalno raspolagala stanovima, a druga služba je vodila aktivnosti upravljanja njima.

S obzirom na moguće različite situacije kada su u pitanju vlasnici i upravitelji (više upravitelja, a više i pravila o načinu i postupku dodjele), bitno je razjasniti da su zakonska rješenja organima uprave na lokalnom nivou dala nadležnosti provođenja stambene politike i poslove monitoringa.

S tim u vezi, u slučaju postojanja više različitih vlasnika stanova, upravitelja i kriterija dodjele stanova u najam neophodno bi bilo sa lokalnom administracijom uskladiti posebne akte za predmetne stanove sa opštim važećim aktima, kako bi se spriječili diskriminacija ili narušavanje ljudskih prava po bilo kom osnovu, uz poštivanje principa i prava vlasnika ili upravitelja da zaštite svoje interese i uložena sredstva bez prava na ugrožavanje ili diskriminaciju drugih.

U slučaju povrede prava potencijalnih korisnika u bilo kom postupku dodjele ili korištenja stanova u najam, sistem donošenja odluke o dodjeli predviđa da će se u drugom stepenu odlučivati po žalbi o eventualno narušenim pravima, putem drugostepene komisije.

U vezi sa gore navedenim, u fazi izgradnje stanova, a najkasnije prije postupka prve dodjele stanova u najam, opštinska služba nadležna za stanovanje sa svim vlasnicima stanova i upraviteljima stanovima na njenom području treba urediti Pravilnik o načinu i postupku dodjele stanova, kao i Pravilnik o načinu raspolaganja stanovima i njihovog održavanja, te ih uskladiti sa relevantnim opštinskim aktima.

### 6.4. Uloga budućeg upravitelja u procesu građenja

S obzirom na obaveze koje slijede upravitelju po preuzimanju stanova na upravljanje, predlaže se da upravitelj (kojeg su odabrali (su)vlasnici) imenuje predstavnika koji će biti dodijeljen implementatoru kao kontakt osoba koja treba od početka biti poznata sa projektnim rješenjem i eventualnim izmjenama u toku građenja, te da bude u svojstvu budućeg upravitelja zvanično prisutan na tehničkim prijemima i primopredajama vršenim od strane implementatora.

Na ovaj način se stvaraju uslovi za kontinuiran nastavak preuzimanja brige o investicionoj vrijednosti objekta u skladu sa njegovim specifičnostima i potrebama u održavanju.

### 6.5. Uloga implementatora u procesu građenja

Implementator treba maksimalno da iskoristi sve pogodnosti kojima raspolaže ili za koje ima saznanja u toku implementacije projekta ili provođenja instituta NSS u lokalnoj zajednici.

S obzirom na veliki obim aktivnosti u svrhu implementacije projekta i uspostavljanja održivog instituta NSS, uloge u implementaciji mogu biti podijeljene u najmanje dva segmenta: administrativni i tehnički.

Administrativni dio je vrlo zahtjevan u koordinacijskom smislu i u potrebi redovnog izvještavanja (su)vlasnika ili (su)finansijera. U ovom segmentu je posebno bitna obaveza sagledavanja implementacije cjelokupnog projekta u dinamičkom smislu, te blagovremeno obezbjeđivanje završetka svih neophodnih, a za druge aktivnosti i uslovnih saglasnosti, ugovora i podugovora ili stvaranje uslova za određene grupe radova.

U tehničkom dijelu, poželjno je da uloga u procesu građenja bude cjelovita, od faze idejnog koncepta tehničkog rješenja, razvijanja modela gradnje, administriranja i nadzora nad provođenjem ugovora o istražnim i pripremnim radovima, projektovanju, građenju i stručno-tehničkom nadzoru. Bilo kakva promjena predviđenih uslova u gore navedenim fazama, a propuštena ili nedovoljno dobro administrirana ili upućena od strane implementatora, može stvoriti velike probleme koji se obično na kraju teže rješavaju, a često budu i nerješivi, tj. posljedice budu ublažene u formu ili veličinu koja se može smatrati prihvatljivom.

