



ZADRUŽNI STANOVI U ZAJEDNIČKOM VLASNIŠTVU U SRBIJI

PRAVNE, FINANSIJSKE I FISKALNE IMPLIKACIJE

**PETAR UČAJEV, GORTAN JOKSIMOVIĆ, MILOŠ VESELINOVIC,
MILAN LAKOVIĆ, IVANA TOMIĆ, JELENA FILIPOVIĆ**

ZADRUŽNI STANOVI U ZAJEDNIČKOM VLASNIŠTVU U SRBIJI: PRAVNE, FINANSIJSKE I FISKALNE IMPLIKACIJE

Autori

Advokatska kancelarija Učajev, Beograd

Petar Učajev

advokat

Gortan Joksimović

specijalista za oblast poreskog savetovanja

Miloš Veselinović

diplomirani pravnik

Milan Laković

advokat

Ivana Tomić

advokat

Jelena Filipović

advokat

Prevod sa engleskog:

Sebastian Adanko

oktobar 2019. godine

Ovu publikaciju finansiralo je Savezno ministarstvo za ekonomsku saradnju i razvoj Nemačke (BMZ) putem Nemačko-srpske inicijative za održivi rast i zapošljavanje. Nastala je kao rezultat analize Studija izvodljivosti pravnih, finansijskih i fiskalnih implikacija "pametnog stanovanja" u Srbiji, u oblasti ekološke i ekonomski održivosti. Analiza, rezultati i preporuke ove studije predstavljaju mišljenje autora i ne predstavljaju nužno i stavove donatora.

SADRŽAJ

7

1. REZIME

11

2. UVOD

11

2.1. Kontekst

12

2.2. Kontekst, pristup i metodologija studije

15

3. KRATAK PREGLED STAMBENE SITUACIJE U SRBIJI

16

3.1. Stambeni kontekst

17

3.2. Dostupnost stanova, zauzetost i stambeni troškovi

17

3.2.1. Dostupnost stanova

18

3.2.2. Zauzetost stanova

19

3.2.3. Priuštivost stanova

22

3.3. Rešavanje stambenih potreba putem postojećih opcija

- 22** 3.3.1. Stambeni krediti
- 25** 3.3.2. Iznajmljivanje stanova
- 26** 3.3.3. Javni stambeni programi
- 28** 3.4. Tržište nekretnina u Srbiji
- 28** 3.4.1. Cene stanova
- 29** 3.4.2. Cena izgradnje

33 4. PRAVNE IMPLIKACIJE SZV PRISTUPA

- 34** 4.1. SZV pristup
- 35** 4.1.1. Napredni SZV modeli
- 42** 4.2. Zadruga kao odgovarajući vid organizacije SZV u Srbiji
- 43** 4.3. Pravni okvir za stambene zadruge u Srbiji
- 44** 4.3.1. Zakonska regulacija stambenih zadruga
- 47** 4.4. Funtcionisanje SZV u okviru zakonodavstva Srbije
- 48** 4.4.1. Karakteristike naprednih SZV modela u okvirima zakonodavstva Republike Srbije
- 52** 4.5. Rizik za zadrugare-stanare i mehanizmi zaštite
- 52** 4.5.1. Rizici specifični za SZV model
- 53** 4.5.2. Opšti rizici
- 55** 4.6. Mehanizmi za pravnu zaštitu zadružnog vlasništva

59 5. FINANSIJSKI I FISKALNI ASPEKTI SZV

- 60** 5.1. Poreske implikacije u pogledu prikupljanja kapitala
- 62** 5.2. Poreske implikacije u pogledu faze izgradnje
- 64** 5.3. Poreske implikacije u pogledu operativne faze
- 68** 5.4. Mehanizmi otplate kredita
- 68** 5.5. Poređenje poreskih efekata SZV modela i konvencionalnog modela zadruge zasnovanog na pojedinačnom vlasništvu

77 6. ZAKLJUČCI I PREPORUKE

77 6.1 Potreba za novim pristupom rešavanju stambenih potreba u Srbiji

78 6.2. SZV model u kontekstu Srbije

80 6.3. Neophodni koraci za šire uvođenje SZV u Srbiji

85 Aneks 1: Pravno uređenje zadruga u Srbiji u Zakonu o zadrugama – detaljan pregled

91 Aneks 2: Obrazac mape puta za potencijalnu primenu modela SZV u Srbiji

94 Aneks 3: Modeli pravne podrške za stambene zadruge u drugim zemljama

97 Reference i resursi

POGLAVLJE 1

REZIME

STANOVI U ZAJEDNIČKOM VLASNIŠTVU (SZV) – NOVO REŠENJE ZA STAMBENE POTREBE U SRBIJI?

Cilj ove studije izvodljivosti je ocena trenutnog stanja stambenog sektora u Srbiji i ispitivanje mogućnosti za uvođenje zadružnog modela stanovanja, zasnovanog na stanovima u zajedničkom vlasništvu (SZV).

S obzirom na visoku cenu nekretnina, koja naročito u Beogradu nastavlja da raste, u odnosu na ograničenu kupovnu moć i kreditnu sposobnost stanovništva, postoji izrazita potreba za modelima koji bi rešili stambene potrebe dela stanovništva sa ograničenim i nižim primanjima. Velika razlika između troškova izgradnje i tržišne cene stanova ukazuje da postoji značajan prostor za smanjenje cena stanovanja uvođenjem ove vrste alternativnog modela kojim bi se izbegla špekulacija povećanjem cena nekretnina.

Zakon o zadugama prepoznaje stambene zadruge, iako su one nedovoljno regulisane. Ovim aktom dati su samo opšti uslovi, bez dalje (detaljne) regulacije stambenih zadruga zasnovanih na ugovorima o zakupu stana. Kao pravna forma, stambene zadruge obezbeđuju:

- okvir putem kojeg zadrugari mogu da udruže sredstva, čime se umanjuje cena nabavke stana. Takođe omogućuju dugoročnu priuštivost cena stanova smanjenjem početnih i tekućih (godišnjih) troškova.
- omogućuju sprečavanje špekulacija, odnosno prodaje pribavljenih stanova po tržišnim cenama. Na taj način cene stanovanja mogu da ostanu dugoročno pristupačne.

U praksi, Srbija ima iskustva samo sa stambenim zadrugama koje rade kao preduzeća koje se bave razvojem nekretnina. One okupljaju članove koji udružuju sredstva radi izgradnje stanova koji će postati njihovo privatno vlasništvo, a time i roba dostupna na stambenom tržištu. Veoma je malo ovakvih stambenih zadruga koje su i dalje aktivne. Ova studija ne razmatra ovu praksu. Umesto toga, studija je usmerena na SZV model u kojem zadružna dugoročno zadržava objekat, po nabavnoj ceni, za svoje članove.

U drugim evropskim kontekstima, ova vrsta SZV modela već je ostvarila priuštivost time što je neprofitna, dok se špekulacije sprečavaju razdvajanjem vrednosti stanova od cena na lokalnom tržištu nekretnina (zadružna zadržava vlasništvo nad stanovima).

ZAKONODAVNI OKVIR

SZV predstavlja novinu u oblasti stanovanja u Srbiji. Pojedini aspekti potпадaju pod postojeće zakonodavstvo o zadrugama i stanovanju, iako model sam po sebi nije regulisan.

Postojeće zakonodavstvo o stambenim zadrugama može da obezbedi okvir za demokratsko odlučivanje i kontrolu od strane stanara, te samim tim i neposredno uključivanje stanara u očuvanje pristupačnosti stanovanja. Zadružnim pravilima moguće je uređiti da ulog zadružara bude srazmeran njihovim prihodima, čime se obezbeđuje priuštivost za članove (iako je neophodno uspostaviti minimum prihoda za pristupanje zadruzi, kako bi se obezbedila ekonomski održivost modela).

Zadruge nude bolju zaštitu od špekulacija u poređenju sa društvima sa ograničenom odgovornošću (d.o.o.). Udeo u d.o.o. uvek se može prodati, dok članovi zadruge ne poseduju udeo koji je moguće preneti drugom licu. Ulog u kapitalu zadruge vraća se tek po prestanku članstva, i to po istoj vrednosti kao što je uneta u zadrugu (ili kao valorizovana vrednost, ako je tako navedeno u Zadružnim pravilima).

U Srbiji se može replicirati SZV model zakupa kroz unakrsno posedovanje (kao što je *Mietshaüser Syndikat* iz Nemačke), čime bi se dalje jačala

prevencija špekulacija ovim pažljivo razrađenim sistemom unakrsnog posedovanja.

U Zakonu o zadrugama (član 12.) navodi se posebna zaštita za zadruge i njihove aktivnosti, podsticaji putem ekonomskih i stambenih politika, posebnih olakšica i pogodnosti, kao i javnih fondova za razvoj zadruga. Međutim, ovo se navodi samo u načelu, dok bi konkretne mere trebalo obezbediti putem specifičnih propisa. Trenutno ne postoje takve mere ni u pogledu stambenih, niti u pogledu neprofitnih zadruga.

OPOREZIVANJE STAMBENIH ZADRUGA I SZV

Stambena zadruga, kao i sve druge zadruge, ima isti poreski tretman kao i druge kompanije u Srbiji. Prema tome, u postojećem poreskom kontekstu, ovo ne predstavlja specifičan razlog za korišćenje zadružne forme umesto društva sa ograničenom odgovornošću. Osim toga, poreski propisi predstavljaju ključnu prepreku za uvođenje SZV u Srbiji.

Problem koji je utvrđen jeste da je sa poreskog i finansijskog stanovišta izgradnja radi prodaje pogodnija od izgradnje radi izdavanja. Prema tome, rad zadruga zasnovanih na prenosu vlasništva trenutno je ekonomičniji u odnosu na zadruge u kojima su stanarska prava članova zasnovana na ugovorima o zakupu, dok zadruga zadržava vlasništvo nad stanovima. Sa druge strane, kada se vlasništvo prenese na zadrugara (bez obzira na oblik vlasništva – isključivo, zajedničko ili slično), nema načina da se taj zadugar spreći da proda, pošto je njegovo/njeno ustavno pravo da raspolaže svojom privatnom svojinom. Ono što jeste dozvoljeno jeste da se ugovorom reguliše pravo prečeg otkupa za zadrugu, po prodajnoj ceni stana (što znači da bi zadruga trebalo da ima sredstva rezervisana za tu namenu). Međutim, ovo može da bude ograničeno samo na petogodišnji period, prema članu 531. Zakona o obligacionim odnosima.

Neophodne su izmene i dopune poreskih propisa, uz obezbeđivanje poreskih olakšica kako bi se unapredila održiva izgradnja pristupačnog stanovanja kroz zadruge zasnovane na principima SZV, ali i čitav stambeni sektor (npr. oslobođanje od poreza na profit za neprofitno izdavanje kod stambenih zadruga, državne subvencije, zajmovi sa niskim kamatnim stopama i sl.). Osim toga, promene propisa u oblasti poreza na dohodak mogu da obezbede priliku da se renta oslobodi od poreza, čime bi se omogućilo delotvornije sprovođenje stambenih politika. Ovo bi se moglo ostvariti uvođenjem oporezivanja sintetičkih prihoda, što znači da bi se oporezivao ukupan prihod iz svih izvora u celini, umesto specifičnog oporezivanja prihoda dobijenih iz različitih izvora.

PREPORUKE ZA UNAPREĐENJE PRAVNOG OKVIRA I ŠIRE UVOĐENJE SZV

Model SZV mogao bi da predstavlja rešenje za stambene potrebe osoba sa nedovoljnom kreditnom sposobnošću za uzimanje stambenog kredita (trenutno preko 70% stanovništva Srbije). Među ostalim prednostima, ovaj model predstavlja način da se stambeno tržište proširi otvaranjem mogućnosti za domaćinstva sa srednjim nivoom prihoda. Ostvarivanje ovih ciljeva zahteva državnu podršku, čime bi on postao instrument nacionalne stambene politike.

Neophodni su sledeći koraci da bi se podstakla šira primena stambenih zadruga i SZV u Srbiji:

- davanje zadrugama statusa pružalaca stambene podrške, u skladu sa novim Zakonom o stanovanju i održavanju zgrada (za stanovanje zadrugara u stanovima zadruge),
- prilagođavanje poreskih propisa kako bi se stambenim zadrugama obezbedile poreske olakšice, naročito kada funkcionišu pod nekomercijalnim, ne-špekulativnim uslovima, kako bi se izjednačilo poresko opterećenje stanara zadruge i individualnih vlasnika stanova.

POGLAVLJE 2

UVOD

2.1. KONTEKST

Zadružni stanovi u zajedničkom vlasništvu (SZV) je neprofitni i nespekulativni model zadružnog stanovanja u kojem stanovi i zemljište ostaju u vlasništvu zadruge, dok je sama zadruga u vlasništvu i pod upravom svojih članova. Na taj način oni obezbeđuju kontrolu nad svojim stambenim uslovima. Zadrugari-stanari sklapaju ugovore o zakupu sa zadrugom, dok se njihove uplate (ulozi) određuju tako da pokrivaju kredit za izgradnju zgrade i tekuće troškove (održavanje, komunalije itd.).

Model SZV je razvijen da bi se rešile potrebe lica sa srednjim do nižim prihodima (iako ne i najnižih prihodovnih grupa) koji ne mogu da priuštite stanove na tržištu. Zbog svojih specifičnosti, model SZV bi u Srbiji mogao da bitno doprinese rešavanju stambenih potreba dela stanovništva koji trenutno ne može da priušti stan:

- SZV omogućuje onima koji ne ispunjavaju uslove za pojedinačni stambeni kredit da učestvuju u kolektivnom kreditu,
- u pitanju je neprofitna alternativa profitnom tržištu kupovine i iznajmljivanja stanova,

- u pitanju je model koji sprečava špekulacije sa rastom cene stanova,
- omogućuje nivo sigurnosti koji stanare manje izlaže riziku od bankrota ili iseljenja.

SZV se razlikuje od stambenih zadruga sa prenosom vlasništva koje su do sada postojale u Srbiji. Cilj ove studije jeste da utvrdi da li su različiti aspekti SZV modela pravno i finansijski izvodljivi u kontekstu Srbije, kako se mogu prilagoditi da bi bili pravno izvodljivi uz očuvanje svrhe modela, i davanje preporuka za šire uvođenje SZV modela u Srbiji.

2.2. KONTEKST, PRISTUP I METODOLOGIJA STUDIJE

Neposredan razlog za izradu studije "Zadružni stanovi u zajedničkom vlasništvu u Srbiji: pravne, finansijske i fiskalne implikacije" jeste podrška naporima za izgradnju zadružnog stanovanja u kontekstu Srbije koje je finansijski pristupačno i ekološki održivo. Udruženje Ko gradi grad, tokom proteklih sedam godina, mnogo je uradilo na razvoju ovog pristupa. Njihov koncept Pametnije zgrade, uvodi novi pristup stanovanju, a nakon više godina pionirskog rada, osnovana je Stambena zadruga Pametnija zgrada (januar 2019. godine), sa osnovnim ciljem da se razvije pilot projekat višestambene zgrade u Beogradu. U pitanju je prva stambena zadruga osnovana na teritoriji grada Beograda u proteklih skoro 20 godina, i obeležava ključni prvi korak u ponovnom uvođenju stambenih zadruga u Srbiji.

Međutim, pravna situacija se u značajnoj meri promenila tokom proteklih 20 godina, uvođenjem Zakona o zadrugama iz 2015. godine i Zakona o stanovanju i održavanju zgrada iz 2016. godine. SZV pristup Pametnije zgrade dodaje novinu istorijskom modelu stambenih zadruga u Srbiji usmeravajući se na dugoročno kolektivno vlasništvo nad zgradom i sprečavanje špekulacije – za razliku od ranijih zadruga, koje su umesto toga pojedinačnim domaćinstvima obezbeđivale sticanje privatne svojine nad stanom. Ovo novo pravno okruženje i inovativni pristup znače da u Srbiji trenutno ne postoji dostupna ekspertiza niti iskustva u vezi sa ovim specifičnim modelom.

Opšti pristup studije zasnovan je na ispitivanju mogućnosti koje nudi SZV kao novi pristup rešavanju stambenih potreba u Srbiji da bi se ostvarila dugoročna stabilnost i pristupačnost stanova, što uključuje analizu različitih uporednih modela zadružnog stanovanja (koje je predložilo udruženje Ko gradi grad) i ispitivanje da li mogu da funkcionišu u našim uslovima.

Konkretno, u **Poglavlju 3** analizira se stambena situacija u Srbiji i tržišni uslovi u pogledu uspostavljanja SZV kao mogućeg modela za rešavanje

stambenih potreba dela stanovništva. Dati su statistički podaci u vezi sa dostupnošću stanova, strukturom stanara i priuštivošću u pogledu prihoda domaćinstava. Posebna pažnja posvećena je tržištu (stambenih) nekretnina i jazu između troškova izgradnje i tržišne cene stanova. Slaba kupovna moć i slaba kreditna moć stanovništva sa jedne strane, i potencijal SZV da umanji troškove stanovanja sa druge ukazuju na jaku motivaciju za uspešno uvođenje novih stambenih zadruga i SZV u Srbiji.

U **Poglavlju 4** ocenjena je pravna izvodljivost zadržnog SZV modela u pravnom okviru Srbije. Ispituje se izvodljivost, uključujući veće rizike i mehanizme zaštite za pojedinačne članove zadruge, kao i osiguranje protiv špekulacija porastom cena stanova. Međunarodna iskustva sa različitim SZV modelima daju korisne lekcije o ključnim karakteristikama koncepta, i obezbeđuju analitički okvir za njegovo sprovođenje u Srbiji.

U **Poglavlju 5** razrađene su finansijske i poreske implikacije u vezi sa razvojem SZV u Srbiji, čime se analizira najbolji finansijski model za SZV u našem kontekstu. Poreski tretman izgradnje i iznajmljivanja za potrebe stanovanja (za članove zadruge) određen je kao važno pitanje koje sprečava šire uvođenje stambenih zadruga i SZV u Srbiji.

U **Poglavlju 6** rezimirani su nalazi prethodnih poglavlja. Možemo da zaključimo da je čitava oblast stambenih zadruga nedovoljno regulisana. Za uspešan razvoj SZV u Srbiji ključno je da se obezbedi institucionalna podrška za ovaj pristup. Date su preporuke za poželjne zakonodavne promene, prvenstveno usmerene na priznavanje stambenih zadruga i SZV kao vidova stambene podrške, i za uvođenje povoljnijih poreskih politika.

Na kraju dokumenta nalazi se niz **aneksa** u kojima je dato sledeće:

Aneks 1: Pravna regulacija zadruga u Srbiji u Zakonu o zadrugama – detaljan pregled.

Aneks 2: Obrazac mape puta za potencijalnu primenu modela SZV u Srbiji.

Aneks 3: Modeli pravne podrške za stambene zadruge u drugim zemljama.

Studija je sprovedena u skladu sa metodologijom koja kombinuje analizu dokumentacije i terenska istraživanja:

- internet istraživanje,
- pregled različitih dokumenata i izveštaja o evaluaciji stambenih zadruga, građevinske industrije, tržišta nekretnina,
- diskusija sa stručnjacima iz oblasti nauke i operative,
- terenska studija u Srbiji koja se sastoji od, npr. razgovora sa lokalnim akterima, komercijalnim bankama, agencijama za nekretnine,

- nacrt uporednih poreskih olakšica i politika u okviru zadružnog stanovanja,
- tehničke radionice sa predstavnicima udruženja Ko gradi grad, aktivnog u oblasti stambenih inicijativa u Srbiji.

Izvodljivost predloženih rešenja potom je ocenjena na tri nivoa:

- pravna izvodljivost – da li su predložena rešenja u sukobu sa zakonskim uslovima, odnosno moraju da budu u skladu sa propisima Republike Srbije, kao i sa zakonodavstvom EU u pogledu državne pomoći,
- operativna izvodljivost – u kojoj meri predloženo rešenje rešava utvrđene probleme,
- ekonomска izvodljivost – poznatija pod nazivom analiza isplativosti, utvrđuje prednosti i uštede koje se očekuju od predloženog modela.

POGLAVLJE 3

KRATAK PREGLED STAMBENE SITUACIJE U SRBIJI

Namena ovog poglavlja jeste da obezbedi uvid u razloge i potrebu za diversifikacijom stambene ponude u Srbiji, naročito u Beogradu, gde su pritisak i tražnja najveći. Uvodi se stambeni kontekst, objedinjuju statistički podaci o dostupnosti i zauzetosti stanova, troškovima stanovanja i pristupačnosti stanovanja u pogledu kredita i iznajmljivanja. Poslednji deo ovog poglavlja daje uvid u tržište nekretnina i profite koji se ostvaruju u ovoj grani tržišta.

Ovi kombinovani podaci ukazuju na činjenicu da su potrebne alternative za trenutni isključivo tržišno-orientisan pristup, uz posebno velik prostor za intervencije koji bi uključivao uvođenje neprofitnih alternativa, kao što je zajedničko vlasništvo nad stanovima na osnovu zadružnog modela.

3.1. STAMBENI KONTEKST

Specifična priroda današnje stambene situacije u Srbiji ne može se dobro razumeti ako se ne uzme u obzir nagli prekid stambene politike nakon raspada socijalističke Jugoslavije. U tim politikama stanovanje se smatralo za osnovno pravo, utemeljeno u konceptu društvenog vlasništva i samoupravljanja, dok je proizvodnju stanova finansirao Fond za solidarnu stambenu izgradnju, u koji su svi zaposleni ulogali određeni mali procenat svojih prihoda. Početkom devedesetih godina prošlog veka gotovo svi društveni stanovi prvo su nacionalizovani i pretvoreni u državnu svojinu, a potom su Zakonom o stanovanju iz 1992. godine ponuđeni stanarima koji su već živeli u njima za otkup po bagatelnim cenama. Prema Popisu iz 2011. godine stanovi izgrađeni tokom socijalističkog perioda (1946-1990. godine) još uvek čine najveći deo stanova u zemlji – preko 63%.¹

Kao rezultat privatizacije društvenih stanova početkom devedesetih godina danas imamo 98,3%² naseljenih stanova u privatnoj svojini i fenomen “siromašnih vlasnika” koji nisu u stanju da pokriju troškove posedovanja imovine, naročito ulaganja u održavanje i unapređenje svojih stambenih zgrada. Sa privatizacijom je nestala i stambena politika, ostavljajući one koji nisu rešili svoje stambeno pitanje, kao i potonje generacije, da se sami snalaze – na tržištu.

Čak i tokom socijalizma oni kojima su bili uskraćeni stanovi u društvenom vlasništvu tragali su za rešenjima ili u neregulisanom privatnom sektoru iznajmljivanja, živeći sa širom porodicom u obično prenaseljenim stanovima, ili gradeći “divlja” prigradska naselja. U okolnostima koje su nastupile nakon devedesetih, uz ubrzan i velik priliv izbeglica iz drugih delova ratom zahvaćene Jugoslavije, ova ranije malobrojna stambena “rešenja” su se umnožila. Ono što je konsolidovalo pretvaranje stanova u robu na tržištu nekretnina bio je ulazak komercijalnih (stranih) banaka i njihovih kredita tokom prve polovine dvehiljaditih godina. Ovim je u velikoj meri promenjen čitav stambeni pejzaž i došlo je do buma investitorskih firmi koje su nudile nekretnine na izuzetno špekulativnom, profitnom tržištu.

¹ Popis stanovništva, domaćinstava i stanova u Republici Srbiji iz 2011. godine: Stanovi prema vrsti zgrade, Republički zavod za statistiku Republike Srbije (RZS), 2013

² Popis stanovništva, domaćinstava i stanova u Republici Srbiji iz 2011. godine: Stanovi prema svojini i osnovu po kojem domaćinstva koriste stan, RZS, 2013

3.2. DOSTUPNOST STANOVA, ZAUZETOST I STAMBENI TROŠKOVI

Sa ocenom stambene situacije u Srbiji počećemo od sledeća tri pitanja:

- (1) Da li ima dovoljno stanova za čitavo stanovništvo?
- (2) Da li su dovoljno veliki za domaćinstva koja u njima žive?
- (3) Da li domaćinstva mogu da priušte troškove vezane za stanove u kojima žive?

