

*Др Бојан Урдаревић, редовни професор
Правног факултета Универзитета у Крагујевцу*

*УДК: 334.5.095.3:728.1(497.11)
DOI: 10.46793/XIXMajsko.287U*

УСЛУЖНЕ ДЕЛАТНОСТИ СТАМБЕНИХ ЗАДРУГА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ*

Резиме

Стамбене задруге у развијеним демократским друштвима представљају чиниоце активне стамбене политике. Њихова улога је да јавност информишу о актуелним стамбеним проблемима, питањима и потребама, те да врше притисак на владајућу већину да додатно улаже и разматра унапређење и подмиривање стамбених потреба. Стамбеним задругама се, често поверава и пружање услуге изградње приступачних станова (social housing), као и њихово руковођење. За разлику од појединих европских држава, на пример Немачке и Аустрије у којима су задруге саградиле скоро петину укупног броја станова након Другог светског рата, у Србији је држава одлучила да напусти вођење бриге о стамбеној политици и исту препустила законима тржишта. На тај начин је, а што је у раду и приказано, право на становање у Републици Србији постало изузетно скупо, готово неодрживо, а што има несагледиве последице по омладину и оне који тек треба да заснују породицу.

***Кључне речи:** задруга, право на стан, Немачка, Аустрија, јавно-приватно партнерство.*

1. Појам стамбеног задругарства

Филозофија и моћ стамбеног задругарства извире из скупа моралних вредности актуелних у савременом свету, а које обухватају појмови као што су: слобода избора, право на становање, одговорност, слобода деловања, слобода одлучивања, узајамност, солидарност, праведност у расподели добара и коначно међусобна толеранција. Делујући на основу ових вредности и примењујући их у свом свакодневном раду и стваралаштву, појединац производе свога рада удружује са другим члановима задруге, те у оваквој

* Рад је написан у оквиру Програма истраживања Правног факултета Универзитета у Крагујевцу за 2023. годину који се финансира из средстава Министарства науке, технолошког развоја и иновација Републике Србије.

синергији производних снага, остварује веће користи, него што би иначе могао самостално. Дакле, битна концепција задругарства, па и стамбеног као његове врсте, јесте да се појединац ослања на своје способности и вештине, као и да живи од свог рада и стваралаштва. Концепт стамбеног задругарства почива на идеји да појединац стварајући и радећи што боље за себе, истовремено ради и за добробит других људи, односно за добробит свеукупне задруге и њених интереса. Опет, са друге стране, што је задруга успешнија, то су и користи за појединца веће.

Стамбено задругарство можемо дефинисати као облик заједничког становања под контролом удружених задругара. Стамбене задруге нису профитна предузећа и функционишу по принципима самоуправљања. Самоуправљање станара је механизам који би требало да се постара за то да су сви станари одговорни за своје домове и да се одлуке доносе на демократски начин.

Стамбене задруге као посебни облик задруга развијале су се различито, под утицајем друштвено-економских услова у појединим државама. На пример, у социјалистичким земљама изградњу станова и решавање стамбеног простора преузела је држава на себе. Држава је та која је планирала стамбену изградњу и обезбеђивала потребна материјална средства. С обзиром на то да већина бивших социјалистичких држава није могла самостално да обезбеди ова материјална средства, доношени су посебни закони о стамбеним задругама, чији је задатак био да укључе грађане у обезбеђивање ових средстава, а преко института стамбеног задругарства. Тако, на пример, у Чехословачкој је 12. маја 1959. године усвојен Закон о задружној изградњи станова.¹ Циљ овог закона био је да ангажује грађане у стамбеној изградњи, и то не само њихова финансијска средства, већ и да им омогући да дају свој допринос јефтинијој и рационалнијој изградњи станова.² Стамбене задруге су биле регулисане као независне и самосталне у својој делатности, али морале су да своје пословање ускладе са општим актима локалних органа власти, који су имали право надзора над радом стамбених задруга. Интересантно, стамбене задруге могле су се основати као задруге радника и службеника у појединим предузећима или другим социјалистичким организацијама, али и као стамбене задруге становника једне одређене општине. Постојала је обавеза да се ове задруге упишу у регистар привредних организација, а за њихово конституисање захтевало се доношење статута од стране оснивачке скупштине задругара, избор органа задруге и одобрење надзорног одбора за оснивање задруге. У огледу делатности, стамбене задруге могле су се бавити искључиво изградњом станова за потребе својих чланова. Другим речима, није било могуће зидати станове за продају. У то време, задружна стамбена изградња, значајно

¹ Sipal, J., *Задружна изградња станова у Чехословачкој*, L'Edification cooperative de logements en Tchécoslovaquie, Bulletin de droit Tchécoslovaquie, бр. 3/1959, стр. 195-213.

² Исто.

потпомагана од стране државе, пружала је многе користи оним лицима, која кроз њу, улажући у изградњу стана делимично своја средства, решавају свој, али и шири, друштвени проблем. На овај начин, стамбене задруге показале су се као одлична форма сједињавања друштвених и појединачних интереса. Другим речима, оне су представљале претечу оног што данас зовемо „јавно-приватно партнерство.“

У бившој Југославији становање је било конципирано као основно људско право, а станови су додељивани радницима на коришћење. Остварење идеала пуне запослености коју прати универзално примењено право на становање, наишло је на препреку у виду све већих економских проблема са којима се држава суочавала. У ситуацији у којој је станова временом било све мање, где су политичка елита и они блиски њој добијали највећи „део колача“, све већи број радника остајао је на маргинама, без решеног стамбеног питања. Стога су, најчешће, своје стамбено питање решавали путем субвенционисаних позајмица и кредита, или су неретко прибегавали непланској градњи која је из разлога очувања социјалног мира, била толерисана и што је у коначници довело до пораста броја власника станова³. Један од најбољих периода у развоју стамбеног задругарства био је од 1975-1990. године, након чега долази криза и пропадање стамбених задруга⁴. На то је утицала и политика откупа станова спроведена почетком 1990-их, која је омогућила да велики број станова буде откупљен по симболичној цени па су се тако као власници станова појавили и радници са ниским примањима. Оваква политика откупа станова је нешто касније, током хиперинфлације и рапидне деиндустријализације постала основна стратегија преживљавања великог броја људи, али и основ прекомерног обogaћења једног врло малог броја људи.