Radi toga je potrebno ulogu implementatora dodijeliti iskusnom timu koji će finansijere zadovoljiti u tehničkom smislu, a administrirati ugovore na transparentan način uz ažurno obavještavanje svih aktera o provođenju aktivnosti na terenu, vodeći maksimalno računa o dešavanjima koja mogu poremetiti planove ili eventualno novim odlukama koje mogu doprinijeti unapređenju dobijenih rješenja.

## KLJUČNI ELEMENTI

1. Uloga vlasnika stanova je definisanje namjene, korištenja i načina upravljanja stanovima, te eventualno određivanje prioriteta kategorija korisnika, te putem imenovanih i kompetentnih predstavnika, u svrhu zaštite i obezbjeđenja funkcionalnosti, biti uključen u implementaciju u toku gradnje.
2. Uloga opština, kao lokalnog organa uprave, je da spriječi diskriminaciju i narušavanje ljudskih prava, te da sa vlasnicima i upraviteljima uredi legislativu NSS, tj. uskladi pravilnike o dodjeli stanova, korištenju, njihovom raspolaganju i održavanju, te pravila o kućnom redu uskladi sa ostalim stambenim jedinicama u lokalnoj zajednici.
3. Budući upravitelj mora biti upoznat sa projektnim rješenjem i izvedenim stanjem, a implementator ima administrativnu ulogu u smislu obavještanja svih aktera o procesu gradnje, kao i tehničku ulogu koja zahtijeva iskusan tim kadrova različite struke.

## 7. MONITORING NAD PROVOĐENJEM INSTITUTA NSS

Monitoring nad procesom provođenja NSS je potrebno provoditi na različitim nivoima, kako u lokalnoj zajednici koja je najzainteresovanija da se on provodi u skladu sa definisanom lokalnom strategijom, tako i na nivou regionalnih ili drugih ministarstava, direktno zainteresovanih za njegovo provođenje.

Osim što se implementacija programa vrši preko nadležnih ministarstava, na osnovu analize podataka o korisničkim kategorijama ministarstva donose odluke o projektnim ili sistemskim subvencijama ugroženih kategorija stanovništva o kojima sa socijalnog aspekta vode brigu i u cijelosti administriraju njihovo stanje, definišu potrebe i planiraju aktivnosti.

### 7.1. Analiza baza podataka o korisnicima i potencijalnim korisnicima stanova, te posebnim potrebama i raspoloživim mogućnostima

Arhiviranjem podataka o korisnicima, kandidatima i njihovim porodicama koji su vremenom u raznim statusima kada im je nedostupno tržišno obezbjeđenje stanovanja, otvara se mogućnost adekvatnog prikaza situacije i potreba u segmentu stanovanja, te samim tim kreiranja i provođenja politike zasnovane na činjenicama. Na lokalnom nivou takve analize podstiču nadležne službe za stvaranje novih i boljih uslova za stanovanje. Kreiranjem pogodnosti za stanogradnju ni ostale prateće aktivnosti neće biti bez podrške, a samim tim okruženje u lokalnoj zajednici se popravlja. Lokalna zajednica ima potrebu da transparentno obezbijedi pravičnu zastupljenost kategorija koje su lokalne vlasti regulativom definisale kao bitne za obezbjeđenje adekvatnog stambenog zbrinjavanja u organizaciji nje same.

U prijeratnom sistemu, stambenim izdavanjima i raznim fondovima stambeno zbrinjavanje je zauzimalo visoku ljestvicu na listi socijalnih problema o kojim je društvo vodilo sistemsku politiku kako bi se adekvatno odgovorilo na pojavu problema u društvu, a ujedno i privredni dali određeni pozitivni impulsi iz same lokalne zajednice.

Otkupom stanova stvorenih u socijalističkom sistemu su se postavili nepotrebno visoki standardi svakog novog „običnog čovjeka“ koji je svoje potrebe često projektovao izvan svojih mogućnosti, te na taj način doveo u pitanje i egzistenciju i mogućnost stvaranja ličnog zadovoljstva.

Lokalna zajednica treba imati ideju i zadaću da kreira atmosferu zadovoljavanja zahtjeva za



obezbjeđenjem kvalitetnog i adekvatnog stanovanja ljudi prema potrebama, pa zašto ne i najmom dobrog stana. Sličan je zadatak i državnih organa, ali na višem nivou i sa puno većim brojem kategorija koje trebaju dobro stanovanje i nameću se kao osnov za tretiranje ovim institutom, u slučaju postojanja mogućnosti.