3.2.1. DOSTUPNOST STANOVA

Iako broj stanova u Srbiji raste, njihova raspodela prilično je neuravnotežena. Ovo se vidi u sledećoj tabeli³ koja poredi podatke sa dva popisa, iz 2011. i 2002. godine. Ona pokazuje pozitivan trend u pogledu ukupnog broja stanova (porast od 9,3%), ali ukazuje i na značajan porast (76%) broja praznih stanova u kojima se ne živi stalno. Ovo je rezultat dva glavna procesa: dugotrajne depopulacije sela i manjih gradova, i praznih novoizgrađenih stanova u većim gradovima.

	2011.	2002.	Razlika	
Stanovi – ukupno	3.231.931	2.956.516	275.415	9,3%
Stalno naseljeni stanovi	2.423.208	2.409.002	14.206	0,6%
Prazni stanovi	589.715	334.994	254.721	76%
Privremeno korišćeni stanovi	201.519	201.045	474	0,2%
Stanovi za poslovnu namenu	17.489	11.475	6.014	52%
Ostale stambene jedinice	13.900	18.729	-4.829	-25,8%

Tabela 3.1. Stambene jedinice u Srbiji između poslednja dva popisa, izvor: Republički zavod za statistiku Republike Srbije

³ Uvedeno u Analizi koja prati Nacrt zakona o stanovanju i održavanju zgrada, 2016.

Osim toga, poređenje broja domaćinstava u Srbiji (2.487.886) sa raspoloživim (naseljenim) stanovima pokazuje da je broj domaćinstava bez stana oko 65.000 – dok je 18,3% svih stanova za trajno stanovanje nekorišćeno. Međutim, podatke o broju praznih stanova trebalo bi uzeti uz rezervu, pošto je izbegavanje poreza na prihod od izdavanja stanova široko rasprostranjeno, što znači da iako je veliki broj stanova upisan kao prazan, zapravo je taj procenat sigurno niži.⁴

3.2.2. ZAUZETOST STANOVA

Šta kažu podaci o zauzetosti naseljenih stanova u Srbiji? Prema Popisu iz 2011. godine postoji neprestani pad veličine prosečnog domaćinstva – 2,88 lica (sa 2,97 iz 2002. i 3,24 iz 1991. godine). Ovo se dešava uz porast broja malih domaćinstava, većinom dvočlanih (25,65%) i jednočlanih (22,3%), dok su tročlana domaćinstva na stabilnih 19%, a četvoročlana i višečlana pokazuju neprestani pad.⁵

Ipak, da li su ovi stanovi dovoljno veliki za broj lica koja u njima žive? Odgovarajuća površina koja se primenjuje po osobi kod novih stanova za potrebe socijalnog stanovanja⁶ u Srbiji prikazana je u Tabeli 2, dok Tabela 3 pokazuje površinu po licu u stanovima popisanim 2011. godine.

Veličina domaćinstva	Površina po domaćinstvu	Površina po licu
Jednočlano	22-30 m ²	22-30 m ²
Dvočlano	30-42 m ²	15-21 m ²
Tročlano	40-55 m ²	13,3-18,3 m ²
Četvoročlano	50-65 m ²	12,5-16,2 m ²
Petočlano	62-75m ²	12,4-15 m ²
Šestočlano	75-85 m ²	12,5-14,2 m ²

Tabela 3.2. Socijalni standardi – površina po domaćinstvu/licu

4 Prema razgovorima obavljenim sa poreskim inspektorima nadležnim za kontrolu izdavanja stanova ne postoje pouzdani podaci o obimu izbegavanja oporezivanja. Po njihovim procenama svega oko 10% vlasnika prijavljuje iznajmljivanje svojih stanova i plaća porez, dok su ostali stanovi prijavljeni kao prazni. Poreska uprava je pokrenula kampanje (prvenstveno putem javnih medija) kojima bi motivisala građane da prijave vlasnike koji na taj način izdaju stanove. Više o porezu na prihod od izdavanja i njegovom uticaju na stanove koji se izdaju može se naći u Poglavlju 5. Na ovom mestu je važno dodati da su posledice ove situacije skoro potpuno neregulisano tržište stanova za iznajmljivanje zbog izbegavanja poreza i nedostatak privatnih stambenih projekata za izdavanje zbog viših poreza nego u slučaju prodaje stanova.

5 Popis stanovništva, domaćinstava i stanova u Republici Srbiji iz 2011. godine: Domaćinstva prema broju članova, RZS, 2013

6 Regulisano članom 18. Uredbe o standardima i normativima za planiranje, projektovanje, građenje i uslovima za korišćenje i održavanje stanova za socijalno stanovanje, Službeni glasnik Republike Srbije br. 26, 2013.

Površina po licu	Republika Srbija	Beogradski region	Vojvodina	Šumadija i Zapadna Srbija	Južna i Istočna Srbija
Ukupan broj naseljenih stanova	2 423 428	586 337	677 559	648 371	510 941
do 10 m ²	94 341	24 113	16 150	30 191	23 887
10 – 14,9 m ²	305 254	80 583	60 664	93 837	70 170
15 – 19,9 m ²	366 412	98 450	87 020	102 428	78 514
20 – 29,9 m ²	621 692	154 091	173 523	165 075	128 603
30 – 39,9 m ²	371 840	89 475	113 452	94 879	74 034
40 – 59,9 m ²	378 587	86 921	121 515	93 804	76 347
60 m ² i više	285 082	52 304	105 235	68 157	59 386

Tabela 3.3. Površina po licu u stanovima popisanim 2011. godine⁷, Izvor: Republički zavod za statistiku Republike Srbije

Na osnovu navedenih kriterijuma, možemo da zaključimo sledeće:

- 94.341 (3,9%) stanova u Srbiji ima manje od 10 m² po osobi, što je ispod svakog socijalnog standarda. U Beogradu taj broj iznosi 24.113 (4,1%).
- 305.254 (12,6%) stanova su između 10-14,9 m²/osobi, isto ispod prihvatljivog nivoa. U Beogradu taj broj iznosi 80.583 (13,7%).
- Stanovi do 20 m² po osobi predstavljaju dodatnih 15% (u Beogradu 16,8%).

Na osnovu raspoloživih podataka 32,8% stanova u Srbiji (i 34,6% u Beogradu) je prenaseljeno ili na ivici prenaseljenosti. Navedeni podaci ukazuju da je oko 105.000 stanova u Beogradu prenaseljeno, a skoro 100.000 je na ivici prenaseljenosti.

Prema podacima Evrostata, Srbija ima najgori rezultat u pogledu prenaseljenosti stanova – preko 55% (u poređenju sa prosekom za EU od 16,6%).⁸ Osim toga, trebalo bi napomenuti i da 69% mlađih (18-34) još uvek živi sa roditeljima (Evrostat, 2018).

3.2.3 PRIUŠTIVOST STANOVA

Kako bismo obuhvatili čitavu sliku stambene situacije u Srbiji, trebalo bi da pogledamo i priuštivost. Prema podacima koje je dostavio Republički zavod za statistiku Republike Srbije za 2018. godinu, prosečna cena stanovanja

⁷ Popis stanovništva, domaćinstava i stanova u Republici Srbiji iz 2011. godine: Domaćinstva prema broju članova, RZS, 2013

⁸ Stopa prenaseljenosti 2016. godine, Evrostat, 2018.

sa svim komunalijama i uslugama⁹ iznosi 11.224 dinara (17% prosečne potrošnje domaćinstava) u Srbiji i 12.739 dinara (17,5%) u regionu Beograda. Ovi troškovi u velikoj meri variraju između onih domaćinstava koja isplaćuju stambene kredite ili plaćaju zakup i onih koja žive u stanovima u sopstvenom vlasništvu. Međutim, zvanični podaci nisu razdvojeni po tom parametru.

Sa druge strane, Evrostat daje podatke sa imputiranim rentom,¹⁰ koji pokazuju da je u Srbiji 2018. godine bilo 66% domaćinstava sa velikim finansijskim opterećenjem zbog troškova stanovanja¹¹ (stopa preopterećenja stambenim troškovima jeste procenat stanovništva koji žive u domaćinstvima u kojima ukupni troškovi stanovanja predstavljaju više od 40% raspoloživih prihoda).¹² Prema istim statistikama, svega 1,9% domaćinstava nije ni pod kakvim finansijskim opterećenjem zbog troškova stanovanja. Prema ovim podacima, Srbija je zemlja sa najmanje pristupačnim stanovanjem među članicama EU, EFTA i zemljama kandidatima za članstvo u EU.¹³

Podaci Evrostata o uslovima života u Srbiji za 2017. godinu pokazuju još lošiju sliku. Preko 25% stanovništva¹⁴ Srbije je pod rizikom siromaštva.¹⁵ Uz to, 20,6% lica starosti 18–59 godina žive u domaćinstvima sa veoma niskim intenzitetom rada, što je pokazatelj nezaposlenih domaćinstava.¹⁶ Distribucija prihoda takođe je izuzetno neravnomerna, pri čemu 20% stanovništva sa najvišim prihodima proizvodi skoro deset puta veći prihod od 20% stanovništva sa najnižim prihodima. Posledično, prosečan dohodak iznosi skoro 500 evra, ali je nacionalna medijana za izjednačen raspoloživi dohodak nakon socijalnih transfera u Srbiji 2017. godine iznosila tek nešto

više od 200 evra, što znači da je polovina realizovanih prihoda (po osobi) bila ispod te vrednosti. Za svako od domaćinstava ispod medijane prihoda, pri čemu jedno lice proizvodi te prihode, stambeni troškovi su neizdrživi. S obzirom na sve navedeno, rizik narušavanja prihoda domaćinstva izlaganjem stambenim troškovima može se oceniti kao visok.

9 Troškovi komunalija uključuju: grejanje, potrošnju električne energije, potrošnju vode; troškovi usluga uključuju: sakupljanje smeća, kanalizaciju, naknadu za održavanje zgrade itd. Od svih komunalnih troškova, troškovi grejanja predstavljaju najveći trošak. Prema podacima Javnog komunalnog preduzeća Infostan, daljinsko grejanje činilo je 11,36% ukupnih troškova domaćinstava u Beogradu 2015. godine.

10 Imputirana renta je prepostavljen zakup koji bi domaćinstva koja poseduju stan plaćala za svoje stanove.

11 Finansijsko opterećenje ukupnih troškova stanovanja – EU-SILC anketa, Evrostat

12 Glossary: Stopa preopterećenja troškovima stanovanja, Evrostat

13 Stopa preopterećenja troškovima stanovanja po prihodovnom kvintilu – EU-SILC anketa, Evrostat

14 Zemlje proširenja – statistika uslova života, Evrostat

15 Glossary: Stopa rizika od siromaštva, Evrostat

16 Udeo lica koja žive u domaćinstvima sa veoma niskim intenzitetom rada, 2012 i 2017, Evrostat

REZIME TAČKE 3.2.

DOSTUPNOST STANOVA, ZAUZETOST I STAMBENI TROŠKOVI

Raspoloživi podaci pokazuju da je 30% stanova u Srbiji prenaseljeno ili na ivici prenaseljenosti. U Beogradu ta brojka iznosi preko 200.000 stanova. Sa druge strane, izgradnjom novih stambenih zgrada uvećava se broj praznih stanova, dok je njihov uticaj na samu dostupnost stanova slab.

Stambeni troškovi (uključujući komunalije) predstavljaju oko 17% prihoda prema zvaničnim podacima. Međutim, ti troškovi ne obuhvataju imputiranu rentu. Relevantnije podatke daje Evrostat – ako se uračuna imputirana renta, dobija se da je 66% domaćinstava pod velikim finansijskim opterećenjem, dok svega 1,9% nije ni pod kakvim teretom zbog stambenih troškova. Ovo čini Srbiju zemljom sa najmanje priuštivim stanovanjem u čitavoj Evropi, sa rasprostranjenim rizikom narušavanja raspoloživih prihoda domaćinstva zbog izlaganja stambenim troškovima.

Prema tome, postoji jaka društvena potreba za uvodenjem novih modela u stambenu praksu u Srbiji, koji mogu da obezbede rešenja za one kategorije stanovništva koje ne mogu da uzimaju kredite i koji ne potпадaju pod kategoriju socijalnog stanovanja.

3.3. REŠAVANJE STAMBENIH POTREBA PUTEM POSTOJEĆIH OPCIJA

3.3.1. STAMBENI KREDITI

Za one kojima je potreban stan, put do tog cilja veoma je težak. Sledeći citat, iz Analize koje prati Nacrt zakona o stanovanju i održavanju zgrada iz 2016. godine, prepoznaje glavne probleme u vezi sa nepriuštivošću stanova koji se kupuju na tržištu. "Kao jedan od najvećih problema stambenog sektora u Srbiji je izrazita cenovna nedostupnost stana i stambenih usluga na tržištu. Koliki je problem domaćinstvima da samostalno reše svoje stambene potrebe na tržištu, može se sagledati iz odnosa visine prosečnih godišnjih primanja u odnosu na cenu prosečnog stana na tržištu, koji je 2013. godine iznosio 1:13 ukoliko bi se stan kupovao gotovinom, odnosno 1:19 ukoliko bi se kupovao kreditnim sredstvima. Matematički pokazatelj koji upućuje na potrebu preduzimanja mera javne intervencije u stanovanju je između 1:4 do 1:5."

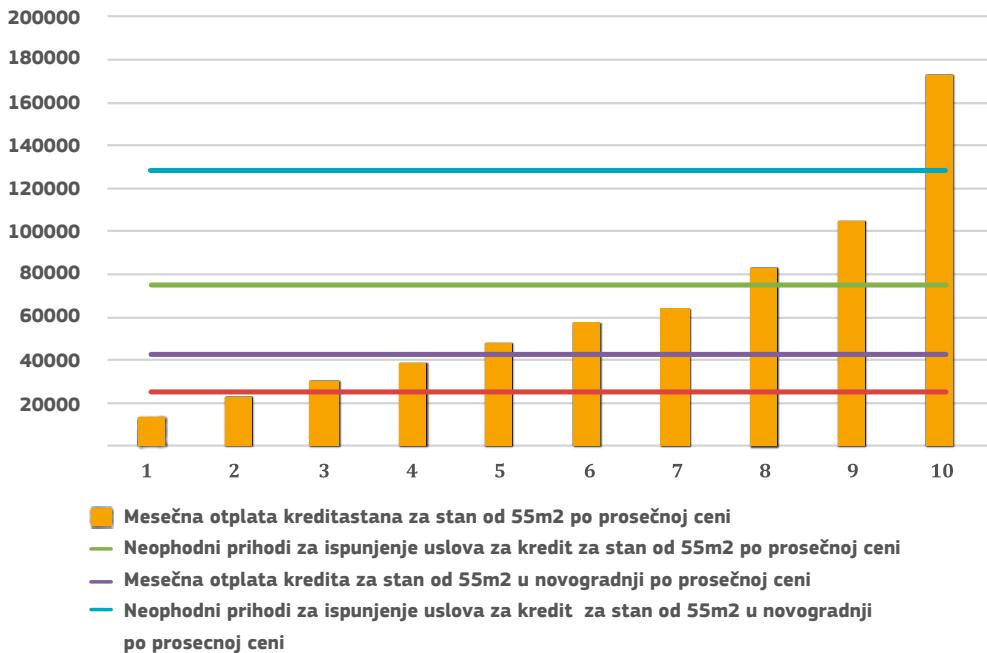
Prema Republičkom geodetskom zavodu, prosečna cena stanova u Srbiji 2018. godine iznosila je 920 EUR/m²¹⁷ (u Beogradu 1.587 EUR/m² – 1.150 EUR/m² za stanove u starim zgradama, a 2.097 EUR/m² za novogradnju).¹⁸ S obzirom da je odgovarajuća veličina stana za tročlano domaćinstvo oko 55 m², ovim dolazimo do prosečne cene od oko 50.000 evra (u Beogradu 63.000 evra u proseku za stan u staroj zgradi, a 115.000 evra za novogradnju). Prema Narodnoj banci Srbije, za osobu sa redovnim mesečnim primanjima kamatna stopa za dvadesetogodišnji kredit varira od 2,68% do 6,73%.¹⁹ Mesečna rata za kupovinu takvog stana sa periodom otplate od 30 godina (po stopi od 3%) iznosi 210 evra (u Beogradu 265 evra ili 485 evra, u zavisnosti da li je stan u staroj zgradi ili novogradnji). Važno je napomenuti da su ove vrednosti date bez razmatranja činjenice da je najmanje 20% vrednosti stana potrebno isplatiti unapred. Ovo čini stambene kredite još nedostupnijim, pošto bi domaćinstvo moralo da uštedi za taj avans dok plaća redovan zakup.

17 Statistika tržišta nekretnina u Srbiji, nekretnine.rs, 29.03.2019.

18 Izveštaj sa tržišta nepokretnosti za 2018. godinu, Republički geodetski zavod (RGZ), 01.03.2019; Prosečne cene stanova u stambenim zgradama za kolektivno stanovanje za period 01.01-31.03.2019, RGZ, 07.2019; Cene stanova novogradnje u 2018. godini, RZS, 15.03.2019.

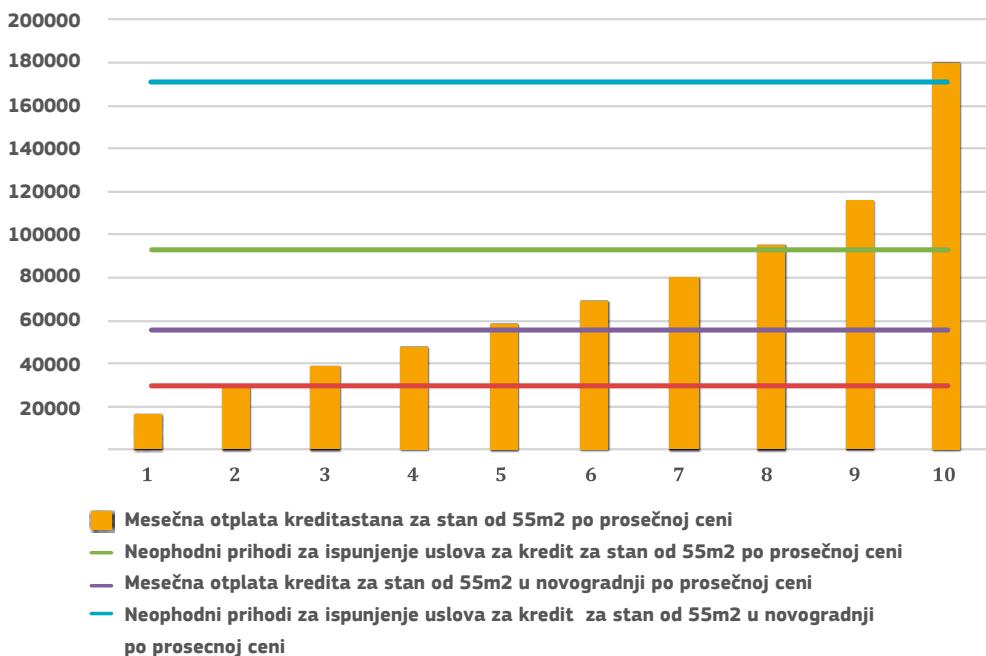
19 Stambeni krediti – pregled efektivnih kamatnih stopa, Narodna banka Srbije, 01.12.2018.

Prema konvencionalnoj bankarskoj praksi (i po predlogu iz Nacionalne strategije socijalnog stanovanja Republike Srbije),²⁰ mesečna rata stambenog kredita ne bi trebalo da premašuje 33% prihoda. U poređenju sa podacima o prihodima domaćinstava po decilima, vidimo u kojoj su meri pristupačni stambeni krediti.



Slika 3.1. Stambena kreditna sposobnost u Srbiji, na osnovu prosečnih novčanih i nenovčanih prihoda domaćinstava, po decilu stanovništva.

20 Nacionalna strategija socijalnog stanovanja, Službeni glasnik RS, br. 13/2012.



Slika 3.2. Stambena kreditna sposobnost u Beogradu, na osnovu prosečnih novčanih i nenovčanih prihoda domaćinstava, po decilu stanovništva.

Mesečnu ratu kredita sa veoma niskom kamatnom stopom za prosečnu cenu stanova u Srbiji može da pokrije svega 30% domaćinstava (u 8, 9. i 10. decilu) prema ostvarenim mesečnim prihodima (koji uključuju nenovčane i druge vrste prihoda koji se konvencionalno ne računaju u njihovu kreditnu sposobnost). Stambeni krediti još su manje pristupačni u regionu Beograda. Ovim se preko 70% domaćinstava isključuje iz pristupa stambenim kreditima neophodnim za kupovinu stana na tržištu. U slučaju novogradnje, još manje domaćinstava, čak ni 10% čitavog stanovništva, ne može da uzme neophodan kredit. Međutim, pošto ne postoje podaci o dodatnim finansijskim dugovanjima građana svrstanih u navedene decilne grupe, možemo da procenimo da je stvaran broj kreditno sposobnih građana/ domaćinstava još niži.

3.3.2. IZNAJMLJIVANJE STANOVA

Prema statističkim podacima, 6,8% stanova su pod zakupom, a još 5,7% koriste rođaci ili su pod drugom vrstom statusa. Tržište izdavanja stanova funkcioniše u privatnom sektoru, uz malobrojne i beznačajne izuzetke u velikim gradovima u kojima su formirane Gradske stambene agencije i izgrađeni novi stanovi u javnom vlasništvu. Procenjuje se da u velikim gradovima više od 10% stanovništva živi u iznajmljenim stanovima.²¹ Velika većina stanova koji se iznajmljuju su u privatnom vlasništvu pojedinaca. Zbog zvanične politike favorizovanja stanovanja u privatnom vlasništvu kroz povoljno oporezivanje izgradnje stanova namenjenih za prodaju, nije uobičajeno da se preduzeća bave njihovim izdavanjem.

Precizni podaci o iznajmljenim stanovima ne postoje, pošto se ugovori o zakupu retko ozvaničavaju. Razlog za to je rasprostranjeno izbegavanje poreza na dohodak (koji se na prihode od zakupa primenjuje po stopi od 15%) i strah zakupodavaca da ako zaključe ugovor o zakupu, neće moći da izbace zakupce iz stana. Pravna posledica jeste da zakupci nemaju zakonsku zaštitu nadležnih organa. Sa druge strane, zakupci ne žele da prijave nepostojanje ugovora o zakupu pošto bi to značilo povećanje cene zakupa, jer bi zakupodavac preneo troškove poreza na dohodak na cenu zakupa, i time na zakupca. Pod postojećim uslovima, iznajmljivanje stanova, kao veliki segment stambenog tržišta, skoro u potpunosti funkcioniše u sivoj zoni.

Pored poreskih razloga, trebalo bi napomenuti da svi koji planiraju dugoročno ili trajno rešavanje svog stambenog pitanja posmatraju zakup kao kratkoročno i privremeno rešenje, dok se ne steknu uslovi za dobijanje stambenog kredita. Postoji više razloga za to, ali su ekonomski razlozi najočigledniji. Prvo, zakup za najjeftiniji stan približno je jednak polovini prosečne plate ili je viši (postoje manje razlike u zavisnosti od lokacije). Prema jednom dostupnom pregledu tržišta (koji bi trebalo uzeti uz određenu rezervu), prosečna cena iznajmljivanja stana od 55 m² u Srbiji 2017. godine iznosila je 230 evra, odnosno 300 evra u Beogradu. Drugo, iznos mesečnog zakupa (i dalje bez 15% poreza) za određeni stan trebalo bi da bude oko 30% niža od iznosa mogućeg mesečnog anuiteta koji bi se plaćao za otplatu stambenog kredita za isti taj stan.²² Međutim, to stanje se brzo menja, a uz porast ponude stanova kroz AirBnB i slične platforme, iznajmljivanje

21 Lokalna stambena politika, Program za urbani razvoj, 2009.

22 Da li su rata kredita i kirija za isti stan jednake, kamatica.com, 28.01.2017.

postaje sve skuplje u odnosu na kredit.²³ Prema tome, razumljivo je zašto se ljudi odlučuju za kupovinu stanova u odnosu na neizvesne dogovore o zakupu koji koštaju slično, a ne čuvaju vrednost uložnog novca.