До 1995. године у СРЈ је пословало око 1600 стамбених задруга које су имале пореске олакшице за куповину грађевинског репродукционог материјала за изградњу породичних стамбених објеката, уз учешће задругара у извођењу радова на објектима. Такође, стамбене задруге имале су и могућност непосредних погодби за добијање локација за изградњу колективних стамбених објеката, као и могућност добијања повољних кредита.

Није згорег истаћи да је на стамбене задруге у Србији неповољно утицало укидање штедно-кредитних задруга које су биле регулисане Законом о банкама и другим финансијским организацијама.⁵ Подсећања ради, чл. 72. овог закона било је прописано да се „шtedно-кредитна задруга може основати ако оснивачи обезбеде новчани део оснивачког капитала који не може бити мањи

³ Више у: Петровић, М., *Социологија становања – стамбена политика: изазови и могућности*, Београд, 2004, стр. 72.

⁴ Јовићевић, С., *Улога и могућности стамбених задруга у јачању капацитета за одрживо становање*, Београд, 2015. доступно на: [Slide 1 \(unece.org\)](#)

⁵ Закон о банкама и другим финансијским организацијама (Сл. лист СРЈ, бр. 32/93...37/2002 и Сл. гласник РС, бр. 72/2003, 61/2005 и 101/2005 – др закон).

од 200.000 евра у динарској противвредности, по средњем курсу на дан уплате тих средстава.“ Оно што је важно нагласити јесте да је закон давао могућност и стамбеној задрузи да оснује штедну задругу. Ове одредбе које су имале или могле имати позитиван утицај на регулисање стамбених задруга, престале су да важе ступањем на снагу Закона о банкама из 2005. године који је и данас на снази.

Данас у Србији има око 180 регистрованих стамбених задруга, од којих мање или више послује око 50 стамбених задруга. Важно је нагласити да стамбене задруге у овом тренутку немају никакве повољности у пословању, оснивају се као задруге, а послују исто као и привредна друштва. Оно што посебно забрињава је чињеница да индивидуална стамбена изградња, којом су се стамбене задруге у прошлости најчешће бавиле, скоро да не постоји. Насупрот томе, колективном стамбеном изградњом се још увек баве поједине стамбене задруге у већим градовима широм Србије.

Последњих година стамбена криза је посебно доминантна у земљама источне и јужне Европе, јер је основно људско право – право на становање, постало неприступачно све већем броју људи, а уместо модела јавног и приуштивног становања, грађани су приморани да своје стамбено питање решавају путем високо ризичног кредитног задуживања. Ову ситуацију додатно отежава укидање стамбених фондова, одсуство стамбених политика и механизма стамбене подршке угроженим домаћинствима.

2. Услуге јавно-приватног партнерства као начина решавања стамбеног питања

Глобално посматрано, у временима економске кризе, државе не могу задовољити стално растућу потребу за јавним услугама делујући самостално, па се тако наметнула потреба да се потражи помоћ у осталим секторима. Током периода спорог раста, приходи држава су често недовољни да би се задовољили сви захтеве, а повећање пореза је непопуларна мера. Јавно-приватно партнерство заснива се на признавању да јавни и приватни сектор могу имати корст од удруживања својих финансијских ресурса, знања и стручности за побољшање пружања услуга свим грађанима⁶.

Према чл. 86 Устава Републике Србије⁷ јемче се приватна, задружна и јавна својина, где јавна својина представља државну својину, својину аутономне покрајине и својину јединица локалне самоуправе. Сви облици својине имају једнаку правну заштиту.

⁶ Урдаревић, Б., *Јавно-приватно партнерство као облик пружања јавних услуга*, Зборник радова: XXI век – век услуга и Услужног права, књ. 4, Крагујевац, 2013, стр. 427-437.

⁷ Устав Републике Србије (Сл. гласник РС, бр. 98/2006 и 115/2021).

Законом о јавно-приватном партнерству и концесијама⁸ уређују се бројна питања, као што су: а) услови и начин израде, предлагања и одобравања пројеката јавно-приватног партнерства; б) одређивање субјеката надлежних, односно овлашћених органа за предлагање и реализацију пројеката јавно-приватног партнерства; в) права и обавезе јавних и приватних партнера; г) облик и садржина уговора о јавно-приватном партнерству, са или без елемената концесије; д) услови и начин давања концесије; ђ) предмет концесије; е) заштита права учесника у поступцима доделе јавних уговора и бројна друга питања и овлашћења од значаја поводом заснивања јавно-приватног партнерства.

Дакле, у основи јавно-приватног партнерства налази се низ међусобно повезаних активности ради постизања дефинисаних привредних циљева или услуга у одређеном времену и стицања финансијских средстава у складу са законом. У том смислу разликују се уговорно и институционално јавно-приватно партнерство. Уговорно јавно-приватно партнерство је по законској дефиницији оно које се уређује посебним јавним уговором са или без елемената концесије између јавног и приватног партнера. Уколико је концесија предвиђена, овим уговором се уређују и права и обавезе даваоца концесије и концесионара у складу са одредбама закона и посебних прописа којима се уређује област из које је предмет концесија.