Analizom kvalitetnih podataka se može ponuditi većem broju osoba kvalitetan i samostalan trajni boravak dok za to postoji potreba ili dok se za nešto bolje ne steknu uslovi. Istovremeno se u društvu postavljaju ispravni standardi koji su zasnovani na potrebama i mogućnostima, uz pozitivan i stvaralački pristup pri rješavanju problema od strane nadležnih institucija.

## 7.2. Monitoring nad procesom upravljanja i raspolaganja stanovima

Jedna od najznačajnijih aktivnosti, koja treba stvoriti mogućnosti za potpuno vršenje aktivnosti upravljanja je otvaranje posebnog računa za priliv sredstava najamnina i subvencija u svrhu upravljanja sistemom i održavanja fonda NSS, sa eventualnim podračunima. Tim računom treba raspolagati i izvještaj vlasnicima podnositi upravitelj, tj. nadležna služba, a ovo je posebno važno napomenuti, ukoliko je upravitelj organ uprave.

Bez provedene ove aktivnosti, samo je pitanje vremena kada će se stvoreni fond za npr. investiciono održavanje stanova formiran od najamnine (koji je za to namijenjen, izdvajan i predviđen iz najamnine) nenamjenski iskoristiti u svrhu ogromnih i opravdanih tekućih obaveza lokalne administracije. Na taj način fond će izgubiti svoju predviđenu operativnost, a što je najvažnije, ona je potrebna u određenom, za to potrebnom i iskrsnom trenutku. Bez odvojenog računa, upitna je i nesigurna mogućnost i spremnost da se svake budžetske godine izvrši prebacivanje iz godine u godinu namjenski prikupljenih sredstava iz najamnine.

Kako bi se proces monitoringa upravljanja odvijao bez tenzija, bez obzira na omogućen stalni softverski pristup bazama podataka, potrebno je razviti alate i metodologiju koji će proces upravljanja stanovima staviti u „organizovano ciklično kolo“ u kojem se stalno provode određene aktivnosti i kao njihov rezultat uvijek ostaje neki pisani trag o provedenom radu iz kojeg i lice sa strane, pa i tim koji je provodio te aktivnosti, može lako napraviti zbirni izvještaj.

Kreiranje tipa izvještaja koji se mogu dobivati iz softverske aplikacije nije poželjno unificirati, jer



onaj ko provodi aktivnosti monitoringa treba da raspolaže podacima za koje smatra da će mu biti najdjelotvorniji za blagovremeno reagovanje u skladu sa provođenjem ciljeva. Osnovni izvještaji su o raspoloživim sredstvima prikupljenih od najamnina, finansijskom stanju i dugovanjima, stanovima te planiranim aktivnostima.

### 7.2.1. Monitoring kandidata

Monitoring kandidata za NSS se dijeli na korisnike sa ugovorom o najmu ili kandidate bez ugovora. Korisnicima sa ugovorom se periodično kontrolišu:

1. izvještaj o pregledu uplata,
2. upitnik prema JP-ima o periodičnom stanju finansijske kartice korisnika u poređenju sa potrošnjom infrastrukture,
3. zapisnik o periodičnom pregledu iznajmljenog stana,
4. periodično ispunjavanje GIF obrazaca uz arhiviranje.

Kandidati bez ugovora su u statusu čekanja i u zavisnosti od raspoloživosti stanova NSS održavaju aktivne kontakte sa upraviteljem NSS na lokalnom nivou. Ažuriranjem podataka i statusa o tim kandidatima upravitelji imaju stalno ažuriranu bazu sa potencijalnim korisnicima NSS, te direktno izraženu potrebu i interes za ovu vrstu stambenog zbrinjavanja, o čemu lokalna zajednica treba i može voditi računa u pripremi svojih razvojnih planova i strategija.