3.3.3. JAVNI STAMBENI PROGRAMI

Srbija danas ima izuzetno mali broj stanova u javnoj svojini – svega 0,87% svih stanova, pri čemu je taj broj u Beogradu 1,07%, odnosno oko 6.300 stanova.²⁴ Ovo je daleko manje nego što je potrebno da bi postojala smislena javna stambena politika. Radi poređenja, dve trećine stanovništva Beča živi u opštinskim ili javno subvencionisanim stanovima (220.000 u javnoj svojini i još 200.000 izgrađeno putem procesa koji reguliše grad).²⁵ Osim toga, nema preciznih podataka o kategorijama domaćinstava ili lica koja koriste ove stanove u Srbiji. Neki od njih se koriste za socijalne stambene programe za različite izuzetno ugrožene grupe, ali je njihov broj mnogo manji od tražnje.

Zakonom o stanovanju i održavanju zgrada iz 2016. godine uveden je termin “stambena podrška”, sa namenom da se socijalno stanovanje zameni i proširi nizom intervencija u stambenom sektoru. Međutim, do sada ni jedan od tih novih programa nije razvijen zbog nedostatka sredstava i strateških opredeljenja države. Najveći deo novog stambenog fonda koji se koristi za programe socijalnog stanovanja ne finansira se iz budžeta Republike Srbije, već putem stranih donatora.

Vlada jeste pokrenula izgradnju neprofitnih stanova za prodaju (prvenstveno u Beogradu, kao što je naselje Stepa Stepanović), ali cene ovih stanova nisu se mnogo razlikovale od tržišnih cena. Glavna intervencija države u pogledu stanovanja od 2005. godine bila je usmerena na povećanje dostupnosti kredita. Međutim, te mere nisu doprinele priuštivosti, jer su sa padom kamatnih stopa rasle cene stanova.

23 “300 evra i više”: zašto je sve teže iznajmiti pristojan stan i šta je drastično podiglo cene, blic.rs, 10.04.2019.

24 Stanovi prema svojini i osnovu po kojem domaćinstvo koristi stan, RZS, 2017.

25 Vienna's Unique Social Housing Program.

REZIME TAČKE 3.3.

REŠAVANJE STAMBENIH POTREBA PUTEM POSTOJEĆIH OPCIJA

Čak i pod najboljim okolnostima, manje od 30% domaćinstava u Srbiji ispunjava uslove za stambeni kredit. Za preostalih 70% stanovništva, za koje je i verovatnije da imaju stambeni problem, krediti nisu opcija.

Iznajmljivanje stana takođe nije povoljno rešenje, iako se procenjuje da 10% domaćinstava živi u iznajmljenim stanovima. Zakup je jeftiniji od mesečne rate za stambeni kredit, ali nedovoljno da bi opravdao činjenicu da se njime ne stvara kapital kao kod kredita. On ne rešava dugoročne potrebe za stanovanjem, dok kratkoročno nije stabilan zbog nesigurne cene zakupa i široko rasprostranjene prakse iznajmljivanja bez ikakvog zakonski obavezujućeg ugovora.

Iako novi zakon o stanovanju prepoznaće "stambenu podršku", za ove preko potrebne intervencije nisu opredeljena nikakva sredstva. Pošto je manje od 1% stanova u javnoj svojini, jasno je da ovaj fond ne predstavlja opljalivo rešenje za stambene potrebe u Srbiji. Deo odgovora može da leži u neprofitnoj izgradnji stanova.

3.4. TRŽIŠTE NEKRETNINA U SRBIJI

3.4.1. CENE STANOVA

Pre nego što pogledamo koliko manevarskog prostora postoji za neprofitne stanove, prvo bi trebalo da razumemo kako trenutno funkcioniše tržište nekretnina. Tržišni udeo nekretnina u BDP Srbije iznosio je oko 7,4%. Tokom 2018. godine prodato je ukupno 37.500 stanova,²⁶ od čega 31% kao novogradnja – 11% više nego 2017. godine.²⁷

Pored rasta obima, došlo je i do naglog porasta cena. U većim gradovima (Beograd, Novi Sad, Kragujevac, Čačak), prosečna cena stanova porasla je za više od 7%, a skoro 10% u Novom Sadu.²⁸ Cena stanova u novogradnji skočila je još više – 9,9% u proseku u Srbiji, dostižući 14,7% u Beogradu tokom jedne godine.²⁹ Rast cena delimično je opravdan zbog porasta cene građevinskog zemljišta (27,5%), "ostalih troškova" (23,9%) i cene izgradnje (5%).³⁰

Činjenica da štednja već godinama nije profitabilna (sa prosečnom kamatnom stopom u evrima ispod 1%)³¹ objašnjava zašto oni koji poseduju kapital radije ulažu u nekretnine koje mogu da izdaju, dok im vrednost raste. Upadljiva je činjenica da je svega 21% stanova u Srbiji kupljeno putem stambenog kredita 2018. godine, dok je 79% prodato za gotovinu (još i više nego 2017. godine, kada je taj broj iznosio 77,2%).³²

Svi ovi trendovi najbolje se vide u Beogradu, gde se nalaze i najskuplji stanovi (do 7.866 evra/m², 8,5 puta više od nacionalnog proseka) i gde se odvija skoro polovina prodaje (47%) stambenog prostora, a tražnja i dalje premašuje ponudu.³³

26 Izveštaj sa tržišta nepokretnosti za 2018. godinu, Republički geodetski zavod (RGZ), 01.03.2019;

27 Vredi napomenuti da oni koji prodaju stare stanove često kupuju nove tokom iste godine (zbog potrebe za drugaćijim rasporedom, lokacijom itd.).

28 Statistika tržišta nekretnina u Srbiji, nekretnine.rs, 22.03.2019.

29 Cene stanova novogradnje u 2018. godini, RZS, 15.03.2019.

30 Cena troškova raste zbog povećane migracije radne snage iz Srbije u zemlje sa boljim ekonomskim uslovima. Povećana tražnja za radnom snagom zbog sve većeg broja aktivnih gradilišta dodatno utiče na to stanje.

31 Analiza isplativosti dinarske i devizne štednje, Narodna banka Srbije, 07.2019.

32 Statistika tržišta nekretnina u Srbiji, nekretnine.rs, 22.03.2019.

33 Ibid.

Komodifikacija stanova kroz investicione sheme takođe objašnjava kako se broj praznih stanova povećava u korak sa brojem novih stanova. Na kraju, sve navedeno ukazuje na sumornu perspektivu onih bez ušteđenih sredstava, stabilnog radnog mesta, ili sa prihodima koji nisu kreditno-kompatibilni, a koji pokušavaju da reše svoje stambeno pitanje na tržištu.

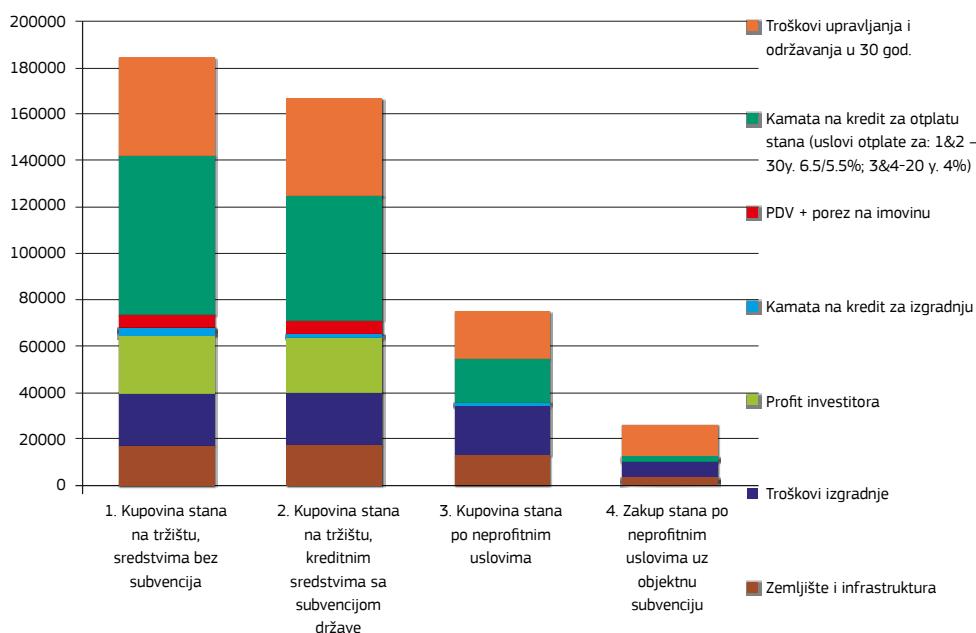
3.4.2. CENA IZGRADNJE

Za privatnog investitora troškovi izgradnje stambene zgrade u Beogradu (bez cene građevinskog zemljišta) procenjuju se na između 800 i 1.300 EUR/m², i u velikoj meri variraju u zavisnosti od infrastrukturne opremljenosti, građevinske zone, veličine zgrade itd. Građevinske firme (klijenti kancelarije Učajev) potvrdili su da tipična struktura troškova izgradnje izgleda ovako:

- prosečna cena građevinskog zemljišta je 20% do 30% ukupne vrednosti;
- naknada za uređenje građevinskog zemljišta kreće se između 5% i 8%;
- troškovi izrade tehničke dokumentacije, nadzora i dobijanja svih neophodnih odobrenja i dozvola tipično se procenjuju na 2 do 3%;
- građevinski radovi (konstrukcija, krov, fasada, instalacije itd.) predstavljaju 55-60%;
- 2% se procenjuje za marketing, advokatske usluge i proviziju;
- troškovi finansiranja projekta procenjuju se na 7 do 9%;
- infrastrukturni priključci (grejanje, električna energija, vodovod i kanalizacija itd.) procenjuju se na 4 do 5%;
- troškovi uređenja spoljnog prostora procenjuju se na oko 1%;
- različiti nepredviđeni troškovi predstavljaju 1-3%.

Razlika između tržišne cene novog stana (prosečno 2.097 EUR/m² u Beogradu 2018. godine) i cene ulaganja u njegovu izgradnju predstavlja profit, koji se generalno kreće od najmanje 15% do (za investitore) poželjnih 25%, iako se nezvanično taj profit često podiže do preko 50%. Ova margina pokazuje potencijalni prostor za smanjenje cene stanova i povećanje priuštivosti stanova kroz neprofitnu izgradnju, bez ikakve finansijske podrške države. Ako bi se uvela takva podrška, efekat bi bio koristan još većem procentu stanovništva.

Sledeći grafikon³⁴ zasnovan je na podacima iz 2009. godine. On daje predstavu o stepenu priuštivosti koji bi mogao da se ostvari za domaćinstva kroz neprofitnu izgradnju stanova za prodaju (kolona 3) i za zakup uz subvencije (kolona 4), u poređenju sa nabavkom istog stana pod tržišnim uslovima (kolona 1) ili iz subvencionisanog stambenog kredita (kolona 2). Jasno je da postoji mnogo prostora za unapređenje pristupačnosti stanova, kao što je jasno da postoji sve veća potražnja za bilo kakvom vrstom institucionalne intervencije u tom smeru.



Slika 3.3. Poređenje cena stanova kupljenih na tržištu, sa državnim subvencijama ili pod neprofitnim uslovima, izvor: RZS, Narodna banka Srbije, Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture

34 Uvedeno u Analizi koja prati Nacrt zakona o stanovanju i održavanju zgrada, 2016.

REZIME TAČKE 3.4.

TRŽIŠTE NEKRETNINA U SRBIJI

Ova analiza tržišta nekretnina ukazuje da se stanovi u Srbiji sve više kupuju kao investicija. Posledično, njihove cene rastu, i kupovina stana sve je manje dostupna sve većem broju ljudi. Ovim se jača potreba za intervencijom u stambenom sektoru putem neprofitne izgradnje.

Analiza strukture troškova stambene zgrade pokazuje glavne elemente koji čine tržišnu cenu stanova. Pored građevinskih radova i materijala, troškovi uključuju profit investitora (15-50%), cenu zemljišta (20-30%), naknadu za uređenje građevinskog zemljišta (5-8%) i finansiranje projekta (bankarska kamata na stambeni kredit). Smanjenje ovih troškova, prvenstveno aspekata profita i troškova finansiranja projekta, otvara prostor za uvođenje inovativne i delotvorne neprofitne izgradnje stanova.

Kako država do sada nije razvijala takve intervencije, ispitaćemo koje mogućnosti mogu da obezbede stambene zadruge zasnovane na zajedničkom vlasništvu nad stanovima. Ovaj model uspešno funkcioniše u više različitih konteksta, gde je uspeo da stanovanje učini pristupačnijim većem broju ljudi, ali i da proširi građevinsko tržište, podižući BDP čitave zemlje.

POGLAVLJE 4

PRAVNE IMPLIKACIJE SZV PRISTUPA

S obzirom na društvene i komercijalne razloge za uvođenje stambenih zadruga i SZV modela u praksi u Srbiji, u ovom poglavlju predstavljaju se glavne karakteristike SZV modela, kao i njegove napredne forme, opisuje se postojeći pravni okvir, ispituje da li je SZV model moguć u okviru postojećeg zakonodavstva i koji je zakonski rizik po njegovo funkcionisanje.

Kao što je navedeno u prethodnom poglavlju, statistički podaci pokazuju da na tržištu postoji manjak pristupačnih stanova koji odgovaraju potrebama stanovništva Srbije. Ovo je naročito slučaj u velikim gradovima u kojima je i najveći pritisak, a stambeno pitanje često ostaje nerešivo. Sa druge strane to ukazuje na hitnu potrebu za diversifikacijom stambenih modela kojom bi se povećala mogućnost da veći broj ljudi ispuni svoje osnovne stambene potrebe, uz prostor za rad proaktivnih javnih ustanova, kao i za pristup koji se oslanja na građane.

U kontekstu potonje varijante, uvođenje stambenih zadruga zasnovanih na zajedničkom vlasništvu nad stanovima moglo bi da bude relevantno za one kategorije stanovništva koje ne ispunjavaju uslove za postojeće programe stambene podrške (socijalno stanovanje), niti za stambeni kredit, ali su im potrebni pristupačni stanovi. SZV se bavi ovom važnom

kategorijom stanovništva – koja je trenutno isključena sa tržišta nekretnina – smanjenjem stambenih troškova (prvenstveno profita investitora) štiteći pojedince od neposrednog izlaganja bankarskom kreditu.

Predvodnicu za ovakav novi (skalabilan, replikabilan) pristup SZV u Srbiji nudi udruženje Ko gradi grad, sa svojim pionirskim projektom Pametnija zgrada. Njegov cilj je pokretanje stanovanja pod zakup zasnovanog na ograničenom udelu nad stanovima u zadružnom vlasništvu. Primenom ovog pristupa – koji se pokazao uspešan u drugim evropskim zemljama (kao što su Švajcarska, Nemačka i odnedavno Španija) – sprečava se da stanari ulažu u imovinu isključivo radi špekulacije. Model objedinjuje tri ključna aspekta pokrivanja stambenih potreba koje u Srbiji obično obavljaju tri vrste aktera sa različitim ambicijama: izgradnja stanova, finansijsko posredovanje i upravljanje imovinom.

4.1. SZV PRISTUP

Model stanova u zajedničkom vlasništvu predstavljen u ovoj studiji neprofitni je i ne-špekulativni model zadružnog stanovanja. Glavni ciljevi modela su: (1) obezbediti stanove po "nabavnoj ceni" i (2) sprečiti špekulisiranje blokadom dalje prodaje imovine.

Ključne karakteristike SZV pristupa jesu:

- stanovi ostaju u zadružnom vlasništvu, čime se sprečava dalja prodaja stanova i špekulacija;
- stambeni krediti se uzimaju kolektivno, a ne pojedinačno, čime se obezbeđuje pristup kreditima za one koji pojedinačno za to nemaju uslova;
- stanarsko pravo je zasnovano na ugovoru o zakupu;
- visina mesečne rate se utvrđuje po neprofitnom principu: tako da pokriva isključivo isplatu kredita (korišćenog za izgradnju) i troškova stanovanja (održavanje, komunalije), čime stanovi postaju finansijski pristupačni;
- pristup stanovima utvrđuje se kolektivno, čime se utiče na odabir suseda;
- zgrada ima manje pojedinačnih, a više zajedničkih prostora (manje ulaganja po stanu, uz jačanje zajednice).

4.1.1. NAPREDNI SZV MODELI

Pored ovih osnovnih principa SZV, ovde uvodimo i tri napredna SZV modela zasnovana na: delimičnom vlasničkom udelu u kapitalu zadruge, postepenom formiranju punog vlasničkog u dela i unakrsnom posedovanju stambenih zgrada. Oni nude uvid u različite mehanizme za obezbeđivanje veće priuštivosti i sprečavanje špekulisanja sa stanovima u kolektivnoj svojini. Nisu svi dati primeri zasnovani na zadružnoj formi organizacije.

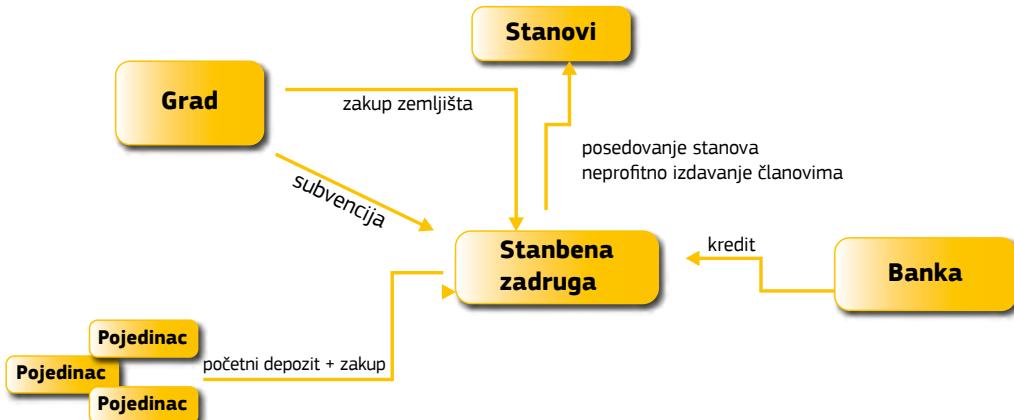
a) Zadružni modeli zasnovani na delimičnim vlasničkim udelima

Novije stambene zadruge u Cirihi (Švajcarska) – Kraftwerk1, Kalkbreite, Mehr als Wohnen – sve pripadaju generaciji zadruga osnovanih tokom proteklih dvadeset godina. One funkcionišu na osnovu sledećeg neprofitnog modela:³⁵

- potencijalni stanari plaćaju refundabilnu članarinu (1.000 franaka za Kalkbreite), čime dobijaju pravo da iznajmljuju stanove kako oni postanu upražnjeni;
- nakon što stambena jedinica postane raspoloživa, budući stanari plaćaju ulog u zadruzi u skladu sa njenom veličinom, u vidu refundabilnog depozita;
- zakup se plaća po kvadratnom metru po ceni zakupa zemljišta plus građevinski kredit, a uključuje i održavanje i operativne troškove (zgrade). U ovom trenutku zakup Kalkbreite stana 20% je niži od tržišnog, dok u drugim slučajevima smanjenje može ići i do 40%;³⁶
- nakon što se kredit otplati, zakup će morati da pokriva samo tekuće održavanje i operativne troškove;
- ukoliko stanari napuste zadrugu, vraća im se depozit, a ostalim članovima se nudi upražnjen stan.

35 Co-op City: Zürich's experiment with non-profit housing, Alexis Kalgas, assemblepapers.com.au

36 Real Utopias: Switzerland's Housing Co-ops, Douglas Murphy, tribunemag.co.uk, 18.06.2019.



Slika 4.1. Zadruge sa sedištem u Cirihu i njihov odnos sa pojedinačnim stanarima (članovima), gradom i bankom

Grad Cirih zadrugama daje zemljište u zakup po povoljnim uslovima. Stabilnost zakupa podržana je kroz propise koji ograničavaju moć zakupodavca da izbacuje stanare i kontroliše cenu tokom trajanja zakupa. Na referendumu održanom u Cirihu u novembru 2011. godine građani su glasali u korist mera kojom se propisuje da pristupačni, neprofitni stanovi moraju da čine trećinu ukupnog gradskog fonda za izdavanje do 2050. godine.

Urban Coop Berlin (Nemačka) je profesionalna organizacija koja radi na realizaciji zadružnih stambenih projekata u Berlinu i okolini. Osnovan je nedavno i radi po principima sličnim kao i ciriške zadruge:³⁷

- Urban Coop Berlin gradi stambene projekte i povezuje buduće stanare;
- zainteresovani pojedinci plaćaju članarinu za pristup (96 evra godišnje) Urban Coop-u kako bi pomogli pokretanje novih projekata i potvrdili svoje interesovanje. *Kandidatura* je neophodan uslov za učešće u bilo kom projektu. Nakon što se utvrdi arhitektonski raspored unutar zgrade i ukupna cena, kandidati mogu da rezervišu stanove;
- za svaki projekat se osniva odvojena stambena zadružna. Svi koji uspešno rezervišu stan postaju članovi stambene zadružne formirane za odgovarajući projekat. U tom trenutku, budući stanari kreiraju zajednički fond. Fond je potreban kako bi se dobio kredit od banke, koji je sa druge strane potreban da bi se pokrenuo proces planiranja i izgradnje. Banke obično očekuju da se unapred prikupi 20% ukupnog iznosa kredita. *Finansijski ulozi* se određuju po kvadratnom metru. Osim toga, ulozi se takođe koriste da bi se platilo rad na planiranju koji obavlja Urban Coop Berlin;

³⁷ <https://urbancoopberlin.de/english/>

■ priuštivost se postiže tako što: (1) Urban Coop ne maksimizuje profit, (2) država na različite načine subvencionise izgradnju zadružnih stanova i (3) deljenje određenih prostorija veoma doprinosi ekonomičnosti.

Osim državnih subvencija, zajedničke karakteristike navedenih primera zadruga čiji članovi imaju delimično vlasništvo nad kapitalom (udelom) jesu: (1) naknada za pristupanje stambenoj zadruzi; uplate kao kombinacija (2) refundabilnog depozita (obično 20% cene željenog stana) i (3) neprofitnog zakupa koji se određuje po kvadratnom metru "po nabavnoj ceni" (kako bi se pokrila otplata kredita, održavanje, zakup zemljišta itd.).

b) Zadružni model kojim se postepeno formiraju puni vlasnički udeli

Low Impact Living Affordable Community (LILAC)³⁸ iz Lida (Velika Britanija) otvara vrata za tržište stanova srednje vrednosti na kom su cene zakupa iznad cena za socijalno stanovanje, ali ispod tržišnih. Tokom 2006. godine procenjeno je da ovo tržište pokriva 40% domaćinstava u Britaniji. Lilac je osnovan kao zadruga (Društvo sa zajedničkim vlasništvom nad stanovima) dok su članovi zadruge istovremeno i stanari. Na taj način stanari istovremeno i upravljaju zgradom (zadrugom). Lilac je vlasnik zgrade i zemljišta. Stanari (zakupci) koriste stanove na osnovu ugovora o zakupu. Građevinski troškovi se finansiraju stambenim kreditom.