На сва питања која нису уређена Законом о јавно-приватном партнерству и концесијама примењују се одредбе Закона о облигационим односима. Такође, чл. 10 ст. 3. Закона о јавно-приватном партнерству и концесијама прописује и концесију за услуге, као уговорни однос истоветан уговору о јавној набавци услуга у складу са Законом о јавним набавкама. Само право састоји се у овом случају од права на комерцијално коришћење пружања услуга и плаћање. С друге стране, институционално јавно-приватно партнерство засновано је између страна уговорница, где су оне чланови заједничког привредног друштва, које је носилац реализације пројекта. Такав однос може се заснивати на оснивачким улозима у новооснованом привредном друштву, или на стицању власничког удела, односно докапитализацији постојећег привредног друштва.

Значајна институција која учествује у остваривању јавно-приватног пројекта је јавно предузеће које представља свако предузеће или привредно друштво на које јавно тело може вршити доминантан утицај на основу власништва над њим. Међутим, важно је нагласити да у важећем правном систему Републике Србије јавна предузећа и јавне установе не могу да буду и власници добара која стичу, јер се режим државне својине примењује и на сва правна лица чији је оснивач држава, покрајина или локална самоуправа.

Јавна предузећа имају значајну улогу у привредним системима како транзиционих, тако и тржишних привреда, у којима држава односно њена тела,

⁸ Закон о јавно-приватном партнерству и концесијама (Сл. гласник РС, бр. 88/11, 15/16 и 104/16).

институције, поседују већинско власништво.⁹ Јавно предузеће је предузеће које обавља делатност од општег интереса, а које оснива држава, аутономна покрајина, или јединица локалне самоуправе.¹⁰ За разлику од свог претходника, Закон о јавним предузећима¹¹ у чл. 2 наводи да у делатности од општег интереса спадају делатности у области: производње, преноса и дистрибуције електричне енергије, производње и прераде угља; истраживања, производње, прераде, транспорта и дистрибуције нафте и природног течног гаса; промета нафте и нафтних деривата; железничког, поштанског и ваздушног саобраћаја; телекомуникација; издавања службеног гласила Републике Србије; издавања уџбеника; управљања нуклеарним објектима, коришћења, управљања, заштите и унапређивања добара и услуга од општег интереса, производња, промет и превоз наоружања и војне опреме, управљања отпадом, комуналне делатности, али и друге делатности које су одређене законом као делатности од општег интереса. Управо Закон о становању и одржавању зграда у чл. 2. ст. 2. прописује да одрживи развој становања представља јавни интерес, те се стога може заговарати модел јавно-приватног партнерства као модел подршке решавању стамбеног питања у Србији, али и модел непрофитног задружног становања, са истим циљем.

Међутим, врло често се могу очитати све негативности јавно-приватног партнерства које постоји у Србији и које се заснивају на поставци да јавни интерес и приватни сектор имају супротну логику и често су конкурентни. Наиме, логика јавног интереса и обезбеђивања јавних услуга јесте да буду доступне свима и задовоље људске потребе, па тако и потребу за стамбеним простором. Са друге стране, логика приватног сектора јесте да задовољи људске преференције које су појединци спремни да плате. Када говоримо о људским потребама и преференцијама, битно је назначити да квалитетне јавне услуге у сфери образовања, здравства, транспорта, комуналних делатности и становања треба да буду свима доступне и омогућене. Уплитање тржишта у ове сфере може довести до тога да одређене јавне услуге буду економски неприступачне неким грађанима, што директно утиче на квалитет њиховог живота. Приватни сектор, чак и као партнер јавном сектору, за главни циљ има увећање профита, док се јавни сектор води логиком обезбеђивања квалитетне услуге што већем броју корисника. Поред тога што се у пословању ова два сектора воде потпуно другачијим циљевима, оно што је битно јесте ко преузима ризике. Оно што је карактеристика стамбених пројеката који се ондосе на јавно-приватно партнерство, јесте да ризик сноси држава, а профит се препушта приватном сектору. На тај начин долазимо до парадоксалне ситуације да је држава гарант квалитета одређене услуге или некретнине, али

⁹ Bertero, E., Rondi, R., *Does a Switch of Budget Regimes Affect Investment and Managerial Discretion of State-Owned Enterprises?* Journal of Comparative Economics, Vol. 30, стр. 837.

¹⁰ Закон о јавним предузећима, (Сл. гласник РС, бр. 119/2012).

¹¹ Закон о јавним предузећима (Сл. гласник РС, бр. 15/2016 и 88/2019).

да цену одређује приватни сектор и то тако што је потпуно несензибилан према стварним потребама и платежним могућностима становништва. Стоге се јавно-приватно партнерство у област стамбене политике није показало као адекватно за решавање проблема високе цене станова.

3. Статистички показатељи

Према статистичким подацима, Србија поседује 0.8% станова у јавном власништву (од укупног стамбеног фонда), док град Београд располаже са свега 1%, што чини око 1700 станова (укупног стамбеног фонда у граду) од којих се, на пример, само 700 дају у закуп као социјални станови.¹² Поређења ради, град Беч поседује преко 25% јавних станова (око 220 000 станова), док је у случају Цириха тај број једнак 90% од укупног стамбеног фонда. Да стамбено питање у Србији континуирано прати изостанак проактивних јавних политика којим би се ова област регулисала, потврђују и подаци из Националне стратегије социјалног становања¹³ која наводи да „након потпуне приватизације станова и укидања извора финансирања јавног стамбеног фонда, јавни сектор остаје без средстава за остваривање овог задатка. Држава се из становања скоро потпуно повукла, вођена између осталог и глобалним идеолошким претпоставкама да је "посао" у стамбеном сектору за државу окончан, јер више нема израженог стамбеног мањка, те да овај сектор треба препустити искључиво законима тржишта."¹⁴ Поред тога, Стратегијом се препоручује што већа примена квазитржишних механизма, између осталог и подстицање јавно-приватног партнерства које би требало да буде окренуто ка отварању социјалног становања ка социјално осетљивим категоријама становништва.