Ugovorima o najmu stanova su predviđeni mehanizmi kojima se omogućuje korištenje i raspolaganje stanovima u NSS u skladu sa namjenom uz pridržavanje ispunjavanja predviđenih obaveza. Bez redovnog monitoringa kandidata pri korištenju stanova, pa i blagovremenog pokretanja aktivnosti na zaustavljanju eventualno negativnih trendova odnosa stanara prema preuzetim obavezama, sistem upravljanja se može dovesti u pitanje. U neprovođenju predviđenih mjera izazivaju se pojave koje se mogu porediti sa dominama, jer stanari koji su aktivni korisnici NSS svoj odnos sa vlasnicima stanova u NSS doživljavaju kao grupni, bez obzira na činjenicu da su potpisali pojedinačne ugovore o najmu, te da su po različitim osnovama došli u situaciju da budu korisnici istog oblika stanovanja.

Radi svega gore navedenog, redovni monitoring kandidata, te korištenja i raspolaganja stanovima, uz odlučnost u principijelnom pridržavanju uspostavljenim pravila korištenja predstavlja temelj instaliranja NSS u lokalnim zajednicama na zdravim osnovama sa mogućnošću održivosti samog instituta.

### 7.2.2. Monitoring stanova

Proces monitoringa stanova se provodi u svrhu zaštite investicione vrijednosti nekretnine vlasnika, a provodi ga upravitelj.

Podaci iz monitoringa se koriste u izradi planova kratkoročnih i dugoročnih svih vidova održavanja. Monitoringom i unosom podataka o izmjenama postojećeg stanja se obezbjeđuju ažurne podloge o stanju i statusu stambenih jedinica i njima pripadajućih dijelova, te instalacija u stambenim zgradama, kako bi se eventualne intervencije na njima mogle vršiti stručno i ekspeditivno.

Monitoring stanova počinje tehničkim prijemom i predajom investicione dokumentacije od strane implementatora, a obavlja se periodično ili u zavisnosti od potreba i eventualnih tehničkih problema koje treba od početka tretirati u svrhu zaštite kvaliteta i vrijednosti imovine kojom se upravlja.

U zavisnosti od rezultata monitoringa stanova i njihovog korištenja organi uprave na različitim nivoima mogu kreirati politiku provođenja strateških ciljeva koji se žele postići razvijanjem instituta NSS u određenim područjima u zavisnosti od lokalnih potreba.

## 7.3. Uloga upravitelja stambenim fondom u institutu NSS

Temeljna potreba održivog instituta NSS je kvalitetno i transparentno upravljanje, kao mehanizam provođenja usvojene lokalne politike. S obzirom na prirodu, stvaranje i način korištenja stambenog fonda u okviru ovog instituta glavni poslovi u okviru uloge upravitelja se mogu podijeliti na administrativne, finansijske i operativne. U ovom poglavlju su aktivnosti samo ukratko navedene i definisane, a o svakoj od ovih grupa poslova će više biti rečeno kroz Priručnik o korištenju softvera za arhiviranje podataka.

### 7.3.1. Pojam i obaveze upravitelja u institutu NSS

Kao što je ranije rečeno, pojam upravitelja stanovima, a posebno stanovima u NSS, se suštinski razlikuje od upravitelja koji vodi brigu o zajedničkim dijelovima zgrada u objektima kolektivnog stanovanja i ne treba ih ni u kom slučaju dovoditi u istu ravan.

U većini dosadašnjih implementiranih programa, NSS se razvijalo na način da su kompletne zgrade i stanovi u vlasništvu lokalnih zajednica, uglavnom jedne. U nekim slučajevima se rješavanjem imovinskih odnosa postiglo faktično stanje da su stambene jedinice koje su se koristile u svrhu NSS bile u vlasništvu više organa uprave.

Bez obzira na broj vlasnika i broj odabranih upravitelja, važno je da se tačno zna ko kojim stanovima upravlja i koje su mu nadležnosti, a samim tim se, uz poštivanje važećih zakona i propisa, uređuju i njihovi odnosi. Ono što je bitno istaći, i u najkomplikovanijoj situaciji, kada se institut NSS postavio beskompromisno prema dodijeljenim ugovornim obavezama, iz prakse

se vrlo praktično pokazalo da oba upravitelja koordinirano obavljaju svaki svoje poslove bez problema u zgradama gdje su organi uprave samo neki od etažnih vlasnika stanova.