Cena nabavke zemljišta i izgradnje stanova deli se na deonice tako da svaka deonica vredi jednu funtu. Svakome od članova se dodeljuje broj deonica u odnosu na veličinu njihovog stana. Članovi te deonice kupuju plaćanjem 10% upisanih deonica kroz depozit na samom početku, a potom izdvajajući 35% neto mesečnih prihoda svog domaćinstva, sve dok ne isplate sve upisane deonice. Deo mesečnog plaćanja ide na redovne troškove stanovanja – komunalije, održavanje zgrade, zajedničke prostorije koje su dostupne svim domaćinstvima. Vrednost deonica koje otkupi svaki od članova ne može da se razlikuje više od 10% od vrednosti stana u kojem živi. Vlasnički udeli **su instrument kojim se pravo vlasništva dodeljuje članovima zadruge, što im omogućava da poseduju srazmerni interes u vrednosti stambene imovine u zadruzi. Broj deonica dodeljenih svakom od članova zavisi od kombinacije prihoda njihovog domaćinstva i cene njihovog stana.**

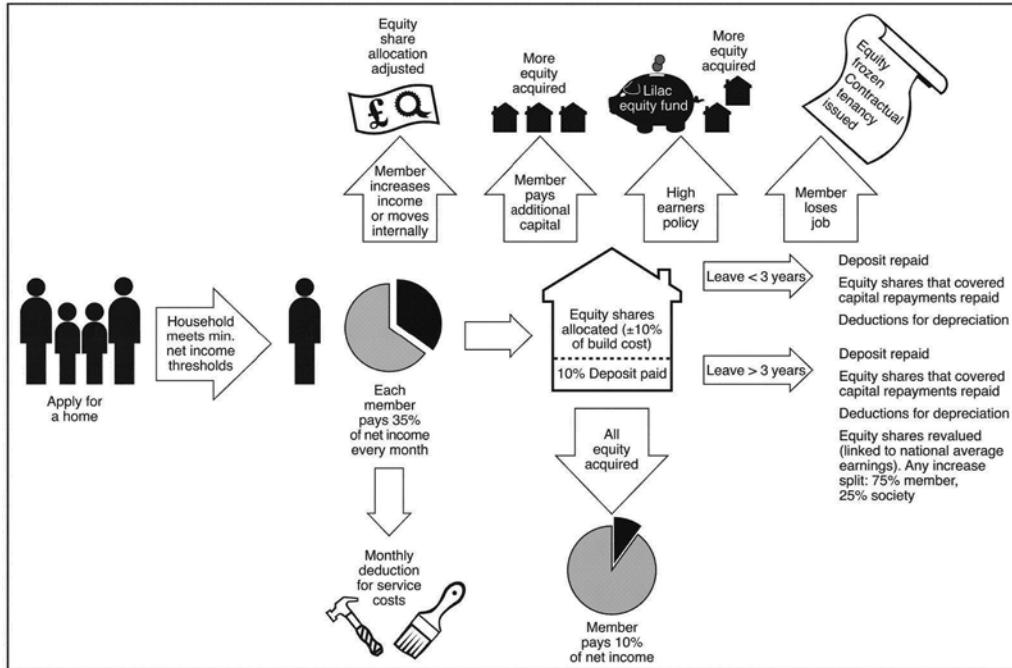
38 Mutual home ownership: A new route for permanently affordable communities, Paul Chatterton, University of Leeds

Nakon što otkupe sve deonice, članovi plaćaju mesečnu naknadu koja iznosi 10% njihovih mesečnih prihoda.

Članovi mogu da prodaju svoje deonice. Član koji napusti zadrugu pre isteka perioda od tri godine dobiće nominalnu vrednost svojih deonica. Članovi koji napuste zadrugu nakon tog perioda dobiće nominalnu vrednost svojih deonica, plus kamatu na te deonice određenu na 75% vrednosti porasta nacionalnog/lokalnog dohotka. U oba slučaja sredstva isplaćena u korist deonica koje pokrivaju otplatu kamate ne vraćaju se članovima koji odlaze.

Lilac model ima sledeće prednosti:

- povećana priuštivost i jednakost kroz povezivanje visine mesečnih uplata članova sa njihovim prihodima. Na primer, minimalni potrebni godišnji prihodi domaćinstva 2013. godine kretali su se oko 15.000 funti za jednokrevetni stan, do 49.000 funti za četvorokrevetnu kuću;
- uplatama članova gradi se kapital koji član može da podigne ako napušta zadrugu (za razliku od standardnog zakupa), čime se članovima omogućuje da uštede do pune investicione vrednosti stana;
- smanjenje mogućnosti špekulisanja stanovima, razdvajanjem njihove vrednosti od lokalnih cena nekretnina: pojedinačne deonice su indeksirano povezane sa promenama prosečnog nacionalnog/lokalnog dohotka, čime se štiti ideo članova i sprečava korišćenje stanova kao kapitala za špekulacije;
- deonice dodeljene pojedinačnom članu ne mogu da premaše 110% vrednost stana pod zakupom, čime se obezbeđuje održivost modela;
- članovi ne mogu jednostrano da odluče da raskinu svoj ugovor o zakupu, prestanu sa plaćanjem i povuku sredstva – ovo je moguće samo ako zadruga može da otkupi njihove deonice (kroz internu raspodelu deonica drugim članovima, koristeći višak iz kapitalnog fonda, ili novim kreditom kod banke), ili ako član nađe novog člana koji je voljan da ih otkupi (i ako je zadruga voljna da ga / je primi kao novog člana).



Slika 4.2. SZV model koji primenjuje Lilac, izvor: Lilac

Lilac model obezbeđuje veću priuštivost; međutim, poseduje i određena ograničenja. Potreban je minimum prihoda kojim bi se finansirala otplata duga, iako pojedinačni član može da zarađuje manje i plaća više od utvrđenog udela od 35% prihoda. Problemi se javljaju kada prihodi određenog člana padnu ispod tog minimuma (gubitak radnog mesta, invaliditet) i on/ona ne može da plati dovoljno da bi se isplatio kredit (u vezi sa njegovim/njenim stanom):

- u kratkoročnom okviru ovo se rešava balansiranjem među članovima sa niskim i visokim primanjima. Svaki od članova može da otkupi između 90% i 110% pojedinačnih deonica, čime se članovima sa visokim primanjima omogućuje da finansiraju one sa nižim. Više od 110% nije dozvoljeno da bi se sprečio disbalans. Ukupna mesečna plaćanja moraju da pokriju makar otplatu kredita;
- ako deonice nije moguće preraspodeliti drugim članovima, za tu namenu može da se iskoristi interni kapitalni fond, sa sredstvima članova sa višim primanjima;
- ako ni jedan od navedenih modela nije dostupan, zakup se pretvara u standardno iznajmljivanje stana ili član može da proda svoje deonice.

c) Model sa unakrsnim posedovanjem stambenih zgrada

Mietshaüser Syndikat³⁹ (Nemačka) je brzo rastuća investiciona kompanija za zajedničku kupovinu stambenih zgrada. "Sindikat stambenih zgrada za izdavanje" je pokrenut 1992. godine u Frajburgu i trenutno ima 149 zgrada i 27 projekata u pripremi (u novembru 2019. godine). Osnovni cilj Sindikata jeste da obezbedi finansijsku, organizacionu i plansku podršku grupama sa nižim primanjima koje imaju malo (ili nimalo) kapitala, kada žele da otkupe zgrade za stambene svrhe. Svi stanari, koji plaćaju socijalno fer cene zakupa, istovremeno su članovi Sindikata. Nisu u obavezi, ali im se savetuje da neposredno kreditiraju projekte kojima se priključuju.

Ključna inovacija Mietshaüser modela jeste mehanizam blokade prodaje zgrada, kroz mehanizam unakrsnog posedovanja i zajednička prava glasa. U pitanju je sistem unakrsnog posedovanja između krovnih organizacija (Mietshaüser Syndikat GmbH i Mietshaüser Syndikat Verein) i pravnih lica formiranih oko pojedinačnih zgrada – Hausbesitz GmbH ("stambeni holding d.o.o.") i Hausverein ("stambeno udruženje").

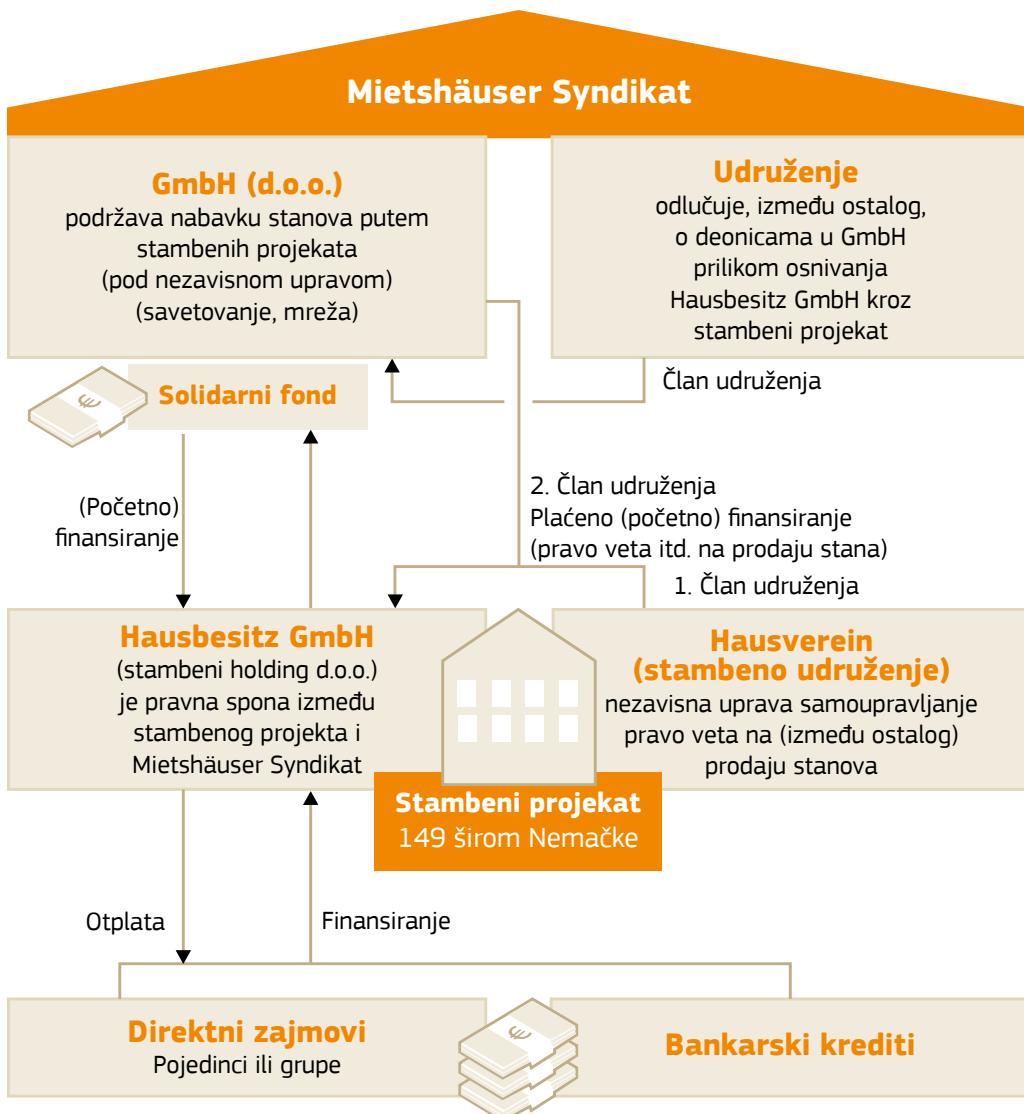
Model funkcioniše na sledeći način:

- Hausbesitz GmbH ("stambeni holding d.o.o.") je pravno lice formirano za svaku od pojedinačnih zgrada (149 u ovom trenutku) koje je vlasnik zgrade. Hausbesitz GmbH ima dva akcionara sa po 50% prava glasa: Hausverein (12.600 evra udela u kapitalu Hausbesitz GmbH) i Mietshaüser Syndikat GmbH (12.400 evra udela u kapitalu Hausbesitz GmbH). Ukupan kapital Hausbesitz GmbH iznosi 25.000 evra;
- Hausverein ("stambeno udruženje") je autonomni organ formiran za svaku pojedinačnu zgradu koji rukovodi zgradom i ima pravo veta na: prodaju zgrade, statutarne promene i korišćenje prihoda Hausbesitz GmbH. Članovi Hausverein su budući stanari date zgrade;
- Mietshaüser Syndikat GmbH ("Sindikat stambenih zgrada za izdavanje d.o.o.") je krovna organizacija i ima ideo od 12.400 evra u kapitalu svakog Hausbesitz GmbH i poseduje pravo veta na: prodaju zgrade, statutarne promene i korišćenje prihoda Hausbesitz GmbH;
- Mietshaüser Syndikat Verein ("Udruženje sindikata stambenih zgrada za izdavanje") je isključivi akcionar Mietshaüser Syndikat GmbH. Svi Hausverein zajedno čine Mietshaüser Syndikat Verein. Svako od članova ima obavezu da uplati jednokratni depozit od 250 evra (ili više) u Mietshaüser Syndikat Verein;
- glavni izvor finansiranja za kupovinu zgrada potiče iz direktnih zajmova sa kamatnom stopom od najviše 2% godišnje (od prijatelja, simpatizera)

³⁹ <https://www.syndikat.org/en>

za Hausbesitz GmbH, kao i od odabralih banaka (uglavnom GLS banka sa kojom Sindikat ima dugoročno partnerstvo);

- Solidarni fond: svaki Hausverein plaća mesečni ulog za Mietshaüser Syndikat Verein u iznosu od 0,1 evro/m² uz godišnji porast od 0,5% osnovice zakupa (dugoročno ograničeno na 80% cene zakupa na tržištu). Solidarni fond se koristi za finansiranje početnih uloga Syndikat-a novog stambenog holdinga d.o.o, kao i za troškove infrastrukture i zajedničkog rada na odnosima sa javnošću.



Slika 4.3. Struktura Mietshaüser Syndikat (Sindikat stambenih zgrada za izdavanje), izvor: Spiegel online, izvor: Mietshaüser Syndikat, verzija januar 2018.

4.2. ZADRUGA KAO ODGOVARAJUĆI VID ORGANIZACIJE SZV U SRBIJI

Navedeni primeri pokazuju kako SZV mogu da imaju različite pravne forme, kao i njihove kombinacije koje dobro funkcionišu prilikom proširenja na više stambenih objekata u zajedničkom vlasništvu. Za primenu u kontekstu Srbije razmotrili smo tri oblika organizovanja – društvo sa ograničenom odgovornošću, udruženje i zadrugu.

Društvo sa ograničenom odgovornošću (d.o.o.) poseduje određene prednosti kod SZV pristupa. Glavna prednost jeste da svaki od članova poseduje prenosivi ideo u d.o.o. čime se po definiciji obezbeđuje kapital članova i olakšava promena članova (ako neko želi da istupi). Sa druge strane, d.o.o. nije odgovarajući oblik kojim bi se sprečilo špekulisanje. Naime, d.o.o. je preduzeće, što znači da je u pitanju pravno lice koje obavlja poslove sa ciljem sticanja profita.⁴⁰ Prema tome, svako od članova ima pravo da dovede u pitanje rad d.o.o. na neprofitnom osnovu. Sve dok su svi članovi d.o.o. složni, ovo neće biti problem. Međutim, članovima ne može da se zabrani prodaja i ostvarivanje zarade kada vrednost stanova poraste. Ako određeni član želi da proda ideo u d.o.o. (zbog porasta vrednosti stana rastu i vrednosti deonica), d.o.o. može da uvede određena ograničenja radi kontrole pristupa novih članova (pravo prečeg otkupa za d.o.o. u pogledu deonica člana koji istupa, pravo d.o.o. da odredi kupca). Međutim, ne može da spreči prodaju, niti može da utiče na prodajnu cenu u dela, te ne može da spreči da se deonice koriste kao sredstvo za špekulisanje.⁴¹

Udruženje kao pravno lice ne odgovara potrebama SZV zbog zabrane obavljanja poslovnih aktivnosti kao glavne delatnosti.⁴² Udruženje može da obavlja poslovne aktivnosti samo u manjem obimu, a pošto je osnovna delatnost u okviru SZV modela organizovanje izgradnje, održavanje i davanje u zakup stanova, udruženje nije odgovarajući vid organizacije. Druga ograničenja uključuju zabranu raspodele profit-a ili imovine na članove pod bilo kojim okolnostima,⁴³ čak i u slučaju prestanka statusa članstva u samom udruženju, čime bi članovi ostali bez ikakvog kapitala.

40 Član 1. Zakona o privrednim društvima ("Službeni glasnik Republike Srbije" br. 36/2011, 99/2011, 83/2014, 5/2015, 44/2018 i 95/2018).

41 Članovi 217. i 376. Zakona o privrednim društvima.

42 Član 37. Zakona o udruženjima (Službeni glasnik Republike Srbije br. 51/2009, 99/2011 – dr. zakon i 44/2018 – dr. zakon).

43 Članovi 37, 41. i 42. Zakona o udruženjima.

S obzirom na navedeno, **zadruga** je jedini vid udruživanja koji može da izmiri obavljanje poslovnih delatnosti po neprofitnom osnovu, čime je pogodna za SZV model u vidu u kojem se predlaže u ovom slučaju. Međutim, održavanje imovine u kolektivnoj svojini i sprečavanje špekulisanja nije deo dosadašnje prakse u istorijskom modelu stambenih zadruga u Srbiji. Umesto toga, ove zadruge postupale su kao preduzeća koja obezbeđuju privatnu imovinu pojedinačnim – privremenim – domaćinstvima članovima. Uvođenje modela zajedničkog vlasništva otvara nove mogućnosti za primenu zadružnih SZV.

4.3. PRAVNI OKVIR ZA STAMBENE ZADRUGE U SRBIJI

Relevantne odredbe koje regulišu oblast stambenih zadruga u Srbiji prvenstveno su sadržane u dva osnovna zakona:

- Zakon o zadrugama;⁴⁴
- Zakon o stanovanju i održavanju zgrada (Zakon o stanovanju).⁴⁵

Odredbe Zakona o privrednim društvima⁴⁶ u vezi sa društvima sa ograničenom odgovornošću shodno se primenjuju na zadruge, te posledično i stambene zadruge, u oblastima koje ne obuhvata Zakon o zadugama. Isto tako se Zakon o stečaju⁴⁷ primenjuje kao supsidijarni propis u pogledu pitanja stečaja i raspodele kapitala nakon likvidacije stambene zadruge.

Pošto stambena zadruga predstavlja pravno lice koje posluje na tržištu kao i svaka druga firma, primenjuju se svi ostali zakoni koji rukovode njihovim poslovanjem (Zakon o obligacionim odnosima,⁴⁸ Zakon o planiranju i izgradnji⁴⁹ itd.). Što se tiče podzakonskih akata, jedini relevantni propisi su Opšta pravila Zadružnog saveza Jugoslavije,⁵⁰ koja je generalna skupština Zadružnog saveza Jugoslavije usvojila 1998. godine. Ovo je autonomni opšti akt čije odredbe su još uvek na snazi, osim onih koje su u koliziji sa naknadnim propisima. Druga relevantna podzakonska akta ne pozivaju se konkretno na zadruge, već su zajednička za sva privredna društva, te samim tim primenjiva i na zadruge.

44 Službeni glasnik Republike Srbije br. 112/2015.

45 Službeni glasnik Republike Srbije br. 104/2016.

46 Službeni glasnik Republike Srbije br. 36/2011, 99/2011, 83/2014, 5/2015, 44/2018 i 95/2018.

47 Službeni glasnik Republike Srbije br. 104/2009, 99/2011, 71/2012, 83/2014, 113/2017, 44/2018 i 95/2018.

48 Službeni glasnik SFRJ, br. 29/78, 39/85, 45/89, 57/89 i Službeni glasnik SRJ, br. 31/93.

49 Službeni glasnik Republike Srbije, br. 72/2009, 81/2009, 64/2010, 24/2011, 121/2012, 42/2013, 50/2013, 98/2013, 132/2014, 145/2014, 83/2018, 31/2019 i 37/2019.

50 Zadružni savez Jugoslavije, 1998.

Iako postoji obezbeđen pravni okvir za stambene zadruge, postoje izazovi zbog *de facto* prestanka priznavanja zadruga u Srbiji. Stambene zadruge gurnute su u zapečak početkom dve hiljaditih promenama propisa (gubitak prednosti u pogledu obezbeđivanja zemljišta, oporezivanja itd.), uvođenjem komercijalnih banaka (bez kreditnih linija za stambene zadruge) i ukidanjem štedno-kreditnih zadruga Zakonom o bankama iz 2006. godine, što su samo neki od razloga.

4.3.1. ZAKONSKA REGULACIJA STAMBENIH ZADRUGA

Detaljan pregled pravnih propisa u oblasti zadruga u Srbiji dat je u Aneksu 1. Glavne karakteristike rezimirane su u daljem tekstu.

Stambena zadruga je vrsta zadruge, definisana svojom registrovanom pretežnom delatnošću. U pitanju je pravno lice kojim se upravlja demokratski, po principu "jedan zadrugar – jedan glas".

Članovi zadruge mogu da budu samo pojedinci (fizička lica). Zadruga ne može da se pretvori u drugi pravni oblik, ali može da bude osnivač ili član drugih pravnih lica (kao što je d.o.o.).

Dokumenta kojima se regulišu struktura i aktivnosti zadruge jesu Osnivački akt i Zadružna pravila – opšti akt o upravljanju zadrugom i internoj organizaciji.

Organi zadruge: skupština zadrugara kao vrhovni organ za odlučivanje i kontrolu, upravni odbor i direktor kao upravni organi, i nadzorni odbor kao kontrolni organ. Kolektivni organi donose važeće odluke ako je polovina članova organa prisutna, i većina prisutnih članova glasa za odluku. Većina glasova svih članova potrebna je za odlučivanje o statusnim promenama, prodaji nekretnina i promenama Osnivačkog akta i Zadružnih pravila, dok je dvotrećinska većina svih članova neophodna da bi se pokrenuo stečajni postupak.

Zadruge se osnivaju i posluju ili putem **osnovnog kapitala ili članarine**. Osnovni kapital se formira od uloga, koji se refundiraju kada član istupi, a ulozi ne moraju da budu jednaki. Članarine se plaćaju ako se zadruga osniva bez uloga zadrugara, i mora da bude ista za sve zadrugare.

Sredstva zadruge su u zadružnom vlasništvu, formirana od uloga ili članarina zadrugara, proizvedena poslovnim delatnostima, ili potiču iz drugih izvora. U slučaju prodaje nekretnina, primljene isplate ne mogu se distribuirati zadrugarima ili zaposlenima po osnovu članstva, uloga ili zaposlenosti. Zadruga odgovara za svoje obaveze svim svojim sredstvima,

dok su zadrugari odgovorni do iznosa svakog od uloga (osim u slučaju zloupotrebe zadruge za protivzakonite ili obmanjujuće aktivnosti, u kom slučaju odgovaraju svom svojom imovinom).

Skupština, ukoliko to želi, može da osnuje investicione ili rezervne fondove (da bi pokrivala gubitke, otplate vraćenih uloga, ili druge rashode). Skupština takođe odlučuje o raspodeli profita; međutim, prvo mora da pokrije prethodne gubitke i sredstva iskorišćena za uspostavljene fondove.

U slučaju likvidacije ili stečaja, svaki višak zadružne imovine prenosi se nacionalnom ili teritorijalnom zadružnom savezu čiji je član raspuštena zadruga bila (ili u kojem je imala sedište).

REZIME TAČKE 4.3.

PRAVNI OKVIR ZA STAMBENE ZADRUGE U SRBIJI

Stambene zadruge su regulisane u Srbiji, iako bez specifične strukture ili pravila za ovu konkretnu vrstu zadruge. U pitanju su pravna lica koja osnivaju zadruagri i kojima se upravlja po demokratskom principu “jedan član – jedan glas”.

Mogu da imaju sredstva u sopstvenom vlasništvom, a raspolaganje nekretninama je posebno regulisano – prodaja nije moguća osim ukoliko većina zadrugara odluči u korist iste, a prihodi ostvareni na taj način ne mogu se raspodeliti članovima zadruge.

Ako se zadruga osniva putem uloga zadrugara kao osnovnog kapitala, ulozi se moraju vratiti zadrugaru nakon prestanka članstva.