Према подацима Еуростата за 2021. годину¹⁵ (јер каснији подаци за Србију нису доступни на Еуростату) упоређени су: (1) подаци везани за стопу пренасељености према линији сиромаштва Србија и ЕУ 27, (2) стопа оптерећености трошковима становања према линији сиромаштва Србија и ЕУ 27 и (3) учешће младих (18-34 године) који живе са родитељима Србија и ЕУ 27 и табеларно приказали резултате.

Према анализираним подацима, стопа пренасељености у 2021. години за земље ЕУ 27 износи 17%, док је ова стипа у Републици Србији на 51%. Такође, стопа пренасељености у ЕУ 27 становништва испод линије сиромаштва износи

¹² [Kako-zajednicki-do-krova-nad-glavom.pdf \(zajednicko.org\)](#), стр. 18.

¹³ Национална стратегија социјалног становања (Сл. гласник РС, бр. 13/2012).

¹⁴ Чолић – Дамјановић, В. М. З., *Унапређење модела социјалног становања у Београду у оквиру нових парадигми планирања и пројектовања*, докторска дисертација, Архитектонски факултет Униеврзитета у Београду, 2015, стр. 88.

¹⁵ [European Union Statistics on Income and Living Conditions - Microdata - Eurostat \(europa.eu\)](#)

28,6%, док је у Републици Србији 58,7%. Оно што је посебно интересно јесте да је стопа пренасељености изнад линије сиромаштва у ЕУ 27 свега 14,7%, док у Републици Србији она износи чак 48,9%.¹⁶

Када је реч о стопи оптерећености трошковима становања, исти у ЕУ 27 за 2021. годину износе 8,3%, док су у Републици Србији на 15,1%. Другим речима, трошкови становања су у Србији скоро дупло већи него у државама ЕУ 27.¹⁷

Коначно, учешће младих (18-34 године живота) који живе са родитељима у ЕУ 27 износе 49,4%, док је у Републици Србији тај износ на невероватних 71,3%.

Анализом података наведених закључујемо да преко 50% становништва у Србији живи у пренасељеним становима, а што је за три пута више од европског просека. Оно што је посебно забрињавајуће јесте да је исти просек и код становништва које се налази изнад линије сиромаштва, те је разлика код овог индикатора за Србију између лица која су изнад и оних који су испод линије сиромаштва свега 10 процентних поена.

Такође, у Србији становање је изузетно скупо, у просеку дупло скупље него у државама ЕУ 27. Стамбени режијски трошкови учествују у укупним приходима становништва са више од 40% чиме апсолутно утичу на повећање стопе сиромаштва.

Коначно, овакви трендови у стамбеној политици доводе до тога да чак 71,3% младих људи не станује у сопственом стану, већ најчешће са родитељима, а што се сигурно негативно одражава касније и на популациону политику.

4. Нормативни и стратешки оквир стамбеног задругарства у Србији

Нормативни оквир стамбеног задругарства успостављен је кроз два основна прописа и то: (1) Закон о задругама¹⁸ и (2) Закон о становању и одржавању зграда.¹⁹ Поред овога, на питања која се тичу стамбених задруга, а која нису уређена Законом о задругама, примењују се одредбе Закона о

¹⁶ Стопа пренасељености дефинисана је као проценат становништва који живи у пренасељеном домаћинству, а то је оно које нема на располагању: (1) једну собу за домаћинство, (2) једну собу за један пар у домаћинству (3) једну собу за сваког појединца у домаћинству старијег од 18 година, (4) једну собу за један истополни пар деце узраста од 12-17 година, или за свако дете појединачно (5) једну собу за двоје деце испод 12 година живота.

¹⁷ Овај индикатор односи се на удео популације која живи у домаћинству, где трошкови становања учествују са више од 40% од укупног расположивог прихода домаћинства.

¹⁸ Закон о задругама (Сл. гласник РС, бр. 112/2015).

¹⁹ Закон о становању и одржавању зграда (Сл. гласник РС, бр. 104/2016 и 9/2020 – др. закон).

привредним друштвима. Коначно, као супсидијерни пропис у погледу питања стечаја и расподела капитала након ликвидације стамбене задруге примењује се Закон о стечају. Наравно, треба имати у виду, да с обзиром на чињеницу да је стамбена задруга правно лице које послује на тржишту као и свако друго привредно друштво, примењују се и сви остали закони који су од значаја за њихово пословање.

У погледу подзаконских аката, донета су Општа правила стамбеног задругарства Југославије²⁰ која су усвојена давне 1998. године. Насупрот опште прихваћеном мишљењу да су одредбе ових правила и даље на снази уколико нису у колизији са накнадним прописима, аутор овог текста се са тим не слаже, већ иста сматра неуставним. Ово из разлога што је Уставни суд Републике Србије у поступку за оцену уставности и законитости Општих правила омладинског и студентског задругарства у својој одлуци од 20.02.2018. године²¹ стао на становиште да иста нису у сагласности са Уставом и законом. У образложењу одлуке наводи се да су оспорена Општа правила донета на основу чл. 85 Закона о задругама из 1996, године којим је било прописано да задружни савези могу да врше јавна овлашћења, између осталог, и тако што доносе општа правила којима се уређује примена задружних принципа и друга питања од значаја за пословање тих задруга. Ступањем на снагу Закона о задругама из 2015. године, задружни савези више не могу да врше јавна овлашћења, нити могу да доносе било каква општа правила у одређеној области задругарства. Другим речима, постојање оваквог акта уопште није прописано законом, па у том смислу ни Општа правила стамбеног задругарства нису у сагласности са законом и као таква не треба да постоје у правном промету. Једини разлог због чега постоје је тај што нико до сада није покренуо иницијативу за оцену уставности и законитости овог акта, те у том смислу предлажемо да се у свим будућим извештајима и анализама која се тичу стамбених, или било којих других врста задруга, Општа правила стамбеног задругарства занемаре и да иста не могу да се сматрају релевантним правним прописом. Имајући претходно наведено у виду, у овом тренутку не постоји ни један подзаконски акт који би могао да се примењује на стамбене задруге.