Ono što je potrebno obezbijediti je da se kroz najam koji najmoprimac plaća najmodavcu obezbjeđuje dio koji se odnosi na tekuće održavanje zajedničkih dijelova zgrada po važećem propisu. Taj dio onda najmodavac plaća upravitelju za poslove održavanja zajedničkih dijelova zgrada ukoliko drugačije nije predviđeno ugovorom o najmu, drugim propisima ili ustaljenom praksom u lokalnoj zajednici, koja je prihvaćena od strane organa uprave.

U slučaju da je drugim propisima u oblasti najma predviđena druga procedura sa tim dijelom najamnine, to je potrebno definisati korekcijom cijene najma, tj. segmenata iz kojih je predloženo da se sastoji najam u NSS, izbaciti ovu stavku, uz napomenu da je tada potrebno voditi računa da u slučaju neplaćanja tog dijela od strane korisnika stana ili u slučaju praznog stana, plaćanje duga prema upravitelju zajedničkih dijelova zgrade ide na teret vlasnika stanova.

### 7.3.2. Poslovi održavanja i upravljanja

Dosadašnja iskustva nam kazuju da nedovoljno investiranje u održavanje stambenih zgrada (u ovom slučaju i stanova, kao i zajedničkih dijelova) dovodi do naglog propadanja zgrada i stanova nakon izvjesnog vremena, a onda se kao nužna potreba ukazuje velika intervencija u svrhu zaštite investicione vrijednosti objekta, što se moglo izbjeći na vrijeme. Ovdje do izražaja dolazi ona ranije pomenuta potreba izdvajanja sredstava od najamnine na poseban račun u svrhu stvaranja uslova za dobro gazdovanje sredstvima, te plansko održavanje.

Poslovi planskog održavanja i upravljanja su bazirani na dobrom pregledu stanja i statusa objekata i stambenih jedinica, godišnjem planiranju svih potrebnih tekućih aktivnosti na održavanju, potrebnih redovnih aktivnosti na uočenom investicijskom održavanju, te troškova osiguranja u svrhu omogućavanja naknade štete od požara i uobičajenih rizika.

O poslovima planiranja održavanja i upravljanja za upravitelje stambenim fondom NSS je planirana posebna edukacija koja će se provoditi za upravitelje zajedno sa upoznavanjem rada na aplikaciji kojom je predviđeno arhiviranje podataka o tim planiranim aktivnostima.

Upravitelji trebaju obezbijediti kontinuirano praćenje podataka o korisnicima stambenog fonda od samog trenutka prijave sa kompletnom arhivom do perioda ugovorne dokumentacije o korištenju stanova. Protokolom implementacije instituta NSS u svakoj lokalnoj zajednici su posebnim uputstvima definisane procedure pri provedbi aktivnosti u stambenom zbrinjavanju. Kandidati mogu imati različite statuse (čekanje, ugovor, žalba i slično), a i kroz različite periode se mogu mijenjati statusi korisnika koji bitno utiču na njegove potrebe, pa indirektno i na prava koja mu pripadaju, a vezana su za ovakav način stambenog zbrinjavanja.

Istovremeno, osim podataka o korisnicima, upravitelji vode i evidentiraju podatke o stanovima, vlasnicima, opremi i drugim karakteristikama po kojima se stanovi trebaju administrirati. Po pitanju stanja i statusa stanova vlasnicima i (su)vlasnicima treba periodično dostavljati situacije kako bi se strateški planovi u smislu korištenja stambenih jedinica NSS mogli kreirati na vrijeme.

Upravitelj treba obezbijediti povrat finansijskih sredstava kroz predviđenu najmninu administriranjem uplata i korespondencijom sa najmoprimcima, a usto blagovremeno obezbijediti sve uslužne intervencije na objektu u smislu očuvanja vrijednosti i zaštite investicije.

Finansijsko administriranje se može pomoći korištenjem kompjuterskih programa, ali bez obzira na sve pomoći, ažuriranje podataka se mora vršiti makar mjesečno u potpunosti, i to kada su u pitanju bilo kakva finansijska dešavanja koja imaju uticaja na izdvojeni fond za održavanje i upravljanje stambenim fondom.