4.4. FUNKCIONISANJE SZV U OKVIRU ZAKONODAVSTVA SRBIJE

Aspekti ranije predstavljenog SZV pristupa, zasnovanog na zadružnom vlasništvu nad stanovima dok ih članovi zadruge iznajmljuju, u potpunosti su izvodljivi u okviru propisa Republike Srbije.

Zadrugari-stanari kontrolišu zadrugu, koja je vlasnik imovine. Zadruga kao investitor i izvođač organizuje izgradnju/kupovinu stanova. Zadruga ostaje vlasnik stanova, i kao takva zadruga zaključuje sporazume o zakupu sa svojim zadrugarima-stanarima. Zakup i novi ulozi biće određeni u skladu sa principima utvrđenim u Zadružnim pravilima i razrađenim u relevantnim dokumentima zadružnih organa.

Izgradnja/kupovina stanova finansiraće se iz zadružnog osnovnog kapitala (formiranog od uloga zadrugara) i stambenih kredita, a potencijalno i iz drugih izvora (donacija i sl.). Otplata kredita može se finansirati zakupom koji plaćaju članovi i novim ulozima članova u osnovnom kapitalu.

Zadrugari mogu da finansiraju zadrugu putem članarina. Međutim, prema Zakonu o zadrugama,⁵¹ članarina mora da bude ista za sve zadrugare, i nije refundabilna po prekidu članstva. Prema tome, ovaj sistem nije pogodan za SZV model.

Ključne karakteristike SZV modela u okviru propisa Republike Srbije o stambenim zadrugama bile bi:

- stanovi su u zadružnoj svojini, njima upravljaju svi zadrugari sa jednakim pravom glasa (bez obzira na iznos uloga), dok je većina svih zadrugara neophodna da bi se stanovi prodali, bez prava na sticanje profita ostvarenog putem ove prodaje, čime se u načelu sprečava špekulisanje;
- utvrđivanje principa pristupa stanovima uređuje se kolektivno;
- ako većina članova to želi, zadruga funkcioniše po neprofitnom principu, obezbeđujući da se uplate članova odvajaju za pokrivanje troškova izgradnje i operativnih troškova vezanih za stanove, bez profita za zadrugu;
- zadruga je pravno lice koje uzima bankarski kredit, čime obezbeđuje pristup stambenim kreditima za sve svoje članove, bez obzira na pojedinačnu kreditnu sposobnost.

Opisane karakteristike potпадaju pod zadružne vrednosti i principe, i ovaj način funkcionisanja je u skladu sa odredbama Zakona o zadrugama.

51 Član 22. stav 2 Zakona o zadrugama.

U narednim odeljcima analiziraće se izvodljivost naprednih SZV modela u okvirima zakonodavstva Republike Srbije. Aneks 2 sadrži Obrazac mape puta za potencijalnu primenu modela SZV u Srbiji.

4.4.1. KARAKTERISTIKE NAPRENDNIH SZV MODELA U OKVIRIMA ZAKONODAVSTVA REPUBLIKE SRBIJE

U ovom poglavlju će sledeće karakteristike naprednih SZV modela predstavljenih u odeljku 4.1.1. biti ispitane u sklopu propisa Republike Srbije:

- zaštita ulaganja članova kroz deonice u osnovnom kapitalu (kao kod Lilac modela);
- smanjenje mogućnosti špekulisanja razdvajanjem vrednosti stanova od lokalnih cena nekretnina (Lilac);
- povećana priuštivosti vezivanjem uplata članova zadruge za njihove prihode (Lilac);
- unakrsna svojina i uzajamno pravo glasa kao napredan mehanizam blokade prodaje stanova (kao kod Mietshaüser Syndikat-a);
- solidarni fond (Mietshaüser Syndikat).

Deonice u osnovnom kapitalu (kao kod Lilac modela)

Deonice u kapitalu su instrument kojim se menja karakter uplata, odnosno umesto plaćanja nepovratnog zakupa, članovi stiču ideo u kapitalu zadruge. Pored toga, deonice u kapitalu imaju sledeće funkcije:

- obezbeđuju prenosivost kapitala – član koji želi da istupi iz zadruge može da proda svoje deonice novom članu zadruge (oslobađajući zadrugu ovog troška, čime se obezbeđuje dodatna finansijska stabilnost) ili može da ih otkupi zadruga;
- imaju ugrađen mehanizam zaštite vrednosti deonica, pošto su indeksirane prema porastu prihoda, što u isto vreme sprečava špekulisanje promenom vrednosti imovine;
- obezbeđuju održivost uspostavljanjem pravila da svaki od zadrugara može da otkupi između 90% i 110% deonica vezanih za stan u kojem živi (u zavisnosti od njegovih / njenih prihoda), čime se izbegava rizik da se veći deo imovine vezuje za jednog člana; sa druge strane, članovima sa većim prihodima daje mogućnost da kupe više deonica i kratkoročno podrže članove sa manjim prihodima koji u datom trenutku ne mogu da finansiraju svoj deo deonica.

U Srbiji zadruge ne mogu da izdaju deonice u kapitalu. Zadrugari ne poseduju kapital, već imaju uloge, koji se refundiraju u slučaju istupanja člana iz zadruge. Donekle slični efekti mogu se ostvariti ulozima u osnovnom kapitalu zadruge:

- početni ulog svakog od zadrugara određuje se (na primer) na 10% troškova izgradnje u odnosu na stan koji će dati zadrugar koristiti. Zadružnim pravilima određuje se princip da se po isteku svake godine osnovni kapital povećava novim ulozima, a ulog svakog od članova biće jednak godišnjim troškovima stambenog kredita vezanog za stan tog člana i plaćaće se u 12 mesečnih rata.⁵² Svake godine skupština mora da odluči da poveća osnovni kapital na opisani način, sve dok se kredit ne otplati;
- po napuštanju zadruge članu se vraćaju samo ulozi uplaćeni u osnovni kapital. Ti ulozi mogu da budu valorizovani (slično kao indeksiranje u Lilac modelu) ako je to propisano Zadružnim pravilima. Međutim, ovo nije neophodno i vrednost uloga koji se može vratiti može da bude u potpunosti nevezana za rast prihoda ili cena stanova;
- međutim, ulozi u osnovnom kapitalu ne mogu da obezbede stabilnost kao kod Lilac modela. Kratkoročno posmatrano, zadrugar kojem nedostaju finansijski resursi može da odloži plaćanje dok se i dalje obavezuje na ulog u traženom iznosu, prema Zadružnim pravilima. Najveći izazov predstavlja odlazak člana zadruge. Pošto nije moguće izdavati deonice u kapitalu, ulozi nisu prenosivi, i zadruga je u obavezi da odlazećem zadrugaru vrati plaćene uloge. Ovo zadrugu može da dovede do finansijskih poteškoća ukoliko nema resurse (rezervni fond) da isplati odlazećeg člana. Što je manji broj članova zadruge i što je kasniji trenutak istupanja, tim je veći rizik po finansijsku stabilnost zadruge;

Priuštivost (kao u Lilac modelu)

Po Lilac modelu priuštivost se postiže vezivanjem mesečnih uplata članova za 35% njihovih neto prihoda. U Srbiji, Zadružnim pravilima može da se odredi princip da se po isteku svake godine osnovni kapital povećava novim ulozima, a ulog svakog od članova biće jednak 35% godišnjih prihoda datog člana i plaćaće se u 12 mesečnih rata. Međutim, ovo može dovesti do velike nesigurnost zbog nestabilnosti i nepotpunih informacija o prihodima u našem kontekstu. Prema tome, savetuje se da se uplate određuju po kvadratnom metru, po neprofitnom osnovu.

52 Moguće je odrediti pravilo kojim se ulozi plaćaju svakog meseca, u iznosu poslednjeg mesečnog prihoda, ali ovo je administrativno neefikasna, dugotrajna i skuplja procedura.

Unakrsna svojina i uzajamno pravo glasa (kao kod Mietshaüser Syndikat modela)

Mietshaüser Syndikat primenjuje napredan sistem blokade prodaje imovine. U okviru našeg zakonodavstva on može imati sledeću strukturu:

- za svaku od stambenih zgrada formirao bi se stambeni holding u vidu d.o.o. Imao bi dva akcionara, sa po 50% prava glasa pri odlučivanju: (1) Stambenu zadružnu (njeni članovi bili bi budući stanari) i (2) Stambeni savez d.o.o. kao krovnu organizaciju;
- svaka od stambenih zadružnih bila bi članica Stambenog saveza koji bi, slično kao i Mietshaüser Syndikat, bio jedini akcionar u Stambenom savezu d.o.o.

U suštini, čitav model može da se primeni i kod nas sa istim sistemom finansiranja i istim efektom blokade, osim što bi u Srbiji kao odgovarajući vid organizacije bila korišćena zadružna umesto udruženja.

Solidarni fond (kao u Mietshaüser Syndikat modelu)

U Mietshaüser modelu ovo je fond sačinjen od uloga stambenih udruženja, i vodi ga Udruženje stambenog saveza. U našem kontekstu koncept je pravno izvodljiv i lako se može učiniti funkcionalnim kroz Zadružna pravila, iako bi umesto stambenih udruženja funkcionisao kroz format stambenih zadružnih, dok bi Udruženje stambenog saveza bilo Savez stambenih zadružnih.

REZIME TAČKE 4.4.

FUNKCIONISANJE SZV U OKVIRU ZAKONODAVSTVA SRBIJE

Model SZV, kao specifičan neprofitni i ne-špekulativni model stambene zadruge zasnovan na zadružnom vlasništvu nad zgradom i na članovima koji iznajmljuju stanove, moguće je sprovesti i u našem kontekstu.

Stanovima u vlasništvu zadruge sprečava se špekulisanje, pošto prodaja nekretnine u vlasništvu zadruge zahteva većinu glasova svih zadrugara. Osim toga, ako se većina članova saglasi, zadruga može da funkcioniše po neprofitnom osnovu, što znači da se renta za zakup stanova može odrediti "po nabavnoj ceni", tako da pokriva samo stambeni kredit i troškove u vezi sa održavanjem i upravljanjem stanovima.

Napredni SZV modeli nude dodatne opcije koje se mogu primeniti u Srbiji, uz određena prilagođavanja. Umesto zakupa, uplate zadrugara mogu da budu u vidu udela u kapitalu zadruge, čime im se obezbeđuje povrat kapitala ako napuštaju zadrugu. Pošto se odlazećim članovima vraća samo vrednost uplaćenih uloga, ovo je i mera kojom se sprečavaju špekulacije porastom cena stanova. Međutim, odlazeći član bi zadruzi nametnuo finansijski teret, pošto bi u tom slučaju imala obavezu da vrati ulog tom članu.

Opisani princip unakrsne svojine između udruženja i d.o.o. u Mietshaüser modelu dobar je pristup sprečavanju neželjene prodaje imovine, i u potpunosti može da se primeni u Srbiji. Isto važi za Solidarni fond. Međutim, to implicira i mrežu više operativnih stambenih zadruga.

4.5. RIZIK ZA ZADRUGARE-STANARE I MEHANIZMI ZAŠTITE

U nastojanju da se predvide svi rizici na koje učesnici (zadrugari-, stanari i sama zadruga) mogu da najdu neophodno je obezbediti da Zadružna pravila (a po mogućstvu i Osnivački akt) daju precizne uslove i jasan postupak za dobijanje stanarskog prava, sa svim potencijalnim finansijskim (ili drugim) teretima koji mogu da se javi za zadugare-stanare, čime se posredno štiti zadruga. Trebalo bi primeniti posebne, stroge uslove za promenu tih pravila.

Da bi se dodatno umanjio rizik, najefikasniji pristup bio bi da se zaključi ugovor između zadrugara i stambene zadruge. Ovim ugovorom bi se regulisala sva pitanja važna za člana, isključujući mogućnost da zadruga jednostrano donosi odluke kojima bi se porekla prethodno uspostavljena prava članova.⁵³

4.5.1. RIZICI SPECIFIČNI ZA SZV MODEL

Glavni rizici po zadrugare jesu oni koji utiču na priuštivost stana i održivost zadruge.

Pad prihoda

Postoje minimalni prihodi neophodni da bi se finansirala otplata kredita u okviru SZV modela. Problemi se javljaju kada prihodi određenog člana padnu ispod tog minimuma (gubitak radnog mesta, invaliditet) i on/ona ne može da pokrije otplatu kredita (u vezi sa stanolom).

Kao što je navedeno, ovaj rizik se u Srbiji ne može rešiti putem deonica u kapitalu. Međutim, Zadružnim pravilima se može obezbediti slično rešenje – zadrugar može da registruje svoj ulog, uz određeni (odloženi) period plaćanja (pod uslovom da se ukupna isplata kredita obezbedi putem ostalih uloga), ili zadruga može da uspostavi poseban (rezervni) fond za ove namene, ili putem zajma koji bi zadrugaru obezbedili ostali članovi zadruge.

Odlazak zadrugara

Nakon što član napusti zadrugu, ulog mu se vraća, dok stan ostaje pod vlasništvom zadruge. Kod nas je ovaj povraćaj uloga je obavezan, i nema

53 Član 11 Zakona o zadrugama.

udela u zadrudi niti udela u kapitalu na osnovu imovine zadruge koji se može prodati. Ako do istupanja zadrugara dođe kasnije u odnosu na period otplate, zadruga će odlazećem članu morati da vrati značajan iznos, narušavajući novčani tok čitavog projekta. U Lilac SZV modelu novi članovi kupuju deonice u kapitalu dodeljene bivšim članovima. U Srbiji ovo nije moguće, čime se pokreće pitanje finansiranja povraćaja uloga. Novi član može da izvrši uplatu u iznosu uloga vraćenog bivšem članu, ali ako je taj iznos velik upitno je da li bi neko bio voljan da plati toliko visok početni ulog (novi članovi dobijaju zakup po pristupačnoj ceni; međutim, to možda nije dovoljno zanimljivo ako je učešće veliko). Kao krajnje rešenje, iako je i najskuplje pod tekućim uslovima, moglo bi biti re-kreditiranje od banke, s obzirom da vrednost čitavog projekta raste godinu za godinom. Ako ništa od toga ne funkcioniše, svojina zadruge se u krajnjoj liniji može dati u zakup ili prodati da bi se izbegao stečaj.

4.5.2. OPŠTI RIZICI

Postoji nekoliko kategorija opštijih rizika sa kojima član stambene zadruge ili sama zadruga mogu da se susretu. Prvenstveno:

Prestanak rada zadruge

U slučaju likvidacije, prisilne likvidacije, stečaja, ili promene statusa koja dovede do prestanka rada zadruge, višak sredstava (ako postoji) tretiraće se u skladu sa propisima o stečaju. Zakonom o stečaju propisano je da se u toj situaciji, nakon izmirenja svih poverilaca i obaveza, kao i troškova stečajnog postupka, višak prenosi nacionalnom ili teritorijalnom zadružnom savezu čiji je član bila (ili gde je imala sedište) zadruga koja je ukinuta.

Što se tiče likvidacije, ovaj rizik je manji zbog odredbi Zakona o zadrugama prema kojem je potrebna dvotrećinska većina svih zadrugara da bi se pokrenuo postupak likvidacije, a zadruga se ne likvidira ako je najmanje pet članova protiv te odluke. Ako je likvidacija prisilna, savetuje se da se sav neraspodeljen profit opredeli i isplati članovima pre pokretanja likvidacionog procesa. Naravno, bilo bi korisno kada bi zadruga imala posebne i rezervne fondove uspostavljene sa tim ciljem – da bi se izbegla likvidacija ili stečaj.

REZIME TAČKE 4.5.

RIZIK ZA ZADRUGARE-STANARE I MEHANIZMI ZAŠTITE

Rizici kojima su zadrugarii zadruge izloženi mogu se podeliti u dve kategorije:

(1) Rizici specifični za SZV model – pad prihoda (ovo se u Srbiji može rešiti putem registrovanog, ali odloženog plaćanja, rezervnih fondova itd.) i istupanje člana (Zakon o zadrugama propisuje da članovima koji napuštaju zadrugu mora da se vrati njihov ulog, što narušava novčani tok projekta, naročito ako ne postoje mehanizmi zaštite).

(2) Opšti rizici – likvidacija, stečaj itd. pri čemu se sav višak sredstava prenosi zadružnom savezu, a ne članovima. Radi rešavanja ovih rizika bilo bi preporučljivo da zadruga obezbedi dodatna rezervna sredstva i precizna pravila za dobijanje stambenog prava i regulisanje odnosa u okviru zadruge.

4.6. MEHANIZMI ZA PRAVNU ZAŠTITU ZADRUŽNOG VLASNIŠTVA

Važan aspekt SZV modela jeste sprečavanje špekulisanja nekretninama tokom čitavog životnog veka zadruge. Čak i u slučajevima u kojima Vlada Republike Srbije pruža podršku inicijativama za izgradnju i prodaju stanova pod povoljnim uslovima (kao što je naselje Stepa Stepanović u Beogradu), ona sprečava prodaju tih stanova na tržištu samo tokom prvih pet godina.⁵⁴ U suštini, pojedinačna domaćinstva imaju finansijsku korist od takve podrške, ali se fond pristupačnih stanova ne održava. U tom pogledu, SZV nudi mnogo održiviji pristup, zbog čega ispitujemo rizike i mehanizme za zaštitu zadružnog vlasništva.

1. Zakonom o zadrugama propisano je da se nekretnine u vlasništvu zadruge mogu prodati samo ako tu odluku podržava većina svih članova zadruge (kvalifikovana većina). Osim toga, ako se nekretnine prodaju, prihodi stečeni na taj način ne mogu se isplatiti zadružarima ili zaposlenima u zadruzi po osnovu njihovog članstva, uloga, ili prava nastalih na osnovu radnog odnosa. Time se otežava prodaja zadružnih nekretnina iz špekulativnih razloga i raspodela sredstava članovima, čak i ako većina članova to podržava.
2. Moguće je zloupotrebiti zadrugu, kroz tzv. "pumpanje" dugova, pri čemu se nekretnine prodaju da bi se izmirili fiktivni dugovi zadruge. Ovo bi se moglo sprečiti internim aktima (Zadružnim pravilima) – propisana kontrola poslovanja, pred-potpisivanje, zajedničko potpisivanje, odobrenje skupštine, česta kontrola nadzornog odbora itd.
3. Specifičan rizik u SZV modelu postoji u vezi sa prekidom članstva i vraćanjem uloga. Kao što je već navedeno, zadruga je u obavezi da vrati ulog odlazećem članu. Ako je u pitanju veći iznos, a ne postoje rezervna sredstva, zadruga može da se nađe u situaciji u kojoj ne može da isplati dug, ili da bude pod pritiskom da proda stan da bi vratila ulog. Kako bi se sprečio odlazak zadrugara iz špekulativnih razloga, u našem kontekstu bilo bi najbolje da se vraća samo stvarno uplaćeni ulog (konkretno – novac koji je iskorišćen za potrebe plaćanja glavnice kredita), bez valorizacije. Osim toga, Zadružnim pravilima bi trebalo propisati poseban postupak i period za povraćaj uloga (šestomesečni period je prihvatljiv, u skladu sa postojećim praksama). Za tu namenu bi trebalo uspostaviti rezervne fondove, iako u zadrugama sa malim brojem članova to nije izvodljiva opcija.

Međutim, pošto je malo verovatno da će novi član zameniti starog i uneti isti iznos uloga kao što je vraćen, najverovatnije rešenje jeste re-kreditiranje zajma, iako je to i najskuplje rešenje.

REZIME TAČKE 4.6.

MEHANIZMI ZA PRAVNU ZAŠTITU ZADRUŽNOG VLASNIŠTVA

Zakonom o zadrugama određena je kvalifikovana većina (većina svih zadrugara) za prodaju zadružnih nekretnina, i zabranjena je raspodela prihoda stečenih tim putem članovima i zaposlenima zadruge na osnovu njihovog članstva ili radnog odnosa. Osim toga, za zaštitu zadružne imovine od zloupotrebe, internim zadružnim procedurama trebalo bi propisati odgovarajuće mere, kao što su zajedničko potpisivanje, pred-potpisivanje, odobrenje skupštine, i drugi pravni instrumenti razvijeni u okviru privrednog i obligacionog zakonodavstva.

Zadruga je pod velikim rizikom u slučaju da neko od članova istupi, zbog obaveze da se vrati njihov ulog. Ovo se može ublažiti putem rezervnih sredstava ili odloženih plaćanja, ili kao krajnje rešenje, re-kreditiranjem.

POGLAVLJE 5

FINANSIJSKI I FISKALNI ASPEKTI SZV

U ovom poglavlju data je analiza poreskog tretmana SZV modela u Srbiji u sve tri faze: prikupljanje kapitala, izgradnja i operativna faza. U slučajevima u kojima je to moguće, istaknute su različite poreske opcije i rizici, a predstavljeni su i mehanizmi za otplatu kredita zbog prevremenog povlačenja kapitala članova.

Kao što je navedeno u prethodnom poglavlju, nema zakonskih prepreka za primenu SZV modela u Srbiji. Međutim, pravi test izvodljivosti modela jeste njegov finansijski učinak – da li ispunjava očekivanja u pogledu priuštivosti. Ključni element u tom pogledu jeste poreski režim.

Poreske implikacije ne razlikuju se po osnovu vrste pravnog lica koje primenjuje SZV model. Iz tog razloga (pošto je u pitanju najpovoljniji pravni oblik), zadrugu koristimo kao osnov za SZV pristup u čitavom tekstu, ali iste poreske implikacije mogle bi da važe i za d.o.o. ili bilo koji drugi pravni oblik organizovanja. Postojeće stambene zadruge u Srbiji u suštini funkcionišu i plaćaju poreze isto kao svako drugo preduzeće koje gradi stanove radi prodaje.

Ono što utiče na različite finansijske ishode jesu vrste finansijskih transakcija koje prevladavaju u konkretnoj implementaciji SZV modela. U

ovom poglavlju detaljno se ispituju poreske implikacije modela u potpunosti zasnovanog na ulozima u kapitalu kao i onog baziranog na neprofitnoj renti. Na kraju, njihov finansijski učinak biće upoređen sa modelom u kom zadružna svojim članovima prodaje stanove bez profita, ali isto tako i bez sprečavanja daljeg špekulisanja. To će nam omogućiti da vidimo da li ima realnog prostora za održivost u oblasti pristupačnog stanovanja u Srbiji, s obzirom na postojeći pravni i fiskalni okvir.

5.1. PORESKE IMPLIKACIJE U POGLEDU PRIKUPLJANJA KAPITALA

Početni kapital neophodan za pokretanje zadružne delatnosti i izgradnju zgrade može se prikupiti iz sledećih izvora: (1) uloga članova zadruge u osnovni kapital zadruge, (2) bankarskog stambenog kredita i (3) donacija.

Novčani ulozi članova

Ne podležu oporezivanju.

Kredit

Ne podleže oporezivanju.

Bezuslovne donacije i pokloni

Podležu porezu na poklone u iznosu od **2,5%** (za iznose koji premašuju 100.000 dinara), iako postoji **umeren rizik** da će ih Poreska uprava smatrati za prihode koji podležu **porezu na dobit pravnih lica u iznosu od 15%**.

Razmotrili smo mogućnost da se iskoristi oslobođanje od poreza u skladu sa Zakonom o donacijama i humanitarnoj pomoći⁵⁵ (oslobođenje od akciza i PDV-a na uvoz robe koja je predmet donacije). Međutim, pošto se postojeći oblik zadruge pravno ne smatra za neprofitnu organizaciju i pošto bi nabavku robe bilo teško posmatrati kao "unapređenje života stanovništva" – takvo oslobođanje nije dostupno.