Важећи Закон о задругама регулисао је стамбене задруге као посебну врсту задруга, која је дефинисана својом претежном делатношћу. Стамбене задруге, као инвеститори и извођачи радова организују изградњу и одржавање, граде и одржавају станове, стамбене зграде, гараже и пословни простор за задругаре, ангажовањем средстава и рада задругара и других физичких и правних лица. Ангажовање средстава и личног рада задругара се уређује појединачним уговором између стамбене задруге и њених чланова у складу са позитивним прописима и задружним правилима.

²⁰ Општа правила Задружног савеза Југославије (Сл. лист СРЈ, бр. 25/98 и Сл. лист СЦГ, бр. 1/2003 – Уставна повеља).

²¹ Одлука Уставног суда бр. УО-1231/2010 од 20.02.2018. године.

Дакле, као и код осталих задруга, стамбене задруге у Републици Србији се оснивају и функционишу као правно лице којим се управља демократски, по задружном принципу „један задругар – један глас“. Оно што је важно нагласити је да за разлику од неких других привредних субјеката, чланови задруге могу да буду само физичка лица, па тако задруга не може да се претвори у неки други правни облик, али може да оснује или буде члан других правних лица, као на пример друштво са ограниченом одговорношћу. Стамбене задруге своје пословање регулишу преко оснивачког акта (Статут) и задружних правила који представљају једну врсту општег акта о управљању задругом и унутрашњој организацији. За разлику од претходних законских решења, данас свака стамбена задруга има могућност да донесе своја задружна правила, а у складу са чл. 19 Закона о задругама. Овим чланом у највећем делу је регулисана садржина задружних правила уз остављање могућности да се задружним правилима уреде и друга питања од значаја за управљање и пословање задруге.

Органи стамбене задруге су исти као и код осталих врста задруга и то су: скупштина задругара, управни одбор, надзорни одбор и директор. Надлежност ових органа детаљно је уређена Законом о задругама. Скупштина задруге, управни одбор и надзорни одбор могу пуноважно одлучивати под условом да седници присуствује више од половине од укупног броја чланова, а одлуке се доносе већином гласова од укупног броја присутних чланова. У случају да се одлука односи на статусне промене, продају непокретне имовине, измену и допуну статута и задружних правила, или покретања поступка ликвидације, надлежни орган задруге одлучује већином од укупног броја задругара.

Стамбене задруге се оснивају и послују путем основног капитала или чланарине. Основни капитал се формира од улога, који се рефундирају када члан иступи, при чему улози не морају да буду једнаки. Уколико се стамбене задруге оснивају без улога, онда послују путем чланарина у ком случају чланарине мора да буде иста за све чланове. Средства стамбене задруге налазе се у задружном власништву и формирана су од улога или чланарина задругара, произведена пословним делатностима, или потичу из других извора. Стамбена задруга одговара за своје обавезе свим својим средствима, док су задругари одговорни до износа сваког од улога. Важно је истаћи да стамбене задруге имају могућност да оснивају инвестиционе или резервне фондове у циљу покривања губитака или отплате враћених улога задругара.

Поред овога, ступањем на снагу Закона о становању и одржавању зграда, 31.12.2016. године, област стамбене политике, која укључује и питања управљања, коришћења, одржавања зграда, као и њених заједничких и посебних делова, затим поступак иселења и пресељења, стамбену подршку, евиденције и одрживи развој становања, нормирана је једним прописом. Пре тога, наведена питања била су регулисана кроз више закона. Законодавац је као разлоге доношења овог прописа навео решавање питања стамбених потреба грађана, регулисање односа између власника станова у вези са управљањем и

одржавањем стамбених зграда и пословним зградама. Оно што је посебно важно, са становишта стамбених задруга, јесте да се овим законом промовише одрживи развој становања уз унапређење енергетске ефикасности и смањења негативних утицаја на животну средину, док је одрживи развој становања утврђен као општи интерес.

Законом је даље прописано да Република Србија, аутономна покрајина и јединице локалне самоуправе доносе стратешке документе за спровођење стамбене политике и обезбеђују средства у својим буџетима за испуњење обавеза утврђени овим законом и стратешким документима, у циљу остваривања горе поменутог јавног интереса. У складу са тим, Закон дефинише појам стамбене подршке као "сваки облик помоћи за становање лицу које из социјалних, економских и других разлога не може сопственим средствима да реши стамбену потребу по тржишним условима за себе и своје породично домаћинство." Према члану 109. Закона о становању и одржавању зграда непрофтне стамбене организације "баве се прибављањем, управљањем и давањем у закуп станова намењених за стамбену подршку, управљањем и организовањем изградње станова са могућношћу стицања својине путем куповине по непрофтним условима, као и спровођењем програма стамбене подршке.

Непрофтне стамбене организације могу бити (1) јавне агенције које оснивају јединице локалне самоуправе (стамбена агенција), (2) стамбене задруге и (3) друга правна лица. Законом се предност, у погледу обављања законских надлежности, даје стамбеној агенцији коју у оквиру своје управе оснива јединица локалне самоуправе. Међутим, уколико јединица локалне самоуправе не оснује стамбену агенцију, већ на њеној територији постоји друго правно лице које је регистровано и лиценцирано као непрофтна стамбена организација онда законске надлежности прелазе на њу, ако јој јединица локалне самоуправе својом одлуком повери исте. У случају да на територији јединице локалне самоуправе не постоји ниједан вид непрофтне стамбене организације, надлежности преузима градска управа. Законом су дефинисане надлежности непрофитне стамбене организације, али да би могла да обавља поверене послове претходно мора добити лиценцу за рад и по упису у Регистар непрофтних стамбених организација.