### KLJUČNI ELEMENTI

1. Monitoring provođenja sistema NSS treba omogućiti prenos svih podataka za aktere u institutu NSS, kako na lokalnom nivou, tako i za više nivoe vlasti.
2. Monitoring procesa upravljanja se može vršiti kontrolom posebnog računa ili podračuna na koji se uplaćuju najamnine i subvencije, te finansijskim ili drugim softverski generisanim izvještajima.
3. Monitoring odabranih korisnika omogućava uvid u njihovu opravdanost zbrinjavanja, te ispunjavanje njihovih ugovornih obaveza pri korištenju stana, a monitoring potencijalnih korisnika na listi čekanja daje pregled potreba za stanovima NSS u lokalnoj zajednici.
4. Monitoring stanova provodi upravitelj u cilju planiranja održavanja, prema svim planiranim segmentima za koje se izdvaja dio najamnine.
5. Upravitelj takođe treba u svrhu zaštite investicije pratiti stanje stambenih jedinica i opreme u njima, kao i druge činjenice na terenu bitne za upravljanje stanovima.
6. Plansko održavanje i upravljanje treba biti zasnovano na ispravnom korištenju sredstava sa računa za najamnine i subvencije, te na blagovremenom pregledu stanja.

## 8. SOFTVER ZA UPRAVLJANJE NSS

### 8.1. Općenito o softveru

Ovaj softver je proizašao iz potrebe za organizovanjem i provođenjem efikasnog upravljanja i održavanja stanovima i prvenstveno je tako zamišljen. Nadogradnjama prvobitnog sistema je napravljen korisnim i za vlasnike stanova i institucije koje analiziraju potrebe i stanje stanovanja na širem području, te odlučuju o strateškim ciljevima i metodima provođenja politike socijalnog stanovanja u BiH.

Dakle, softver predviđa mogućnost korištenja od strane svih institucija i organa koji učestvuju u provođenju socijalnog stanovanja u BiH – prvenstveno u upravljanju objektima i stanovima, a istovremeno ga mogu koristiti i vlasnici stanova. Softver, sa određenim ovlaštenjima i po potrebi, mogu koristiti organizacije i institucije koje učestvuju u donošenju strateških odluka o provođenju aktivnosti na uspostavljanju socijalnog stanovanja.

Predviđena je mogućnost internetskog povezivanja i kontrolisanog prenosa podataka i informacija iz aplikacija pojedinih korisnika u zavisnosti od dostupnih privilegija svake aplikacije posebno. Da bi se omogućilo kontrolisano korištenje različitih segmenata i modula aplikacije, predviđen je administrator aplikacije (za sada CRS), koji će raznim korisnicima u zavisnosti od njihovih potreba davati privilegije korištenja aplikacije, kako se ona ne bi u lokalnom smislu bespotrebno opterećivala ili neovlašteno koristila.

Kreirajući softver za instalaciju na terenu i u različitim institucijama sa još uvijek nejasnim ulogama u provođenju NSS, CRS je predvidio malu internu mrežu aplikacija na različitim nivoima i na terenu, po potrebi povezanih internetom u svrhu kontrolisanog korištenja podataka, što omogućava uvid u transparentno provođenje postupaka u svim lokalnim zajednicama, te kontrolisano upravljanje i monitoring nad javnim stambenim fondom koji se daje u najam.

Za instalaciju i korištenje softvera su pripremljeni posebni priručnici, a obezbijeđena je i tehnička podrška.

### 8.2. Posebni segmenti aplikacije

#### 8.2.1. Modul baza podataka

Osnovni modul koji služi prvenstveno lokalnim zajednicama sa izgrađenim stanovima socijalnog stanovanja jeste baza podataka sa svim relevantnim podacima o objektima i stanovima, koji se mogu arhivirati i koristiti u raznim aktivnostima upravljanja i održavanja stanovima. Podaci o

statusu objekata i stanova se arhiviraju u pogledu izgrađenosti, različitosti vlasništva, tehničkih karakteristika, useljenosti, vrijednosti, načina korištenja, opremljenosti, statusa u različitim vremenskim periodima i postojanju ugovora o korištenju.