Važna napomena:

Prema Zakonu o porezu na dobit pravnih lica, svaka zadružna koja prodaje proizvode na tržištu i nudi usluge za naknadu podleže porezu na dobit

55 Službeni glasnik SRJ, br. 53/2001, 61/2001, 36/2002 i Službeni glasnik RS, br. 101/2005.

pravnih lica. Po našem mišljenju zadruga ne podleže porezu na dobit pravnih lica tokom faze prikupljanja kapitala zbog činjenice da u ovoj fazi ne nudi usluge za naknadu. Sa druge strane, **ako tokom ove faze zadruga nudi usluge za naknadu svojim članovima (na primer, usluge u vezi sa fazom razvoja projekta), plaćaće se porez na dobit pravnih lica, čak i za donacije.**

Međutim, važno je napomenuti da je postojeća poreska praksa definisana samo u slučaju zadruga koje se finansiraju isključivo iz članarina (ili uloga članova) koje usluge pružaju samo svojim članovima, bez dodatnih uplata. Prema presudi Vrhovnog suda, takve zadruge ne podležu porezu na dobit pravnih lica.⁵⁶ Mimo tog slučaja, ne postoji relevantna praksa niti zvanična mišljenja.

Kako bi se sprečilo izbegavanje poreza, Poreska uprava može da tretira donacije kao oporezive porezom na dobit, iz sledećih razloga: (1) zadruga će tokom svog životnog veka pružati usluge za naknadu, zbog čega će se kvalifikovati kao oporeziva; (2) zadrugu neće finansirati samo članovi, pošto će podići kredit; (3) prema tome, donacije bi trebalo smatrati za dobit.

Ovaj rizik plaćanja poreza na dobit pravnih lica na donacije se može umanjiti, ali ne i u potpunosti izbeći, dobijanjem povoljnog zvaničnog mišljenja Ministarstva finansija, koje je obavezujuće za Poresku upravu.

Uslovne donacije

Kao i kod bezuslovnih donacija, uslovne donacije podležu porezu na poklon u iznosu od **2,5%** (za iznose koji premašuju 100.000 dinara), uz umeren rizik da se tretiraju kao dobit koja podleže porezu na dobit pravnih lica u iznosu od 15%.

Međutim, ako se smatra da uslovna donacija podleže porezu na dobit, to ima drugačije poreske posledice. Neće se smatrati kao dobit tokom perioda kada je primljena, već tokom perioda kada se troškovi za koje je donacija data realizuju, i to u iznosu tih troškova. To znači da ukoliko se uslovna donacija obezbedi radi izgradnje zgrade, oporeziva dobit biće jednaka amortizaciji zgrade i javiće se tokom perioda amortizacije zgrade (što znači 2,5% obračunske vrednosti zgrade godišnje).

5.2. PORESKE IMPLIKACIJE U POGLEDU FAZE IZGRADNJE

U ovom odeljku ispituju se poreski aspekti nabavke zemljišta i izgradnje stanova. Pre detaljne analize neophodno je istaći da u slučaju da se prikupljeni kapital koristi za nabavku nekretnina koje se potom dalje prodaju, ti troškovi se priznaju kao rashodi i dovešće do smanjenja poreske osnovice. Međutim, ako se nekretnine nabavljaju radi korišćenja (za zadruge) ili (proizvodnju dobiti putem) zakupa, kao što je slučaj u SZV modelu, troškovi takve nabavke neće biti priznati kao rashod, te će time osnovica poreza na dobit biti uvećana za vrednost nabavke.

Nabavka zemljišta

■ **Kupovina zemljišta** (ili prenos prava na korišćenje građevinskog zemljišta, ili zakup građevinskog zemljišta u javnoj svojini na period duži od godinu dana) za svrhu izgradnje objekata podleže porezu na prenos apsolutnih prava u iznosu od **2,5%**. Poreska osnovica je ugovorna vrednost zemljišta (ili drugog prava), osim ukoliko je niža od tržišne vrednosti. U tom slučaju, poreska osnovica je tržišna vrednost zemljišta (ili drugog prava). U slučaju kupovine, poreski obveznik je prodavac. U slučaju prenosa prava na korišćenje ili zakup građevinskog zemljišta, poreski obveznik je korisnik zemljišta.

■ **Nenovčani ulozi** u zemljištu (ili drugoj imovini) u osnovni kapital zadruge **ne podležu oporezivanju, isto kao ni za d.o.o.** Međutim, postoji mali rizik da Poreska uprava može da zauzme suprotan stav, ali taj rizik može da se ublaži dobijanjem zvaničnog mišljenja Ministarstva finansija.

Napomena: Prema članu 13. Zakona o zadrugama na sva pitanja koja nisu regulisana Zakonom o zadrugama primenjuju se propisi u vezi sa pravnim statusom d.o.o. Po našem mišljenju ovo ne važi samo za Zakon o privrednim društvima, već i za sve ostale zakone koji važe za d.o.o. ukoliko ne postoji odgovarajuća odredba za zadruge. Prema tome, poreski tretman nenovčanih uloga u zadruzi trebalo bi da je isti kao i za d.o.o. – ti ulozi ne podležu oporezivanju.

■ **Donacije, pokloni i uslovne donacije u zemljištu** (ili drugoj vrsti imovine) zadruzi imaju isti poreski tretman i snose iste poreske rizike kao i sve ostale donacije (kao što je opisano u segmentu koji pokriva poreske implikacije u pogledu prikupljanja kapitala). Ako nisu oporezive porezom na dobit pravnih lica (što po našem mišljenju ne bi trebalo da budu sve dok zadruga ne počne da pruža usluge za naknadu) podleže porezu na poklon u iznosu od **2,5%**. **Izuzetak je slučaj u kom je donator Republika**

Srbija, autonomna pokrajina ili jedinica lokalne samouprave, u kom slučaju ne podleže porezu na poklon. Osim toga, za zemljište do 1.000 m² neće se plaćati porez na poklon ako je pravo na korišćenje građevinskog zemljišta donirano, bez obzira na to ko je donator.

■ **Poreski tretman zakupa (rente)** bez naknade, za neograničen vremenski period, građevinskog zemljišta u javnoj svojini za svrhe izgradnje objekata predstavlja otvoreno pitanje. Po našem mišljenju trebalo bi da ima isti **poreski tretman kao i poklon**. Međutim, nema zvaničnih mišljenja relevantnih poreskih organa. U važećim poreskim propisima generalno se navodi da će se na takav zakup primenjivati porez na prenos, kao i na sticanje prava na korišćenje građevinskog zemljišta u javnoj svojini, bez utvrđivanja da li to važi i u slučajevima u kojima nema naknade za korišćenje. Ovo ostavlja prostor za tumačenje da postoji poreska odgovornost, ali omogućuje i suprotno tumačenje. Ova nesigurnost može se ublažiti zvaničnim mišljenjem Ministarstva finansija.

Izgradnja stanova

Zadruga neće imati pravo na odbitak ili povraćaj ulaznog PDV-a (PDV sadržan u vrednosti kupljene robe i usluga) ukoliko gradi stanove koji neće biti prodati, već korišćeni od strane članova ili dati u zakup za potrebe stanovanja. PDV tretman bi trebalo da bude neutralan čak i ako se ulazni PDV ne odbija, pošto se PDV ne plaća na zakup stanova. Međutim, to će imati negativan efekat na novčani tok. Naime, PDV sadržan u robi i uslugama nabavljenim tokom izgradnje bez odlaganja dospeva na plaćanje zadruzi (kao poreskom dužniku). Sa druge strane, ulozi/zakup zadrugara kojima bi trebalo da se otpлатi nabavna vrednost robe i usluga i odgovarajući PDV generišu se tokom dužeg perioda. Ako bi ulazni PDV mogao da se odbije, ali da se plaća kroz zakup, ovim bi se odmah umanjili troškovi nabavke, čime bi se omogućio pozitivan efekat na novčani tok (manji kredit ili više novca dostupno tokom početnog perioda projekta).

Važno je napomenuti da država u potpunosti vraća PDV za prvi 40 m² (i dodatnih 15 m² po svakom dodatnom članu domaćinstva) pojedincima koji kupuju svoj prvi stan. Pošto se članovi zadruge osnovanih po SZV modelu ne bi kvalifikovali za ove olakšice (iako bi zadovoljili sve ostale uslove osim vlasništva), finansijski teret bi bio uvećan za vrednost PDV-a.

Kupovina zgrade

Zadruga može da odluči da kupi zgradu, umesto da je gradi. Kupovina nove zgrade (ako nije postojao prethodni prenos vlasništva) dolazi sa transakcijom oporezivom sa 20% PDV-a. Takve transakcije su generalno

oslobođene PDV-a, ali zadruga neće imati pravo da odbije ulazni porez, pošto neće prodavati stanove, nego ih izdavati (što se smatra komercijalnom namenom).⁵⁷

Kupovina starijih zgrada (ako ovo nije prvi prenos vlasništva) podleže porezu na prenos apsolutnih prava po stopi od 2,5% obračunatoj po tržišnoj ili ugovornoj ceni nekretnine.

5.3. PORESKE IMPLIKACIJE U POGLEDU OPERATIVNE FAZE

Tokom operativne faze zadruga će otplaćivati bankarski kredit, obezbeđivati održavanje i druge usluge u vezi sa stanovanjem u zgradama koju je izgradila, i omogućavati članovima da koriste stanove. U platama članova bi trebalo da se servisiraju ti troškovi, a uplate mogu da budu u vidu uloga u osnovnom kapitalu zadruge, redovnog zakupa i naplate usluga. Različiti vidovi ovih uplata imaju različite poreske implikacije. Zbog toga je važno da ih u potpunosti razumemo da bismo mogli da osmislimo najbolji SZV model za kontekst Srbije. U sledećem odeljku analiziran je poreski tretman zakupa, naknade za održavanje i uloga članova u osnovnom kapitalu tokom operativne faze. Uz to, pogledaćemo i dva važna poreza relevantna za zadrugu osnovanu po SZV modelu: porez na dobit i porez na imovinu.

Zakup

Usluga izdavanja za potrebe stanovanja **ne podleže PDV** oporezivanju te neće biti posledica u smislu PDV-a. Međutim, zakupom se povećava poreska osnovica za dobit, što je detaljnije objašnjeno u daljem tekstu, u odeljku "Prihodi zadruge".

Naknada za održavanje

Održavanje stanova i zgrada (kao i troškovi komunalija) predstavljaju usluge oporezive PDV-om po stopi od 20% (10% za grejanje) ako se pružaju nezavisno, i ako je pružalac usluge registrovan kao PDV obveznik. Međutim, **ako se pruža u okviru usluge izdavanja kao**

57 Da bi se izbegli dodatni troškovi za PDV, prilikom kupovine nove zgrade i postojanja obaveze računanja PDV-a, poreski optimalno rešenje uključivalo bi preusmeravanje direktnog finansiranja.

dodatna usluga,⁵⁸ poreski tretman biće isti kao za uslugu zakupa – **ne podleže PDV-u.**

Ukoliko zadruga osnovana po SZV modelu uopšte ne obavlja delatnosti koje su oporezive PDV-om, nema razloga da se registruje kao obveznik PDV-a, pošto neće imati pravo na odbitak ulaznog poreza. Međutim, ako joj prihodi premaše osam miliona dinara tokom perioda od 12 meseci, mora da se registruje kao obveznik PDV-a. Čak i u tom slučaju neće imati obavezu da plaća PDV za usluge održavanja, ukoliko se one pružaju kao integrisane usluge u okviru zakupa.

Ulozi članova u osnovnom kapitalu zadruge

Ulozi u osnovnom kapitalu zadruge nisu oporezivi.

Važna napomena:

U slučaju SZV modela u kojem se postepeno formiraju puni vlasnički udeli (slično kao Lilac model) – manji deo mesečne uplate zadrugara išao bi na troškove komunalija i održavanja zgrade (u vidu zakupa), dok bi veći deo predstavljao njihov ulog u osnovni kapital zadruge (servisiranje otplate stambenog kredita). Pod ovim uslovima postoji umeren rizik da će Poreska uprava smatrati uloge za fiktivne transakcije kako bi se umanjio porez na dobit pravnih lica. Njihov argument mogao bi da bude da članovi u suštini plaćaju zakup za stanove koje koriste, te da bi taj iznos trebao da bude deo oporezive dobiti, za razliku od ulaganja u osnovni kapital. Međutim, postoji jak protivargument – ono što razlikuje uloge od rente jeste da ulozi moraju da se vrate članovima po prekidu statusa, tj. refundabilni su, dok zakup nije. Po SZV modelu, članovi poseduju kapital koji se čuva u osnovnom kapitalu zadruge. Prema tome, namena uloga članova u osnovnom kapitalu nije da se izbegne porez na dobit pravnih lica, već da se očuva kapital članova. Ovo je takođe jak argument za sve dalje napore usmerene na zastupanje kako bi se zadruge osnovane po SZV modelu priznale za neprofitne organizacije, pošto nemaju prihode od zakupa niti po drugom osnovu od članova, a usluge održavanja se pružaju po realnoj ceni.

Da bi se smanjio ovaj rizik, zakup ne bi trebalo samo da pokriva troškove održavanja i komunalija, već i deo mesečne otplate kredita, tako da deo uplate zapravo bude vezan za korišćenje stanova, a ne samo održavanje

58 Bila bi dodatna usluga ako se izdavanje i održavanje nude kao integrisana (jedinstvena) usluga, po integrisanoj ceni (koja nije razbijena na deo za zakup i deo za održavanje), a u cenovnoj strukturi njena vrednost manja je od vrednosti zakupa. Na primer, ako je pod postojećim ugovorom o zakupu stanar u obavezi da refundira troškove električne energije standogradcu, smatra se delom zakupa; nasuprot tome, ako je stanar registrovan kao korisnik usluge i plaća neposredno dobavljaču električne energije, ona nije deo zakupa.

i komunalije (što je veći ovaj deo, manji je rizik). Ovim se umanjuje još jedan umereni poreski rizik, u vezi sa porezom na dohodak članova zadruge. U poreskoj praksi, kada zadruge svojim članovima obezbeđuju korišćenje turističkih apartmana u zadružnoj svojini bez naknade, ovo se smatra za dohodak člana jednak tržišnoj vrednosti iznajmljivanja turističkog apartmana, i oporezivalo bi se kao ostali prihodi. **U SZV modelu, ovo bi značilo da bi tržišna vrednost izdavanja stana koji član koristi bila oporeziva kao ostali prihodi po efektivnoj poreskoj stopi od 16% prema Zakonu o porezu na dohodak građana.** Po našem mišljenju ova praksa je u suprotnosti sa Zakonom o porezu na dohodak građana i samom prirodnom i svrhom stambene zadruge. Međutim, bolje je ublažiti ovaj rizik plaćanjem zakupa u vezi sa korišćenjem, održavanjem i komunalijama (iako značajno niži nego na tržištu), nego osporiti odluku Poreske uprave ako se ovaj rizik ostvari (ako nema plaćanja zakupa).

Prihodi zadruge

Prihodi od zakupa i naknade za održavanje oporezivi su porezom na dobit pravnih lica, po stopi od **15%**. Ulozi članova u osnovnom kapitalu zadruge nisu dobit, te nemaju uticaja na porez na dobit pravnih lica.

Zadružne članarine takođe predstavljaju zadružnu dobit, čime se povećava poreska osnovica. Međutim, one nisu pogodne za SZV model, te prema tome nisu relevantne.

Najverovatnije je da će zadruga zasnovana na SZV modelu imati prihode ispod tržišnih vrednosti prihoda za takvu zgradu. Ovo donosi nizak stepen rizika da bi se zadružna dobit smatrala za dobit povezanih lica koja kontrolišu zadrugu i stiču korist (stanovanje po ceni ispod tržišne vrednosti) zbog svog članstva. Prema tome, poreska osnovica bila bi dodatno povećana da bi se izjednačila sa tržišnom cenom tih usluga. Naime, smatra se da su povezana lica ona koja imaju mogućnost kontrole, ili imaju kontrolni uticaj na odlučivanje u određenom preduzeću. Pravni preduslov je da ta lica imaju 25% ili veći udio u kapitalu ili upravnim organima. Pošto nijedan od članova ne bi imao ovaj procenat udela/glasačkog prava, ovaj pravni uslov nije ispunjen.⁵⁹ Međutim, Poreska uprava može da tvrdi da su članovi lica sa faktičkim uticajem bez obzira na navedena ograničenja.

Sa druge strane, samo će se neposredni troškovi priznati za rashode kojima se umanjuje poreska osnovica. **Prvenstveno, otplata kredita ne priznaje se kao neposredan trošak, osim za iznos kamate – prema tome,**

⁵⁹ Zvanično mišljenje Ministarstva finansija br. 401-00-3218/2016-04 na dan 20.10.2016.

nominalna vrednost kredita podleže oporezivanju. Amortizacija nekretnine biće priznata kao trošak po stopi od 2,5% nabavne cene nekretnine godišnje, što u skladu sa važećim propisima umanjuje godišnja poreska dugovanja za porez na dobit za 0,375% nabavne cene nekretnine.

Porez na imovinu

Postoji poreska olakšica na zemljište pod objektom: ako parcela ima manje od 1.000 m² – nije oporeziva.

Porez na imovinu u vlasništvu zadruge iznosi **do 0,4%**. Tačnu stopu određuje organ lokalne samouprave za svaku od opština. Ova poreska stopa primenjuje se na obračunsku vrednost, ako je utvrđena metodom fer vrednosti, ili na prilagođenu vrednost (zgrade i pratećeg zemljišta) u skladu sa odlukama organa lokalne samouprave, u zavisnosti od zone u kojoj se nalazi i vrednosti kvadratnog metra koju odredi organ lokalne samouprave. Neto površina zgrade koristi se za utvrđivanje poreske osnovice i postoje poreske olakšice (pod propisanim uslovima)⁶⁰ za zemljište ispod objekta. Neto površina jeste zbir podnih površina između unutrašnjih zidova perimetra zgrade, isključujući: površinu balkona, terasa, lođa, stepeništa van zapremine zgrade, ne-adaptiranih tavana i prostora u nedeljivoj zajedničkoj svojini svih vlasnika posebnih delova te zgrade (osim površine ispod nosećih zidova i stubova koji prolaze kroz zgradu, koji su takođe poseban i zajednički deo zgrade). Međutim, ako je zadruga isključivi vlasnik zgrade, ne postoje prostori u zajedničkoj nedeljivoj svojini svih vlasnika posebnih delova zgrade, te su prema tome zajedničke prostorije oporezive⁶¹ (ako nisu balkoni, spoljašnje stepenice, neadaptirani tavani i lođe).

Ako je poreski obveznik pojedinac, poreska osnovica jeste prilagođena vrednost stana (uz odbijanje stavki koje su već navedene i bez računanja zajedničkih prostorija). Za pojedince se priznaje stopa amortizacije od 1% prilikom utvrđivanja poreske osnovice, a postoji i dodatna poreska olakšica od 50% utvrđenog poreza ako vlasnik živi u stanu.

60 Zvanično mišljenje Ministarstva finansija br. 011-00-00392/2014-04 na dan 30.11.2015.

61 Zvanično mišljenje Ministarstva finansija br. 011-00-01077/2016-04 na dan 24.11.2016.

5.4. MEHANIZMI OTPLATE KREDITA

Finansijski rizici u SZV modelu prvenstveno se odnose na minimalne neto prihode svih domaćinstava potrebne za finansiranje udela ili zakupa koji im je određen. Kako bi zadružna mogla da servisira kredit, ukupan iznos svih prihoda mora da ispunjava ovaj opšti minimum. Privremene fluktuacije mogu da se pokrivaju rezervnim sredstvima, ali izvodljivost modela zavisi od sposobnosti da se apsorbuju veći uticaji.

Ako je SZV model zasnovan na formiraju punih vlasničkih udela u kapitalu, rizik da zadružna neće moći da servisira svoja dugovanja raste kada članovi napuštaju zadružnu. Zadružna je u obavezi da vrati ulog zadružaru, a može biti teško da se pronađe novi član koji može da unese isti iznos uloga kao što je refundiran zadružaru koji odlazi. Čak i da to nije problem, ograničavanje pristupa na one koji mogu da priušte punu vrednost stana u suprotnosti je sa osnovnim načelom SZV da se stanovi nude pod pristupačnim uslovima. Rešenja razvijena u okviru SZV modela u drugim kontekstima takođe su izvodljiva u Srbiji, iako bi učinila čitav projekat skupljim. Ti uslovi su uspostavljanje obaveznog rezervnog fonda (izvodljivo u odmakloj fazi projekta, kada postoji dovoljno sredstava i samo manji broj članova napušta zadružnu) ili re-kreditiranje duga. Osiguranje otplate kredita u slučaju povlačenja depozita trenutno nije usluga koja je prisutna na tržištu u Srbiji ali se može naći na stranim tržištima, pošto Zakon o osiguranju⁶² dozvoljava mogućnost uzimanja osiguranja u inostranstvu ako dato osiguranje nije dostupno na domaćem tržištu.

5.5. POREĐENJE PORESKIH EFEKATA SZV MODELA I KONVENCIONALNOG MODELA ZADRUGE ZASNOVANOG NA POJEDINAČNOM VLASNIŠTVU

Da bismo dali bolji pregled, u ovom delu predstavićemo poreske efekte tri različita scenarija/modela neprofitnog stanovanja: zadružni model zasnovan na zakupu (nalik Mietshäuser modelu), SZV model zasnovan na formiraju punih vlasničkih udela (nalik Lilac modelu) i model sa pojedinačnim vlasništvom nad stanovima. Ovaj poslednji model, u kom stanove gradi zadružna radi prodaje svojim članovima, je konvencionalni zadružni model prisutan u Srbiji (uz važnu razliku – konvencionalne zadruge ostvaruju profit kroz svoj rad). Iako ovaj model ne bi ispunjavao osnovne

⁶² Službeni glasnik Republike Srbije br. 139/2014.

kriterijume zajedničkog vlasništva nad stanovima (pošto bi stanovi na kraju bili privatni), važno ga je razmotriti da bi se uporedio finansijski učinak SZV modela sa onim što se može ostvariti pojedinačnim vlasništvom. Sledeća tabela nudi samo opšti pregled, sa idealnim interakcijama i bez ostataka. Tačan finansijski i fiskalni teret može da varira u zavisnosti od tačnih ulaznih vrednosti, izvora finansiranja, tumačenja poreskih inspektora u slučaju poreske kontrole itd. Pošto ne postoji praksa stambenih zadruga zasnovanih na zakupu (uključujući neprofitni zakup) ili na udelu u osnovnom kapitalu, postoji mnogo nepoznanica.

Očekivani troškovi i neophodni tokovi prihoda za svaki od modela koji se porede dati su na osnovu iste studije slučaja izgradnje stambene zgrade koju je obezbedila organizacija Ko gradi grad: vrednost ukupne investicije – 1.376.000 evra, izgradnja u okviru 4. građevinske zone u Beogradu, ulozi članova i donacije od po 10% ukupnog ulaganja, bankarska kamatna stopa od 3%, period otplate od 30 godina, 1.640 m^2 bruto podne površine, 1.140 m^2 neto podne površine (sa 1.010 m^2 za stambene jedinice, 130 m^2 za zajednički prostor) na parceli od 950 m^2 .

Važno je napomenuti da trenutno u Srbiji ne postoji bankarski proizvod koji bi bio adekvatan za finansiranje izgradnje na osnovu SZV. Takva kreditna linija morala bi da ima period otplate i kamatnu stopu bližu stambenom kreditu nego investicionim kreditima. Zbog ovog nedostatka bankarskih proizvoda i radi lakšeg poređenja koristimo iste kreditne parametre za sve scenarije, bez obzira da li kredit otplaćuje zadruga ili pojedinačni članovi.