Из претходног текста произлази да и стамбена задруга, може обављати функцију непрофтне стамбене организације, те на тај начин остварити могућност да своје делатности и принципе задружног становања институционализује у ограниченој мери кроз учешће у креирању и имплементацији локалне стамбене политике. Међутим, непрофтна стамбена организација, иако обезбеђује непрофтно становање за грађане, нема сопствену аутономију, већ је ограничена законским и регулативним оквиром. Законом није предвиђено да непрофтна стамбена организација треба или може да развија механизме учешћа грађана у креирању и реализацији стамбених политика и програма. Такође, иако стамбена задруга има своја задружна начела

и гради задружно становање за своје задругаре, питање је да ли стамбена задруга може да примени иста начела вршећи функцију непрофтне стамбене организације. Јасно је да непрофтна стамбена организација може омогућити непрофтно становање, али модел власништва над тим непрофтним становима не представља модел заједничког власништва.

У овом тренутку правни оквир којим се регулишу стамбене задруге је недовљан, јер, између осталог, нису обезбеђене ни адекватне подстицајне мере које би ову врсту задругарства учиниле атрактивним.

У погледу стратешког оквира, стратешки правци од значаја за стамбену подршку још увек нису успостављени. Национална стратегија социјалног становања са Акционим планом за период 2012-2022. године престала је да важи, а нова стратегија није још увек усвојена. Као илустрацију изузетно неповољног стања у овој области, можемо навести податак да је претходна стратегија била донета на основу Закона о социјалном становању који је још 2016. године престао да важи јер је ступио на снагу Закон о становању и одржавању зграда. У фази нацрта тренутно је Национална стамбена стратегија за период од 2022-2032. године са Акционим планом за спровођење националне стамбене стратегије за период 2022-2024. године.²² Циљ Стратегије је остваривање јавног интереса у области становања, који је дефинисан као одрживи развој становања, чиме се садашњим и будућим генерацијама осигурава задовољавање њихових стамбених потреба и побољшање квалитета живота. Стратегија проширује фокус мера са области социјалног становања, односно стамбене подршке на мере за превазилажење проблема из ширег контекста стамбеног сектора. У погледу стамбених задруга прописано је да „програме стамбене подршке и стамбене пројекте спроводе непрофитне стамбене организације које, између осталог, могу бити и стамбене задруге. Њихова основна надлежност је прибављање, управљање и давање у закуп станова намењених стамбеној подршци, управљање и организовање изградње станова у оквиру програма стамбене подршке, прикупљање података потребних за израду локалне стамбене стратегије, итд.“ Међутим, чини се да у овом тренутку креатори јавне политике не виде у стамбеним задругама решење тренутне ситуације у погледу стамбене политике.

Послови којима се стамбене задруге у Србији најчешће баве су послови инвеститора и градитеља станова, пословних простора и гаража за своје чланове и друга правна и физичка лица у складу са законом. Врло ретко се стамбене задруге баве одржавањем постојећих објеката. Специфичност домаћих стамбених задруга у односу на друга правна лица која се баве истом или сличном делатношћу је у томе што код стамбене задруге не постоји расподела добити члановима, већ сав вишак прихода над расходима остаје у задрузи и користи се за унапређење рада стамбене задруге.

²² [AKCIONI PLAN za NSS 17.01.22.pdf \(mgsi.gov.rs\)](#)

5. Упоредноправни осврт

У трећој деценији XXI века, у времену владајућег капитализма, на први поглед може се, не потпуно неоправдано, учинити да су стамбене задруге прошлост, као тековина времена владавине друштвене, заједничке својине. Међутим, посматрано кроз призму стамбене делатности у облику потрошачке задруге у заједничком власништву њених чланова, која послује у складу са задружним принципима и вредностима, стамбене задруге су и те како присутне и чине изузетно важан део стамбеног тржишта у многим земљама Европе. Као илустративан пример, наводимо податак према којем стамбене задруге управљају са преко 3,5 милиона станова у Пољској што је приближно 27% укупног стамбеног фонда; око 17% фонда у Чешкој и Шведској; 15% у Норвешкој.²³

Институт стамбених задруга има дугу историју. Прве стамбене задруге вежу се подручје за подручје Европе, посебно Немачку, још средином 19. века, када је Виктор Аиме Хубер иницирао изградњу неколико станова у Берлину.²⁴ Иако, постоје различити модели задружног становања у различитим земљама, оно што карактерише стамбене задруге у поређењу са другим пружаоцима стамбених услуга је да су у заједничком власништву и демократски контролисане од стране својих чланова, по принципу „један задругар - један глас“. Ово има јасне импликације на начин на који они раде у поређењу са другим актерима на стамбеном тржишту као и на користи које уживају не само чланови стамбене задруге, већ је њихов домаћај усмерен и на јавни интерес у целини.

Данас се стамбене задруге, као и други субјекти стамбене политике, суочавају са бројним изазовима, као што је прилагођавање променљивој потражњи, побољшање одрживости стамбеног фонда, као и квалитета животне средине и суочавање са неповољним условима који су присутни на финансијском и стамбеном тржишту. Нажалост, економска криза која је погодила свет крајем 2000их година, могла је имати негативан утицај на даље развијање стамбених задруга као концепта одрживог становања, али то није ипак није омело државе да се окрену новим модалитетима опстанка стамбених задруга. У том циљу, истражују се нова решења која би могла у времену нових околности да понуде адекватне одговоре – на пример у погледу закупа, повећања броја станова за изнајмљивање или финансирања - сарадња са институцијама штедње и томе слично.

²³ Подаци преузети са: <https://www.housinginternational.coop/>, 22/2/2023.