Osim baze podataka o stanovima, predviđena je i baza podataka potencijalnih korisnika koji izraze volju za korištenje stanova po principu socijalnog stanovanja. Dakle, u bazu se unose svi kandidati i podaci o njima se tretiraju statusno u odnosu na ponuđeno stanovanje. Arhiviraju se podaci o njihovom porodičnom i socijalno-imovinskom statusu, istorijatu njihovog stambenog statusa, te periodično kompletno popunjen GIF obrazac kreiran po uputama UNHCR-a za potencijalne korisnike stambenog i ekonomskog zbrinjavanja.

Ove dvije osnovne baze su osnov za kombinovanje i razvijanje svih daljih aktivnosti u svrhu transparentnog i dobrog domaćinskog upravljanja stambenim fondom. U okviru ovog modula se vrši arhiviranje podataka o zadovoljavanju pojedinih kriterija kandidata bitnih u postupku dodjele, rangiranje kandidata, nuđenje raspoloživih stanova uz krajnju mogućnost poluautomatske izrade ugovora o korištenju stanova sa odabranim korisnicima.

Ovaj modul vizionarski predviđa eventualno subvencioniranje stanovanja od strane drugih pravnih lica, na više načina i na osnovu socijalnih kategorija korisnika i njihovog utvrđenog faktičkog statusa, te administriranje tog procesa subvencioniranja.

### 8.2.2. Modul finansija

Modul finansija je značajan za upravitelje, jer se pomoću njega automatizuje proces periodičnog izdavanja zaduženja za korisnike sa važećim ugovorima. U ovom modulu se vrši unos podataka o uplatama po osnovu najamnine, te automatizuje kontrola naplate najamnine i njeno raspoređivanje po segmentima koje definiše vlasnik stanova u svrhu uspostavljanja sistema dobrog upravljanja i održavanja.

U kombinaciji sa podacima iz baza o stanovima i korisnicima, mogu se dobijati periodični zbirni ili pojedinačni detalji iz kartica korisnika stanova, subvencionera, te izvještaji o finansijama razvrstani po objektima, vlasnicima stanova, upraviteljima i slično.

### 8.2.3. Modul održavanja

U aktivnostima održavanja je vrlo korisno automatizovati proces evidentiranja i obavljanja kako planiranih, tako i periodičnih potreba za određenim radovima. Održavanje je neophodno u svrhu blagovremenog sprečavanja šteta, te očuvanja vrijednosti stambenog fonda dobijenog na upravljanje.

Ovaj modul uz korištenje podataka iz osnovnih baza daje mogućnost pregleda planiranih ili akumuliranih sredstava po svakom segmentu rente, te kontrolisan utrošak sredstava ili njihova akumulacija za naknadne potrebe.

### 8.2.4. Modul izvještavanja

Modul izvještavanja na nivou koji koristi upravitelju obezbjeđuje vrlo širok spektar različitih izvještaja o stanju i statusu ugovora koje upravitelj administrira u ime vlasnika stanova. Po osnovu ovih izvještaja upravitelj može postupiti u skladu sa uputama vlasnika i definisanim pravilnikom o načinu raspolaganja stanovima.

Vodeći računa o eventualnoj (ne)spremnosti i neekonomičnosti manjih lokalnih zajednica na upravljanje i održavanje manjim brojem stanova, aplikacija omogućava bez problema da se upravljanje stanovima i administriranje aplikacije vrši na nivou grupe opština, regiji i slično, što će možda imati ekonomsku opravdanost.

Upravitelji stanovima NSS mogu vrlo lako kreirati izvještaje koje u bilo kom trenutku vlasnik traži, a bitni su za stanje i status procesa upravljanja i održavanja po pitanju svih aktivnosti, a isto tako kreirati kreirati periodične izvještaje za vlasnike po modelu koji ustanove kao potreban i sa informacijama koje su specifične za svakog vlasnika pojedinačno.

## 8.3. Uvoz i izvoz podataka i specifično izvještavanje

Osim za upravljanje stanovima, softver omogućava vlasnicima da samostalno povlače podatke o svojim stanovima, korisnicima u stanovima, korisnicima na čekanju i slično. Po svim unesenim karakteristikama stanova i korisnika je moguće raditi brze i kvalitetne analize kako na lokalnom, tako i na višem nivou.