SZV model zasnovan na neprofitnom zakupu	SZV model u kojem se postepeno formiraju puni vlasnički udeli	Model u kom su stanovi u vlasništvu članova (ne-SZV)
Prikupljanje kapitala		
<ul style="list-style-type: none"> ○ Ulozi članova (10%) 137.600 evra – bez oporezivanja; ○ Donacija (10%) 137.600 evra – porez na poklon po stopi od 2,5% (3.440 evra); ○ Poreski rizik da se donacija smatra za dobit oporezivu po stopi od 15% – 20.640 evra); ○ Zadruga podiže bankarski kredit (80%) 1.101.000 evra – bez oporezivanja (kamatna stopa od 3%, tokom perioda od 360 meseci, po proporcionalnoj osnovi – mesečna otplata 4.641,86 evra, ukupna kamata 570.069,75 evra); 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Ulozi članova (10%) 137.600 evra – bez oporezivanja; ○ Donacija (10%) 137.600 evra – porez na poklon po stopi od 2,5% (3.440 evra); ○ Poreski rizik da se donacija smatra za dobit oporezivu po stopi od 15% – 20.640 evra); ○ Zadruga podiže bankarski kredit (80%) 1.101.000 evra – bez oporezivanja (kamatna stopa od 3%, tokom perioda od 360 meseci, po proporcionalnoj osnovi – mesečna otplata 4.641,86 evra, ukupna kamata 570.069,75 evra); 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Ulozi članova (10%) 137.600 evra – bez oporezivanja; ○ Donacija (10%) 137.600 evra – porez na poklon po stopi od 2,5% (3.440 evra); ○ Poreski rizik da se donacija smatra za dobit oporezivu po stopi od 15% – 20.640 evra); ○ Zadruga ne podiže bankarski kredit.⁶³
Faza izgradnje⁶⁴		
<ul style="list-style-type: none"> ○ Zadruga plaća nabavku zemljišta 260.000 evra – porez na prenos apsolutnih prava 2,5% = 6.500 evra; ○ Zadruga plaća robu i usluge za izgradnju 1.106.060⁶⁵ (ukl. PDV 184.343 evra), bez odbitka PDV-a⁶⁶; 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Zadruga plaća nabavku zemljišta 260.000 evra – porez na prenos apsolutnih prava 2,5% = 6.500 evra; ○ Zadruga plaća robu i usluge za izgradnju 1.106.060⁶⁷ (ukl. PDV 184.343 evra), bez odbitka PDV-a⁶⁸; 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Nabavka zemljišta 260.000 evra – porez na prenos apsolutnih prava 2,5% = 6.500 evra; ○ Zadruga plaća robu i usluge za izgradnju 1.106.060 (ukl. PDV 184.343 evra); ○ Zadruzi se vraća ulazni PDV⁶⁹ = 184.343 evra; ○ Zadruga prodaje stanove "po nabavnoj ceni" – 916.457 evra⁷⁰ + 10% PDV 91.646 evra = 1.008.103 evra; pošto je "po nabavnoj ceni" ne ostvaruje se profit, te nema poreza na dobit zadruge; ○ PDV plaćen na prodaju stanova – 91.646 evra; ○ Članovi uzimaju kredit u iznosu 1.008.103 evra (kamatna stopa od 3%, na period od 360 meseci, po proporcionalnom osnovu – mesečna rata 4.250 evra, ukupna kamata 521.970 evra) – tokom perioda od 30 godina otplata kredita je 1.530.073 evra, za kupovinu stanova – bez oporezivanja; ○ Ako svi članovi ispunjavaju uslove⁷¹ za oslobođanje od PDV-a za kupovinu prvog stana, biće im refundirano do 86.995 evra (PDV uključen u nabavnu cenu);

Operativna faza

- Zakup tokom perioda od 30 godina – 1.832.232 evra (da pokrije otplatu bankarskog kredita sa kamatom, porez na imovinu i porez na dobit zadruge) – ne podleže PDV-u;
- Ulozi članova tokom perioda od 30 godina – 1.791.513 evra (da pokriju otplatu bankarskog kredita sa kamatom, godišnje 55.072 evra i porez na imovinu 120.444 evra, godišnje 4.015 evra) – bez oporezivanja;
- Poreski rizik da će ulozi biti oporezovani kao dobit zadruge = 268.727 evra;
- Komunalije i naknada za održavanje⁷² 945.360 evra tokom perioda od 30 godina (godišnje 31.512 evra) – PDV u iznosu 20% = 189.072 evra (uz pretpostavku da će zadruga biti obveznik PDV-a, pošto će joj prihodi biti iznad 8 miliona dinara godišnje, prema ovim procenama);
- Komunalije i naknada za održavanje⁷³ 945.360 evra tokom perioda od 30 godina (godišnje 31.512 evra) – bez PDV-a, uz pretpostavku da zadruga neće biti obveznik PDV-a, pošto će joj prihodi biti ispod 8 miliona dinara godišnje, prema ovim procenama;
- Komunalije i naknada za održavanje tokom perioda od 30 godina 945.360 evra (godišnje 31.512 evra) – bez PDV-a, ako zadruga prestane da bude obveznik PDV-a;
- Ako zadruga ne pruža druge usluge i prihodi su joj ispod 8 miliona dinara godišnje savetuje se da zahteva prestanak statusa PDV obveznika, te neće biti PDV-a za te usluge.
- Profit zadruge tokom perioda od 30 godina – ako se komunalije i održavanje obezbeđuju po nabavnoj ceni, biće prihodi od zakupa, minus amortizacija imovine, kamata plaćena banci i porez na imovinu, ukupna amortizacija 829.545 evra, kamata 570.070 evra, porez na imovinu 120.444 evra) = 312.173 evra;
- Profit zadruge tokom perioda od 30 godina – ako se komunalije i održavanje obezbeđuju po nabavnoj ceni, neće biti profita, te prema tome nema poreza na dobit zadruge, dok su amortizacija imovine⁷⁴ (godišnje 27.651 evra, ukupna amortizacija 829.545 evra) bankarska kamata (570.070 evra) i porez na imovinu (120.444 evra) poreski priznati rashodi;
- Porez na dobit zadruge – zadruga će imati poreski kredit za ulazni porez od 15% na gubitak 1.520.059 evra = 228.009 evra koji može da se iskoristi ako se ostvari poreski rizik u vezi sa ulozima;
- Porez na dobit zadruge – nema poreza na dobit zadruge pošto neće biti profita;
- Prihodi članova zbog zakupa ispod tržišne cene⁷⁵ – umeren rizik da će Poreska uprava oporezovati tržišnu vrednost kao ostale prihode člana; bio bi to mesečni prihod od 5.050 evra tokom perioda od 30 godina, što iznosi 1.818.000 evra, oporezivo po stopi od 16% – poreski rizik = 290.880 evra;

- Porez na imovinu koji plaća zadruga⁷⁶ tokom perioda od 30 godina (oporeziva površina zgrade iznosi 1.140 m²) 0,4% u odnosu na vrednost zgrade utvrđenu u skladu sa Zakonom o porezima na imovinu⁷⁷ = 14.212.425 dinara, odnosno oko 120.444 evra;
- Porez na imovinu koji plaća zadruga⁷⁸ tokom perioda od 30 godina (oporeziva površina zgrade iznosi 1.140 m²) 0,4% u odnosu na vrednost zgrade utvrđenu u skladu sa Zakonom o porezima na imovinu⁷⁹ = 14.212.425 dinara, odnosno oko 120.444 evra;
- Porez na imovinu koji plaćaju članovi – vlasnici tokom 30 godina (oporeziva površina stambenih jedinica iznosi 1.050 m² i zemljišta 700 m²) 0,4% u odnosu na vrednost zemljišta i zgrade utvrđene u skladu sa Zakonom o porezu na imovinu, umanjen za amortizaciju i oslobođenje od poreza⁸⁰ = 4.708.339 dinara, odnosno oko 39.901 evra;

Ukupan fiskalni i finansijski teret

- | | | |
|--|--|--|
| ○ Zadruga:
dospeli porezi – 366.282 evra; | ○ Zadruga:
dospeli porezi – 130.384 evra; | ○ Zadruga:
porez – povraćaj poreza 183.343 evra; |
| ○ Ukupan finansijski teret po članove – 3.104.262 evra ⁸¹ ; | ○ Ukupan finansijski teret po članove – 2.874.473 evra ⁸² ; | ○ Ukupan finansijski teret po članove – 2.652.934 evra ⁸³ sa udelom poreza na imovinu – 39.901 evra |
| ○ poreski rizik – do 20.640 evra | ○ poreski rizik – do 311.520 evra | |

63 Donacije i ulozi članova služe da bi se pokrenula izgradnja; nakon početka izgradnje, zadruga može da prodaje stanove tokom faze izgradnje da bi prikupila sredstva za završetak izgradnje, dok zadrugari uzimaju bankarske kredite da bi kupili stanove. Na ovaj način se ukupan trošak smanjuje pošto zadruga ne uzima bankarski kredit i ne plaća kamatu banci, već to čine sami zadrugari. Alternativa jeste da zadruga uzme bankarski kredit, plati izgradnju, odbije ulazni PDV, dok članovi uzimaju kredite da bi kupili gotove stanove iako će njihov kredit biti umanjen za PDV koji je zadruga odbila.

64 Pod prepostavkom da se prikupljen kapital koristi isključivo za kupovinu zemljišta i izgradnju, i da se stanovi prodaju "po nabavnoj ceni", bez profita po zadrugu.

65 Prikupljeni kapital 1.376.000 evra, minus cena nabavke zemljišta i poreza na prenos, minus porez na poklon za donaciju.

66 Pošto zadruge nemaju prava da odbiju ili refundiraju ulazni PDV, a u ovoj fazi zadruga ne pruža usluge za naknadu, nema potrebe za registracijom obveznika PDV-a.

67 Prikupljeni kapital 1.376.000 evra, minus cena nabavke zemljišta i poreza na prenos, minus porez na poklon za donaciju.

68 Pošto zadruge nemaju prava da odbiju ili refundiraju ulazni PDV, a u ovoj fazi zadruga ne pruža usluge za naknadu, nema potrebe za registracijom obveznika PDV-a.

69 Zbog prava na odbijanje ulaznog PDV-a, zadruzi se preporučuje da se u ovoj fazi prijavi za PDV, a postaće svakako obveznik PDV-a nakon prodaje stanova, pošto će biti iznad granice za prijavu od 8.000.000 dinara. Tokom kasnijih faza, ako prihodi zadruge tokom dvanaestomesečnog perioda iznose manje od 8.000.000 dinara, neće biti potrebe za daljim statusom obveznika PDV-a.

70 Ukupna cena zemljišta i izgradnje, minus ulozi, donacije i refundiran PDV.

71 Uslovi za povraćaj PDV-a za kupovinu prvog stana propisuju da korisnik ove poreske olakšice ne poseduje drugi stan i da se ugovorna cena u potpunosti isplati na račun prodavca; povraćaj PDV-a je ograničen na prvih 40 m² površine za kupca i dodatnih 15 m² za svakog od članova domaćinstva kupca.

72 Pod prepostavkom da je cena komunalija 2,6 EUR/m², plativo za površinu svih stambenih jedinica – 1.010 m².

73 Pod prepostavkom da je cena komunalija 2,6 EUR/m², plativo za površinu svih stambenih jedinica – 1.010 m².

74 Amortizacija se priznaje kao poreski trošak za nekretninu (isključujući zemljište) po godišnjoj stopi od 2,5% (40-godišnja osnovica) sve dok se imovina ne amortizuje.

75 Pod pretpostavkom da je prosečan tržišni zakup 5 EUR/m², za površinu stambenih jedinica od 1.010 m².

76 Pod pretpostavkom da je bruto podna površina 1.640 m², a neto podna površina 1.140 m² (isključujući balkone, stepenice, lođe, ne-adaptirane tavane itd. ali uključujući zajedničke prostore pod zajedničkim vlasništvom svih vlasnika), površina stambenih jedinica od 1.010 m² i zajednički prostor od 130 m². Pretpostavlja se da zemljište pod zgradom ima 450 m².

77 Za potrebe poreza na imovinu za 2019. godinu procenjena vrednost 1 m² građevinskog zemljišta iznosi 3.776 dinara, stana za stambene namene 87.410 dinara, komercijalne zgrade 103.892 dinara. Vrednost za 1 m² određuje se svake godine, po osnovu prosečne vrednosti za prethodnu godinu, te je stvarna cena poreza na imovinu za 30-godišnji period potpuno nepredvidiva. Za proračun poreza na imovinu zadruge poreska osnovica je vrednost površine zemljišta (isključujući površinu ispod zgrade), ako zemljište ima najmanje 1.000 m², i površina zgrade (isključujući balkone, lođe, ne-adaptirane tavane, stepenice i slično, ali uključujući zajedničke prostore koje koriste i koji su u vlasništvu svih vlasnika). Nema amortizacije imovine u vlasništvu pravnog lica.

78 Pod pretpostavkom da je bruto podna površina 1.640 m², neto podna površina je 1.140 m² (isključujući balkone, stepenice, lođe, ne-adaptirane tavane itd. ali uključujući zajedničke prostore pod zajedničkim vlasništvom svih vlasnika), površina stambenih jedinica od 1.010 m² i zajednički prostor od 130 m². Pretpostavlja se da zemljište ispod zgrade ima 450 m². Površina zemljišta iznosi 950 m² – važno je znati da prema članu 2. Zakona o porezima na imovinu ako zemljište ima manje od 1.000 m² nije oporezivo porezom na imovinu. Zemljište pod zgradom takođe nije oporezivo porezom na imovinu.

79 Za potrebe poreza na imovinu za 2019. godinu procenjena vrednost 1 m² građevinskog zemljišta iznosi 3.776 dinara, stana za stambene namene 87.410 dinara, komercijalne zgrade 103.892 dinara. Vrednost za 1 m² određuje se svake godine, po osnovu prosečne vrednosti za prethodnu godinu, te je stvarna cena poreza na imovinu za 30-godišnji period potpuno nepredvidiva. Za proračun poreza na imovinu zadruge poreska osnovica je vrednost površine zemljišta (isključujući površinu ispod zgrade), ako zemljište ima najmanje 1.000 m², i površina zgrade (isključujući balkone, lođe, ne-adaptirane tavane, stepenice i slično, ali uključujući zajedničke prostore koje koriste i koji su u vlasništvu svih vlasnika). Nema amortizacije imovine u vlasništvu pravnog lica.

80 Amortizacija od 1% godišnje i poreska olakšica od 50%, ali najviše 20.000 dinara po stanu ako obveznik živi u njemu.

81 Početni ulog članova, zakup, komunalije i naknada za održavanje sa PDV-om koji plaćaju članovi.

82 Početni ulog članova, ulog, komunalije i naknada za održavanje koju plaćaju članovi.

83 Početni ulog članova, kredit plus kamata, komunalije, naknada za održavanje i porez na imovinu koji plaćaju članovi.

Ovaj pregled finansijskog učinka i posledičnog tereta po zadružare za različite modele stambene izgradnje je indikativan. Poreske olakšice za pojedinačno vlasništvo nad stanovima favorizuju one koji ispunjavaju uslove za stambeni kredit, naročito one koji ispunjavaju uslove za oslobođenje od PDV-a za kupovinu prvog stana. Dakle, za njih SZV modeli nisu ekonomski privlačni. Konačna cena SZV modela zasnovanog na zakupu toliko je visoka da ne bi bila povoljnija od zakupa na tržištu. Cena koju ostvaruje SZV zasnovan prvenstveno na udelima u zajedničkom kapitalu nešto je bolja, pod pretpostavkom da se ne ostvaruju nikakvi poreski rizici, ali najveća prednost mu je što omogućuje onima koji ne mogu da priušte stambeni kredit da izgrade kapital.

Međutim, najvažniji rezultat ovog poređenja jeste sumorna perspektiva za razvoj pristupačnih stanovanja. Ne samo što u Srbiji nema podsticaja za takvu izgradnju, već modeli sa zajedničkim vlasništvom nad stanovima, koji sprečavaju špekulisanje izgrađenim stanovima, koštaju značajno više (i nose brojne poreske rizike) nego da takve sigurnosne mere ne postoje. Ako bi se učinio pokušaj da se uvedu mere za suzbijanje špekulisanja u pristup sa pojedinačnim vlasništvom, to bi bilo ograničeno svega na period od pet godina, u skladu sa Zakonom o obligacionim odnosima. Nakon toga, bez obzira na oblik vlasništva (pojedinačno, zajedničko ili slično), nema načina da se zadružar spreči da proda stan na tržištu, pošto je njegovo ustavno pravo da raspolaze svojom privatnom svojinom. Zbog toga svaka sistemska inicijativa ka omogućavanju šireg pristupa stanovima mora da uključuje promene poreskog režima da bi zadruge zasnovane na SZV modelu imale u najmanju ruku iste poreske uslove kao pojedinačno vlasništvo nad stanovima.

REZIME POGLAVLJA 5

FINANSIJSKI I FISKALNI ASPEKTI SZV

Sa poreskog stanovišta najveći izazovi za koncept SZV uključuju:

- 1. Prihodi od izdavanja stanova (zakup) i usluga održavanja povećavaju osnovicu za porez na dobit pravnih lica. Sa druge strane, otplata kredita, izuzimajući kamatu, ne smatra se za trošak i ti prihodi povećavaju osnovicu za porez na dobit.**
- 2. Efekat negativnog novčanog toka na ulazni PDV za nabavku robe i usluga za izgradnju stanova. PDV se računa u nabavnu cenu robe i usluga za izgradnju stanova, ali pošto se stanovi koriste za obavljanje delatnosti izuzetih od PDV-a, bez prava na odbijanje ulaznog poreza (iznajmljivanje), zadruga neće moći da odbije ulazni PDV. Iako bi PDV trebalo da bude neutralna transakcija (nema prava na odbijanje ulaznog PDV-a, ali ni obaveze da se računa na zakup tako da će biti otplaćen tokom vremena), pošto se ne može refundirati (kao u slučaju pojedinačne kupovine prvog stana), povećaće ukupne troškove zadrugara.**
- 3. Iz navedenih razloga zajedničko vlasništvo nad stanovima nosi značajno veće troškove i poreske rizike od pojedinačnog vlasništva. To znači da se stanovi oporezuju po većoj stopi onima koji svakako već nemaju kreditnu sposobnost, produžavajući stambenu neprištivost. Ovaj nedostatak je potrebno rešiti na sistemskom nivou.**

Trenutna situacija u Srbiji jeste takva da je izgradnja ili kupovina zgrade za delatnost izdavanja stanova nepovoljnija u pogledu finansija i poreza u poređenju sa izgradnjom zgrade za prodaju – ne samo što je profit viši u potonjem slučaju, već je i povraćaj profita brži. Zato investitorи preferiraju prodaju stanova. Ovakvi propisi utiču na stambene zadruge na sličan način, pošto je finansijski mnogo izvodljivije graditi stanove za pojedinačne vlasnike nego razvijati zajedničko vlasništvo nad stanovima.

Glavna prednost u pogledu poreza za pojedinačne kupce (u poređenju sa SZV) jeste to što nakon kupovine stana, ako ispunjavaju zakonske uslove, imaju na raspolaganju poreske olakšice. U poređenju sa tim, članovi SZV nemaju nikakve poreske olakšice u slučaju da je zadruga vlasnik stana, i PDV sadržan u vrednosti stanova plaća se putem mesečnih uloga stanara.

U poreskom smislu pogodniji model SZV je onaj koji čuva kapital članova. U sklopu tog modela, veći deo mesečnih uplata članova trebalo bi da bude u vidu uloga, te neće biti oporeziv porezom na dobit pravnih lica. Posledično, mesečne uplate članova u vidu zakupa biće mnogo niže od tržišnog zakupa. Poreska uprava može da smatra tu razliku za dohodak članova i da je oporezuje u skladu sa tim. Iako po našem mišljenju takva praksa ne bi bila zakonita, trebalo bi napomenuti da SZV, zbog toga što predstavlja novinu, dolazi sa raznim poreskim rizicima.

Kako bi SZV model mogao u potpunosti da uspe u Srbiji, neophodno je uvesti niz promena u poreski tretman takvih stambenih inicijativa.

POGLAVLJE 6

ZAKLJUČCI I PREPORUKE

6.1. POTREBA ZA NOVIM PRISTUPOM REŠAVANJU STAMBENIH POTREBA U SRBIJI

Potrebna su značajna unapređenja stambene situacije u Srbiji. Preko 30% stanova je prenaseljeno ili blizu toga da bude klasifikovano kao prenaseljeno. Priuštivost stanovanja je veoma niska – prema podacima Evrostata za 2018. godinu, 66% domaćinstava u Srbiji bilo bi pod velikim finansijskim teretom ukoliko bi plaćali zakup za stan u kom žive. Svega 1,9% domaćinstava nije finansijski opterećeno stambenim troškovima. Osim toga, možemo samo da nagađamo o broju mlađih odraslih osoba i mlađih roditelja koji nemaju svoj stan (nezavisne uslove za život) zbog toga što ne mogu da plate zakup niti da uzmu stambeni kredit.

Tekuće stambene politike favorizuju vlasništvo nad stanovima, navodeći stanovništvo da rešava svoje stambene potrebe na tržištu kupovinom nekretnine. Manje od 30% domaćinstava ima nominalnu kreditnu sposobnost, ali je taj broj najverovatnije još manji zbog drugih finansijskih obaveza tih domaćinstava. Iako za ograničeni broj specifičnih kategorija domaćinstava postoje povoljni kreditni uslovi i cene stanova, većina stanovništva mora da podigne kredit pod tržišnim uslovima i plati stan po

tržišnim cenama. S obzirom na nisku medijanu primanja i veoma nejednaku distribuciju prihoda, to čini rešavanje stambenih potreba veoma malo verovatnim za većinu stanovništva, zbog čega je Srbija zemlja sa najmanje pristupačnim stambenim fondom među zemljama članicama EU i zemljama kandidatima, kombinovano.

Neprofitni stanovi mogli bi da umanjuju cenu stanovanja za najmanje 25%, s obzirom na razliku između tržišne cene i cene izgradnje stanova. Uz subvencije državnih ili lokalnih vlasti, cena se može dodatno umanjiti u značajnoj meri.

Prema tome, hitno je potrebno uvesti novi stambeni model koji može da obezbedi neprofitne stanove u velikom broju i kreditnu sposobnost onima koji je nemaju. Zadružni model stanova u zajedničkom vlasništvu (SZV) mogao bi da obezbedi upravo to.

6.2. SZV MODEL U KONTEKSTU SRBIJE

SZV je ne-špekulativni model stambene zadruge, zasnovan na zadružnom vlasništvu nad stanovima i neprofitnom izdavanju članovima zadruge. U kontekstu Srbije, SZV može da obezbedi sledeće prednosti:

- **priuštivost stanova:** stambeni kredit uzima zadružna, obezbeđujući pristup kreditnom finansiranju onim članovima zadruge koji pojedničano nemaju uslove za dobijanje stambenog kredita;
- **neprofitno stanovanje:** zadružna gradi i izdaje stanove bez profita, značajno umanjujući cenu stanova (uključujući troškove upravljanja i komunalija);
- **dugoročna priuštivost:** zadružno vlasništvo nad stanovima sprečava pojedinačne vlasnike da prodaju stanove na tržištu. Takvim ne-špekulativnim modelom održava se priuštivost stanova za svaku novu generaciju korisnika stanova;
- **očuvanje pojedinačnog kapitala:** ako se izgradnja stanova pretežno finansira putem uloga u osnovnom kapitalu zadruge, zadružari će tokom vremena izgraditi sopstveni kapital i preuzeti ga prilikom napuštanja zadruge;
- **proširenje tržišta:** time što čini stanove dostupnim domaćinstvima koja trenutno nemaju pristup tržištu, stvara veću potražnju za građevinskom industrijom i posledično uvodi čitavo novo tržište investitora i korisnika.

Jasno je da je ovo preko potrebna intervencija, pošto rešava stvarne stambene probleme u Srbiji i nudi delotvorna rešenja. SZV model je pravno izvodljiv u skoro svim varijacijama predstavljenim u drugim kontekstima.

Ako su sredstva raspoloživa i izgradnja se vrši u skladu sa zakonima, ne očekuju se nikakvi problemi u pogledu operativne izvodljivosti.

Međutim, ekonomска izvodljivost predstavlja važan problem. Potreban je model zasnovan na zadružnom vlasništvu kako bi se izbeglo špekulisanje porastom vrednosti imovine i uključivanjem lica koja nemaju kreditnu sposobnost, ali je on osetno skuplji i nosi veći poreski rizik od modela zasnovanog na neprofitnoj izgradnji i pojedinačnom vlasništvu zadrugara nad stanovima. Glavni razlog za to su postojeće poreske olakšice za pojedinačno vlasništvo nad stanovima i za prodaju novoizgrađenih stanova. Posledično, neprofitna i ne-špekulativna stambena zadruga plaćala bi mnogo više poreze od bilo kog investitora koji gradi (luksuzne) stanove za tržište. Ovaj nedostatak trebalo bi da rešava država.