²⁴ Haffner, M., Brunner, D., *German cooperatives: property right hybrids with strong tenant security*, OTB Working papers, 2014, стр. 3.

5.1. Немачка

Постојање стамбених задруга у Немачкој има релативно дугу историју, с обзиром да се оснивање прве задруге бележи крајем 19 века, углавном као филантропске иницијативе социјалних реформатора више класе. Тек после Првог светског рата стамбене задруге су претворене у праве организације за „самопомоћ“, када су припадници радничке класе преузели управљачка места. Вајмарска ера је такође довела до оснивања нових задруга што је даље само поспешило већ постојећу културу оснивања стамбених задруга. За време нацистичког режима дошло је до присилне централизације задружног сектора који није био преокренут ни касније, где су стамбене задруге постале део командне економије под контролом државе, или су биле интегрисане у непрофитни стамбени сектор којим доминирају велике корпорације.²⁵

За разлику од других института, стамбене задруге су временом одржале углавном непрофитни карактер, који нуди могућност закупнине-накнаде у вредности знатно испод просека, посебно у већим градовима. У Немачкој постоји око 2.000 стамбених задруга данас, који поседују укупно 2,2 милиона домова. Ово износи приближно 10% свих стамбених јединица за изнајмљивање. У специфичним бројкама, задруге су са својих 22,6 милиона чланова убедљиво највећа привредна организација у Немачкој. Више од 7.000 задружних предузећа је покретачка снага привреде и друштва. У западној Немачкој, укупно 72% од 1.120 стамбених задруга има мање од 1.000 јединица по задрузи, док 25 задруга на простору Западне Немачке управља са преко 5.000 станова. У Источној Немачкој стамбене задруге имају тенденцију да се шире - 61% од 740 стамбених задруга има мање од 1.000 јединица по задрузи, а 48 задруга управља са преко 5.000 станова.²⁶

У складу са наведеном распрострањеношћу оснивања стамбених задруга у Немачкој савремени пејзаж задружног становања се одликује широким спектром организационих принципа, приступачности становницима у зависности од економског или социокултурног капитала, мотивацијом становника у виду сигурног власништва и ниских цена закупа.²⁷

Када је реч о куповини задружног земљишта (cooperative housing production, енг. Genossenschaftliche Wohnungsproduktion гер.) многе општине продају и/или дају у закуп јавно земљиште задругама, чиме их на одређени начин фаворизују, али степен до којег предност може да иде - варира. Један

²⁵ Barbara, C., *Entwicklung und Situation der Wohnungsgenossenschaften in Deutschland*, in *Informationen zur Raumentwicklung*, No. 4/2007, стр. 211.

²⁶ Подаци преузети са: <https://www.housinginternational.coop/co-ops/germany/>, 22/2/2023.

²⁷ Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen Wohnungsgenossenschaften als Partner
https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/sonderveroeffentlichungen/2016/wohnungsgenossenschaften-dl.pdf?__blob=publicationFile&v=2ner der Kommunen, 23/2/2023, р. 39.

важан инструмент за оправдање фаворизовања задруга јесте концепт тендерске процедуре који подразумева да се узимају социјални, еколошки и међугенерациски критеријум у обзир приликом доношења одлуке, уместо да се само додели земљиште ономе који понуди највише. Давање стамбеним задругама приступ земљишту путем закупа (наследно право грађења) уместо продаје би више одговарало, а дугорочно сврсисходније одржавало политику власништва задруге, али до сада овакав принцип није био чест и наилазио је на неодобравање од стране задруга. Период уговора о закупу варира између 30 и 99 година.²⁸

Једина финансијска помоћ од стране државе која је доступна стамбеним задругама у Немачкој је у виду пореске олакшице код пореза на добит. Шеме финансијских подстицаја су намењене само социјалном становању и стамбене задруге их више не користе. Уместо тога, стамбене задруге се искључиво финансирају кроз доприносе чланова и хипотеке. Тако, своју индивидуалну штедњу чланови стављају у своју штедну институцију за средњорочно и дугорочно улагање са каматом која је може бити више од оне коју даје комерцијална банка. Такође, члановима се враћа камата зарађена по истеку уговора о улагању. На овај начин обезбеђују се обртна средства за стамбену задругу која се могу користити за даљу модернизацију и одржавање зграда.²⁹

Имајући у виду владајући принцип самопомоћи, самоуправе и самоодговорности који би у будућности додатно требало да добију на значају, с обзиром на демографске трендове, немачка Влада је још 2014. године предвиђала да систем стамбеног задругарства треба усвојити као трећи стуб становања. Поред пружања приступачног и безбедног становања доброг квалитета, од задруга се очекује да служе ширим друштвеним циљевима, јачању осећаја заједништва и обезбеђивању нових облика становања.³⁰

5.2. Аустрија

Колико је култура становања у стамбеним задругама распрострањена у Аустрији, говори чињеница да сваки шести становник живи у стану који гради или њиме управља стамбена задруга са ограниченим профитом.³¹ Оваква стамбена политика у Аустрији има два битна елемента: државну финансијску подршку и компетентан сектор ограничене добити који се бави финансијском

²⁸ Ache, P., Fedrowitz, M., *The Development of Co-Housing Initiatives in Germany, Built Environment*, Vol. 38, No. 3/2012, p. 402.

²⁹ <https://ladinamofundacio.org/wp-content/uploads/2020/04/La-Dinamo-International-policies-1.pdf>, 26/2/2023.

³⁰ Haffner, M., Brunner, D., *нав. чланак*, стр. 4.

³¹ Novy, A., Lang, R., *Housing Cooperatives and Social Capital: The Case of Vienna*, SRE-Discussion, No. 2/2011, Research Institute for Co-operation and Co-operatives, Vienna University of Economics and Business.