Pravilno strukturisani podaci, povučeni direktno iz aplikacija upravitelja iz više lokalnih zajednica, regija i slično, mogu biti od koristi resornim ministarstvima ili institucijama koje koordiniraju i nadziru proces uspostavljanja instituta socijalnog stanovanja ili korištenje državnog stambenog fonda za iznajmljivanje u svrhu sagledavanja stanja na terenu i potrebe za blagovremenim oblikovanjem regulative i postavki instituta, a u skladu sa definisanim specifičnostima zajednice.

### KLJUČNI ELEMENTI

1. Softver mogu koristiti institucije, vlasnici, upravitelji i svi drugi relevantni za NSS. Nivo mogućnosti pristupa, korištenja i mijenjanja podataka je različit i ovlaštenja se daju kontrolisano od strane voditelja procesa analize podataka sa najvišeg nivoa.
2. Softver ima nekoliko modula:
  - a) Baza podataka o stanovima,
  - b) Baza podataka o potencijalnim korisnicima,
  - c) Finansije (praćenje naplate najamnine),
  - d) Održavanje (evidencija radova),
  - e) Izvještavanje (od upravitelja prema vlasnicima).
3. Podaci iz modula se mogu kombinovati (npr. finansije po stambenim jedinicama, objektima, zgradama, vlasnicima ili upraviteljima) i dobiti na nivou opštine ili regije, što donosi odluka daje uvid u stanje na terenu.
4. Vlasnici stanova mogu samostalno povući podatke o stanovima, korisnicima itd. radi svoje interne analize.
5. Transparentan i ažuran protok informacija o NSS pomoću softverske aplikacije podstiče kontrolisano ulaganje u oblast NSS i omogućava sistemski monitoring u svrhu analize postignutih strateških ciljeva u oblasti rješavanja stambenih pitanja ciljanih kategorija.

## Literatura:

Bežovan G., Stambena politika, 2005.

BPF – British Property Federation – PPP/PFI in Social Housing

Carter, Tom, and Ann McAfee. 1990. "The Municipal Role in Housing the Homeless and Poor. In George Fallis and Alex Murray (eds). *Housing the Homeless and Poor: New Partnerships among the Private, Public and Third Sectors*. Toronto: University of Toronto Press. pp. 227-262.

DeJong, Lian. 2000. *Devolution Hits Housing in Canada*. National Housing Institute. [www.nhi.org/online/issues/113/dejong.html](http://www.nhi.org/online/issues/113/dejong.html). Accessed March 16, 2008.

Dreier, Peter, and David J. Hulchanski. 1993. "The Role of Nonprofit Housing in Canada and the United States: Some Comparison." *Housing Policy Debate* Vol. 4, No. 1: 43-80.

**DIGH-a** – Holandski međunarodni garantni **fond za stanovanje**

Dr. Wolfgang Amann and Alexis Mundt - *The Austrian system of social housing finance* [http://www.unece.org/fileadmin/DAM/hlm/prgm/cph/experts/albania/materials/lowincome\\_ngo.pdf](http://www.unece.org/fileadmin/DAM/hlm/prgm/cph/experts/albania/materials/lowincome_ngo.pdf)

Economic Commission for Europe – Housing finance system for countries in transition – Principles and examples

Finlayson, Jock. 2002. "The What and Why of Public-Private Partnerships." *Policy Perspectives* Vol. 9, No.1: 1-6.

Flinders, Matthew. 2005. "The Politics of Public-Private Partnerships." *Political Studies Association* Vol. 7: 215-239.

Kosta Mijić, <http://www.superprostor.com/socijalno-stanovanje-u-zasticenim-uslovima-kolektivna-privatnost>

**Socijalno stanovanje u Europi, Međunarodni skup, Prag 6-7. oktobar 2000**

Standard & Poor's – The U.K. Social Housing Sector: Managing the effects of the economy downturns, May 2009

„Službeni glasnik RS“, br. 101/04; 42/05; 118/05; 55/10; 28/13; 101/11

„Službeni glasnik BiH“, br. 23/99; 5/03; 21/03; 33/03; 42/03; 26/04; 42/04; 45/06; 88/07; 35/09; 59/09; 103/09; 37/12