подршком. Ово даље подразумева да је у Аустрији потребна стална државна интервенција. Чак и породице са вишим приходима немају финансијских могућности да самостално финансирају куповину свог стана током активног радног века. Из тог разлога, аустријска влада је усвојила механизме финансирања и донела законе за регулисање сигурности закупа и контроле висине станарине. Ове стамбене интервенције адресирају потребе широког спектра становништва, не само становника са ниским примањима.³²

С друге стране, аустријска влада може да рачуна на компетентан сектор задруга са ограниченим профитом који је саградио једну петину станова од 1945. године. Треба приметити изузетан раст броја задруга, када се упореди са подацима из 1970. године када је аустријска стамбена задруга бројала само 150.400 чланова. Данас развој стамбених задруга у Аустрији пролази кроз неколико промена. Посебни стамбени буџет је сада интегрисан у општи буџет покрајина, остављајући им да одлучују о томе колико ће средстава потрошити на становање. Штавише, покрајине се суочавају са финансијским ограничењима од последње економске и финансијске кризе, што показује смањење од 25% јавних средстава додељених у 2010. И поред тога, Аустрија се ипак суочава са веома високом потражњом за стамбеним простором услед великог броја имиграната.³³

У погледу правног оквира којим су уређене стамбене задруге на њих се примењују Закон о задругама и Закон о ревизији задруга као општи акти којима се одређују организациона правила задруга, укључујући њихово пословање.³⁴ Законодавни оквир је у надлежности Савезне владе и покрајинске владе су одговорне за његово спровођење. На управљање стамбеним задругама утиче и опште стамбено законодавство, како је предвиђено Законом о закупу и Законом о својини, јер регулишу уговоре о закупу, права и обавезе станодаваца и закупаца, уделе итд.

6. Закључак

Питање становања представља системско питање које не може да се реши изоловано, али ни без подршке државе. У овом тренутку држава подржава спекулативни финансијски капитал у области становања који доводи до изузетно високих цена станова, чиме се онемогућавају грађани да остваре право на становање, а што се може видети из анализе статистичких података.

³² Само у Бечу, примера ради, 2005. године 60% становника живело је у субвенционисаним становима од којих је око 136.000 било у власништву и којима су управљале задруге, а 220.000 су биле у власништву општине. Wolfgang Förster, 80 Jahre sozialer Wohnungsbau in Wien, доступно на: <https://www.wien.gv.at/pdf>, стр. 1.

³³ <https://www.housinginternational.coop/co-ops/austria/>, 25/3/2022.

³⁴ Доступно на: <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10001680> 5/7/2023.

У погледу нормативног дела, неопходно је донети Стратегију за подршку развоја стамбеног задругарства, као и да се у складу са законом и стратегијом изврши реинтеграција стамбеног задругарства као непрофитног дела стамбеног сектора у законски правни систем. Исто тако, неопходно је предвидети подстицајне мере и погодности у области земљишне, банкарско-кредитне и пореске политике, како би се поново актуелизовале стамбене задруге. Коначно, неопходно је уредити и подстицајне мере за оне чланове задруга који први пут решавају стамбено питање.

Адекватна законска регулатива, уз већу препознатљивост стамбених задруга у систему, али и лакша и бржа доступност локација за изградњу, обезбеђивање стабилног начина финансирања, свакако би омогућили да се стамбене задруге у наредном периоду несметано развијају и баве пословима због којих су и основане.

*Bojan Urdarević, Ph.D., Full-time Professor
Faculty of Law, University of Kragujevac*

SERVICE ACTIVITIES OF HOUSING COOPERATIVES IN THE REPUBLIC OF SERBIA

Summary

Housing cooperatives in developed democratic societies are agents of active housing policy. Their role is to inform the public about current housing problems, issues and needs, and to put pressure on the ruling majority to make additional investments and consider improving and meeting housing needs.

Housing cooperatives are often entrusted with the construction of affordable apartments (social housing), as well as their management. Unlike some European countries, for example Germany and Austria, where cooperatives built almost a fifth of the total number of apartments after the Second World War, in Serbia the state decided to abandon the management of housing policy and left it to the laws of the market. In this way, and as shown in the paper, the right to housing in the Republic of Serbia has become extremely expensive, almost unsustainable, and this has incalculable consequences for the youth and those who have yet to start a family.

Key words: *cooperative, right to an apartment, Germany, Austria, public-private partnership.*

Литература

- Ache, P., Fedrowitz, M., *The Development of Co-Housing Initiatives in Germany*, Built Environment, Vol. 38, No. 3/2012.
- Barbara, C., *Entwicklung und Situation der Wohnungsgenossenschaften in Deutschland*, in Informationen zur Raumentwicklung, No. 4/2007.
- Haffner, M., Brunner, D., *German cooperatives: property right hybrids with strong tenant security*, OTB Working papers .
- Јовићевић, С., *Улога и могућности стамбених задруга у јачању капацитета за одрживо становање*, Београд, 2015, доступно на: [Slide 1 \(unecce.org\)](#);
- Novy, A., Lang, R., *Housing Cooperatives and Social Capital: The Case of Vienna*, SRE-Discussion, No 2/2011, Research Institute for Co-operation and Co-operatives, Vienna University of Economics and Business;
- Петровић, М., *Социологија становања – стамбена политика: изазови и могућности*, Београд, 2004.
- Sipal, J., *Задружна изградња станова у Чехословачкој*, L'Edification cooperative de logements en Tchecoslovaquie, Bulletin de droit Tchecoslovaquie, бр. 3/1959.
- Урдаревић, Б., *Јавно-приватно партнерство као облик пружања јавних услуга*, Зборник радова: XXI век – век услуга и Услужног права, књ. 4, Крагујевац, 2013.
- Чолић – Дамјановић, В. М. З., *Унапређење модела социјалног становања у Београду у оквиру нових парадигми планирања и пројектовања*, докторска дисертација, Архитектонски факултет Униерзитета у Београду, 2015.