Stambene potrebe domaćinstava sa srednjim do niskim prihodima (za koje bankarski kredit nije opcija) mogu se rešavati povećanjem stambenih socijalnih beneficija za značajno veći broj stanovnika (plaćanje dela zakupa ili subvencionisanje bankarskih kredita) ili izgradnjom svežeg fonda javnih stanova. Međutim, intervencije u stambenom sektoru Republike Srbije su ograničene, prvenstveno zbog nedostatka materijalnih sredstava. Alternativa koja bi mogla da se ostvari bez neposrednih troškova bile bi stambene zadruge zasnovane na SZV modelu. Ovaj model već je opšte prihvacen u brojnim evropskim zemljama kao što su Švajcarska, Nemačka ili Austrija. U tim slučajevima država smatra da je jeftinije i efikasnije subvencionisati stambene zadruge nego plaćati socijalne beneficije velikom delu stanovništva (dok su najugroženijima one i dalje neophodne). U Srbiji su za šire uvođenje SZV modela preko potrebne poreske olakšice.

6.3. NEOPHODNI KORACI ZA ŠIRE UVODENJE SZV U SRBIJI

Članom 12. Zakona o zadružama propisuje se posebna zaštita za zadruge u Srbiji. Posebna zaštita odražava se kroz podsticanje zadruga kroz mere ekonomski i stambene politike, kao i druge razvojne politike, uključujući obezbeđivanje odgovarajućih podsticaja i beneficija utvrđenih posebnim propisima. Međutim, postojeći propisi ne predviđaju nikakve posebne uslove za stambene zadruge. Ti uslovi, u obliku u kom postoje na drugim mestima,⁸⁴ uključuju korišćenje građevinskog zemljišta bez naknade ili uz umanjenu naknadu, podršku ili garancije u vezi sa kreditima koje uzima stambena zadruge, osiguranje itd.

Kako bi se stvorilo pogodno okruženje za razvoj SZV koncepta u Srbiji zakonske i poreske politike bi trebalo poboljšati u dva smera:

1. Obezbediti status pružalaca stambene podrške za zadruge, u skladu sa novim Zakonom o stanovanju i održavanju zgrada (za stanovanje zadrugara u stanovima zadruge),
2. Prilagoditi poreske propise da bi se omogućile poreske olakšice za stambene zadruge, naročito kada funkcionišu po nekomercijalnim, nešpekulativnim opštim uslovima.

1) Potrebno je izmeniti i dopuniti Zakon o stanovanju i održavanju zgrada da bi se stambenim zadružama dao status neprofitne stambene organizacije kako bi mogle da pružaju "stambenu podršku" uvedenu ovim zakonom.

- Ovim bi se stvorio pravni osnov za **obezbeđivanje subvencija i posebnog poreskog tretmana** neprofitnih stambenih zadruga. U ovom trenutku ova vrsta podrške se priznaje samo u vezi sa stanovima u javnoj svojini.
- Prema tome, bilo bi potrebno izmeniti i dopuniti **član 94. Zakona o stanovanju i održavanju zgrada**⁸⁵ tako da uključuje neprofitni zakup stanova u zadružnoj svojini.
- U vezi sa ovim, neprofitne stambene zadruge bi trebalo da budu zakonski priznate **Zakonom o zadružama** kao poseban vid stambenih zadruga koje obezbeđuju neprofitnu stambenu podršku svojim članovima.

84 Za uporedni pregled takvih mera u pojedinim drugim zemljama, videti Aneks 3.

85 Izmenjeni član 94. mogao bi da glasi ovako: "Zakup stana pod uslovima neprofitnog zakupa jeste zakup imovine u javnoj ili zadružnoj svojini za koji stanar plaća neprofitnu rentu pod uslovima i na način utvrđen ugovorom o neprofitnom zakupu, u skladu sa odredbama ovog zakona."

2) Izmene i dopune poreskih propisa potrebne da bi se ispravio veoma nepovoljan položaj sa kojim se suočavaju zadruge zasnovane na stanovima u zajedničkom vlasništvu u poređenju sa pojedinačnim vlasništvom nad stanovima. Za rešavanje ovog problema potrebno je preduzeti sledeće aktivnosti:

- a) Neophodno je uvesti oslobođenje od poreza u **Zakon o porezima na dobit pravnih lica** za stambene zadruge ako zakup nude samo svojim članovima. Ovo bi mogla da bude zakonodavna intervencija u članu 1. Zakona, navodeći da zadruge koje pružaju neprofitne usluge samo svojim članovima nisu poreski obveznici. Alternativno, ovo bi se moglo formulisati kao izuzeće od poreza na dobit za pružanje neprofitne stambene podrške. Osim toga, **Pravilnik o poreskom bilansu** trebalo bi da propiše izuzeće prihoda nastalih neprofitnom stambenom podrškom iz poreske osnove. Na taj način prihodi vezani za neprofitni zakup ne bi bili oporezivani, čime bi se izbegao ovaj trošak i dala veća sloboda u osmišljavanju strukture finansiranja SZV.
- b) Izmene i dopune **Zakona o PDV-u**, uvođenjem specifičnih poreskih olakšica za prodaju robe i usluga neprofitnim stambenim organizacijama, ako se date usluge i materijali koriste za izgradnju zgrada i stanova koji podležu stambenoj podršci. Na taj način bi stambena podrška bila oslobođena PDV-a na sličan način kao što su oslobođeni kupci prvog stana.
- c) **Zakon o porezima na imovinu** trebalo bi da obezbedi poreske olakšice za stanove i zgrade u vlasništvu neprofitnih organizacija koji se koriste za pružanje stambene podrške. Ovo se može uvesti u vidu poreskog kredita ili oslobođenja od poreza. Na taj način bi oporezivanje stanova koji se koriste za stambenu podršku imalo u najmanjoj meri isti poreski tretman kao oporezivanje stanova u pojedinačnom vlasništvu.
- d) Promene postojećih **poreskih politika u vezi sa porezom na dohodak građana** mogle bi biti veoma važne u slučaju uvođenja oporezivanja sintetičkog prihoda pojedinaca (integralno oporezivanje prihoda iz svih izvora) umesto postojećeg cedularnog oporezivanja. Naime, oporezivanje sintetičkih prihoda omogućilo bi smanjenje prihoda za troškove stanovanja (ili deo istih), čime bi se umanjila ukupna cena stanovanja.

Potrebno je istaći važnu napomenu: u **Zakonu o kontroli državne pomoći⁸⁶** navodi se sledeće: "Državna pomoć dodeljena u bilo kom obliku, koja narušava ili preti da naruši konkureniju na tržištu, osim ako nije drugačije propisano ovim zakonom, ili koja je suprotna zaključenim međunarodnim ugovorima, nije dozvoljena." Opisane poreske mere imaju potencijal da naruše konkureniju, pošto favorizuje stambene zadruge u poređenju sa drugim pravnim licima, i u poređenju sa redovnom stambenom industrijom. Prema tome, neophodno ih je oceniti u pogledu Zakona o kontroli državne

pomoći. Dodela državne pomoći socijalne prirode pojedinačnim potrošačima dozvoljena je bez diskriminacije u pogledu porekla robe ili proizvoda koji čine datu pomoć, kao i državna pomoć dodeljena kako bi se uklonila šteta uzrokovana prirodnim nepogodama ili drugim nesrećama. Iako se opisane poreske mere ne mogu smatrati za pojedinačnu državnu pomoć (za razliku od socijalnih stanova), moguće je braniti ih kao dozvoljenu državnu pomoć radi sprovođenja projekata od posebne važnosti za Republiku Srbiju, ako bi stambene zadruge bile prepoznate kao takve.

Zemlje koje prepoznaju važnost stambenih zadruga u rešavanju priuštivosti i dostupnosti stanova razvile su i niz poreskih olakšica i mera za neposrednu podršku zadrugama. Na primer, Nemačka u potpunosti oslobođa stambene zadruge poreza na dobit pravnih lica. Spisak drugih modela pravne podrške za stambene zadruge u praksi u drugim zemljama predstavljen je u Aneksu 3.

REZIME POGLAVLJA 6

ZAKLJUČCI I PREPORUKE

Stambene zadruge u Srbiji nedovoljno su regulisane u poređenju sa savremenim okvirima koji se primenjuju u širem evropskom kontekstu. Iako zakon propisuje načelo posebne zaštite zadruge, podsticaj putem ekonomske i stambene politike, uključujući posebne podsticaje i finansiranje, ne postoje takve mere. Ovo predstavlja prepreku za uspešno uvođenje novih modela zadruge i pretnju po inovativna rešenja za goruće pitanje stanovanja u Srbiji.

Kako bi se pospešila izgradnja neprofitnih zadružnih stanova i SZV, postojeće zakonodavstvo trebalo bi izmeniti na dva načina: (1) stambene zadruge bi trebalo zakonski priznati kao pružaoce stambene podrške i (2) poreske politike bi trebalo olakšati tako da zadrugari (koji žive u zadružnoj zgradbi) ne plaćaju poreze više od pojedinačnih vlasnika stanova, i to putem (delimičnog) oslobođanja zakupa koji se plaća stambenim zadrugama od poreza na dobit, oslobođenja od PDV-a za materijale i usluge prodate stambenim zadrugama za potrebe stambene podrške i olakšicama u okviru poreza na imovinu za stanove koji se koriste za stambenu podršku.

ANEKS 1: PRAVNO UREĐENJE ZADRUGA U SRBIJI U ZAKONU O ZADRUGAMA – DETALJAN PREGLED

Stambena zadruga je vrsta zadruge definisana pretežnom delatnošću (koja mora da bude definisana kao takva u osnivačkom aktu i upisana u Registar). Prema Zakonu o zadrugama, stambene zadruge, kao investitori i izvođači radova, organizuju izgradnju i održavanje, grade i održavaju stanove, stambene zgrade, garaže i poslovni prostor za zadrugare, angažovanjem sredstava i rada zadrugara i drugih fizičkih i pravnih lica. Angažovanje sredstava i ličnog rada zadrugara se uređuje pojedinačnim ugovorom između stambene zadruge i njenih članova u skladu sa pozitivnim propisima i zadružnim pravilima, i drugim relevantnim propisima.⁸⁷

Stambena zadruga, kao i sve ostale zadruge, je pravno lice koje organizuje najmanje 5 zadrugara – pojedinaca (fizičkih lica). U Srbiji je pravnim licima zabranjeno da budu članovi zadruge. Zadruga ne može promeniti oblik u privredno društvo ili drugo pravno lice, niti se može pripojiti ili spojiti sa privrednim društvom ili drugim pravnim licem koje nije zadruga. Međutim, zadruga može biti osnivač, odnosno član drugog pravnog lica.⁸⁸

Sve zadruge moraju da posluju u skladu sa zadružnim vrednostima i principima utvrđenim Zakonom o zadrugama. Zadružne vrednosti uključuju: samopomoć, samoodgovornost, demokratičnost, jednakost i solidarnost. Zadružni principi su: dobrovoljno i otvoreno članstvo, kontrola od strane zadrugara (po principu jedan zadrugar – jedan glas), ekonomsko učešće zadrugara, autonomija i nezavisnost zadruge, obrazovanje, obuka i informisanje, međuzadružna saradnja, briga za zajednicu. Zadruge podležu zadružnoj reviziji, što predstavlja kontrolu usklađenosti sa Zakonom o zadrugama, zadružnim principima i zadružnim vrednostima. Zadružna revizija se može pokrenuti na zahtev najmanje 30% zadrugara, bilo kog organa zadruge, zadružnog saveza čiji je član, nadležnih ministarstava i poverilaca zadruge.⁸⁹

Glavne karakteristike i propisi koji važe za sve zadruge, uključujući stambene zadruge i SZV ako se razviju u Srbiji, u skladu sa Zakonom o zadrugama, opisane su u daljem tekstu:

87 Član 11. Zakona o zadrugama.

88 Član 5. Zakona o zadrugama.

89 Član 5. i 80-82. Zakona o zadrugama.

Osnivanje zadruge (čl. 14-19.)

Zadruga se osniva na *osnivačkoj skupštini*, zaključenjem ugovora o osnivanju, usvajanjem zadružnih pravila i izborom organa. Osnivački akt zadruge je *ugovor o osnivanju* koji se zaključuje u pisanoj formi, sa overenim potpisima članova-osnivača zadruge. Sadrži osnovne informacije o zadruzi i zadrugarima, pretežnu delatnost zadruge, direktora i predstavnike, da li posluje sa ulozima ili članarinama, pitanja osnovnog kapitala i druga pitanja od važnosti za osnivanje.

Zadružna pravila su opšti akt zadruge kojim se uređuje upravljanje zadrugom i unutrašnja organizacija. Između ostalog regulišu osnovnu poslovnu politiku zadruge, prava i obaveze zadrugara, kako postati zadrugar i prestanak tog statusa, povećanje i smanjenje osnovnog kapitala, minimalnu vrednost osnovnog kapitala i članarine, povraćaj uloga po prekidu članstva, strukturu i nadležnosti zadružnih organa i procedure za izbor, raspodelu dobiti i pokriće gubitaka, kao i druga pitanja od značaja za upravljanje i rad zadruge.

Organi zadruge (čl. 33-52.)

Zadruga funkcioniše po principu "jedan zadrugar – jedan glas", a zadrugari zajednički učestvuju u upravljanju zadrugom.

Organi zadruge su: skupština, upravni odbor, nadzorni odbor i direktor. Kolektivni organi donose važeće odluke ako je polovina članova organa prisutna, i većina prisutnih članova glasa za odluku. Većinski glas potreban je za odlučivanje o statusnim promenama, prodaji nepokretne imovine i promenama Sporazuma o udruživanju i Zadružnih pravila, dok je dvotrećinska većina neophodna da bi se pokrenuo postupak likvidacije.

Skupština zadruge odlučuje o osnivačkom aktu, zadružnim pravilima, pretežnoj delatnosti, učešću u drugim pravnim licima, promenama statusa, osnivanju različitih fondova, povećanju i smanjenju osnovnog kapitala, poslovnoj politici, i usvaja finansijske izveštaje, odlučuje o raspodeli dobiti i pokrivanju gubitaka, donosi investicione odluke, bira i razrešava direktora zadruge i članove upravnog odbora i nadzornog odbora, kao i predsednika skupštine zadruge (iz redova zadrugara), pokreće postupak o likvidaciji, raspolaze imovinom, kao i o drugim pitanjima, u skladu sa pozitivnim propisima.

Upravni odbor sastoji se od najmanje tri člana izabrana iz redova zadrugara. Upravni odbor predlaže i sprovodi poslovnu politiku, plan rada i finansijski plan, predlaže izveštaje o poslovanju i usvajanje finansijskih izveštaja, predlaže raspodelu dobiti i pokrivanje gubitaka skupštini zadruge, priprema nacrte odluka za skupštinu zadruge i sprovodi njene odluke, predlaže investicione odluke, raspolaganje imovinom i izbor direktora.

Napomena: U slučaju stambenih zadruga upravni odbor ne samo što priprema, već i donosi investicione odluke umesto skupštine zadruge.

Nadzorni odbor sastoji se od najmanje tri člana izabrana iz redova zadrugara. Vrši nadzor nad radom upravnog odbora i direktora, pregleda finansijske i druge izveštaje, kontroliše usklađenost poslovanja zadruge sa zakonom i zadružnim pravilima, podnosi izveštaje skupštini zadruge itd.

Upravni odbor i direktor zadruge dužni su da daju sva obaveštenja i da omoguće uvid u zadruge. Nadzorni odbor dužan je da podnese zahtev za sazivanje sednice skupštine zadruge ako u vršenju nadzora utvrdi da su povređeni interesi zadruge, a naročito ako utvrди nepravilnosti u radu i poslovanju zadruge ili teže kršenje zakona, zadružnih pravila ili odluka skupštine zadruge.

Direktor zadruge ne mora da bude iz redova zadrugara zadruge. On/ona zastupa zadrugu, organizuje rad, stara se o zakonitosti, priprema plan rada, izveštaje, izvršava odluke skupštine, upravnog odbora i nadzornog odbora i obavlja druge poslove.

Članovi upravnog odbora, nadzornog odbora i direktor u obavezi su da obavljaju svoje poslove uz dužnu pažnju i u skladu sa najboljim poslovnim interesima, i odgovorni su za štetu uzrokovana zadruzi, u skladu sa zakonom.

Zabrana konkurenkcije – Članovi zadružnih organa i zaposleni ne smeju da budu članovi, zaposleni ili da se bave upravljanjem poslovima druge zadruge sa istim ili sličnim delatnostima, odnosno ne smeju da imaju više od 20% vlasništva u privrednom društvu ili u drugom pravnom licu koje obavlja istu ili sličnu delatnosti kao zadruga.

Osnovni kapital i članarine (čl. 20-22.)

Zadruge se osnivaju i posluju ili putem osnovnog kapitala ili članarine.

Osnovni kapital čine ulozi (novčani ili nenovčani, izraženi u novčanoj protivvrednosti) zadrugara. Minimalni osnovni kapital zadruge iznosi 100 dinara. Zadružnim pravilima određuje se minimalni pojedinačni ulog, uz metod i vreme plaćanja ili uvođenje nenovčanog uloga. Zadrugar može imati samo jedan ulog u zadruzi, iako ulozi ne moraju biti jednaki. Ulog zadrugara ne može se prenositi pravnim poslom, niti se može zalagati niti biti predmet izvršenja za obaveze zadrugara, niti se može vraćati za vreme trajanja statusa zadrugara.

Osnovni kapital zadruge može se, odlukom skupštine zadruge, povećati: ulozima novih zadrugara, povećanjem uloga postojećih zadrugara ili pretvaranjem neraspoređene dobiti, odnosno raspoloživih rezervi za te namene, ulozima zadrugara. Takođe se može smanjiti odlukom skupštine

zadruge, ali ne ispod zakonom propisane minimalne granice – 100 dinara. Utvrđivanje i plaćanje uloga u slučaju prekida članstva utvrđeni su zadružnim pravilima.

Članarina se plaća ako se zadružna osniva bez uloga zadrugara. Iznos članarine određuje se zadružnim pravilima u jednakom iznosu za sve osnivače, kao i za zadrugare koji pristupe zadruzi nakon osnivanja. Članarina je nepovratna po prestanku statusa zadrugara. Minimalna članarina utvrđena je zadružnim pravilima, uz postupak povećanja ili umanjenja članarine.

Zadrugari (čl. 23-32.)

Status zadrugara stiče se osnivanjem zadruge ili pristupanjem zadruzi. Svi članovi imaju isti status. Novi član može da pristopi zadruzi ako mu se prihvati zahtev i ako potpiše izjavu o pristupanju (koja sadrži, između ostalog, prihvatanje prava, obaveza i odgovornosti zadrugara utvrđenih zadružnim pravilima, osnivačkim aktom, izjavu da je upoznat/a sa obavezama zadruge nastalim pre potpisivanja izjave o pristupanju itd.).

Članstvo prestaje u slučaju istupanja zadrugara, isključenjem, smrću, prestankom rada zadruge ili iz drugih razloga utvrđenih zadružnim pravilima u skladu sa ovim zakonom. U slučaju istupanja, može da se odredi otkazni rok do šest meseci. Kada članu zadruge prestane status zadrugara on i dalje odgovara za nastale obaveze prema zadruzi. Zadružar se isključuje iz zadruge ako namerno ili iz grube nepažnje ugrožava ostvarivanje zajedničkih interesa članova zadruge, ako ne ostvaruje poslovnu saradnju sa zadrugom iz delatnosti zadruge u vremenskom periodu određenom zadružnim pravilima, kao i iz drugih razloga utvrđenih ovim zakonom i zadružnim pravilima.

Zadružar je dužan da, pre prestanka statusa zadrugara, izmiri sve svoje obaveze prema zadruzi na način i pod uslovima koji su određeni zadružnim pravilima. Ukoliko obaveze dospevaju nakon prestanka statusa zadrugara, zadružar i zadružna su dužni da ispune ove obaveze nezavisno od toga da li je status zadrugara prestao. Po prestanku statusa zadrugara, zadružar, odnosno njegov naslednik ili pravni sledbenik ima pravo na isplatu, odnosno povraćaj uloga, na način i u rokovima određenim zadružnim pravilima. Ulozi se ne mogu vraćati pre prestanka odgovornosti zadrugara za obaveze zadruge. Isplata uloga vrši se u novcu, ako zadružnim pravilima nije određen drugi vid isplate, a na osnovu pisanih sporazuma sa zadružarom. Zadružna vrši isplatu neraspoređene dobiti zadružaru kome je prestao status zadrugara najkasnije u roku od šest meseci po proteku poslovne godine u kojoj je zadružar izgubio ovaj status (pravo učešća u profitu postoji samo tokom statusa članstva).

Zadruga je dužna da vodi knjigu zadrugara u koju se upisuje, između ostalog, vrednost i vrsta uloga svakog od zadrugara, način plaćanja članarine, datum i razlog za prekid statusa zadrugara, datum isplate vraćenog uloga. Zadrugari, poverioci zadruge i druga ovlašćena lica imaju pravo uvida u knjigu zadrugara.

Imovina i poslovanje zadruge (čl. 53-60.)

Imovina zadruge obrazuje se iz uloga ili članarine zadrugara, sredstava ostvarenih radom i poslovanjem zadruge i sredstava koje je zadruga stekla na drugi dozvoljen način. Imovina zadruge je u zadružnoj svojini i zadruga upravlja, koristi i raspolaze svojom imovinom u skladu sa ovim zakonom i zadružnim pravilima. U slučaju prodaje nekretnina, primljene isplate ne mogu se distribuirati članovima ili zaposlenima po osnovu članstva, uloga ili zaposlenosti.

Zadruga u svom poslovanju koristi imovinu zadruge, a može da koristi rad zadrugara i sredstva u svojini zadrugara i drugih pravnih i fizičkih lica na osnovu posebno zaključenog ugovora. Zadruga može da obavlja poslove i sa licima koja nisu zadrugari, na način i u obimu kojim se ne dovode u pitanje zadružni principi i ciljevi njene delatnosti, u skladu sa posebno zaključenim ugovorom i zadružnim pravilima.

Zadruga odgovara za svoje obaveze svim svojim sredstvima, dok su članovi odgovorni do iznosa svakog od uloga (osim u slučaju zloupotrebe zadruge za protivzakonite ili prevarne aktivnosti, u kom slučaju odgovaraju svom svojom imovinom).

Skupština zadruge može, iako nije obavezno, da uspostavi investicioni fond ili rezervni fond za pokrivanje gubitaka i plaćanje vraćenih uloga, kao i za druge namene. Skupština zadruge takođe odlučuje o raspodeli dobiti, ali ona mora da bude raspodeljena po sledećem redosledu – za pokriće gubitaka prenetih iz ranijih godina, za obrazovane fondove, za isplatu dobiti ili uvećanje uloga zadrugara (osim u slučaju zadruga koje posluju sa članarinom). Iznos neraspoređene dobiti prenosi se u narednu poslovnu godinu ili se koristi za unapređenje zadruge.

Gubitak se pokriva iz sredstava neraspoređene dobiti iz ranijih godina, ili ako je nema, pokriva se iz rezervnog fonda ili drugih fondova ukoliko ih je zadruga obrazovala, ili smanjenjem osnovnog kapitala.

Prestanak zadruge (čl. 61-66.)

Zadruga prestaje po osnovu likvidacije ili prinudne likvidacije, stečajnog postupka ili statusne promene.

Postupak *likvidacije* zadruge pokreće se odlukom skupštine zadruge, koju odobrava dve trećine zadrugara. Međutim, ako se najmanje pet zadrugara izjasne da zadruga ne ide u likvidaciju, smatra se da su zadrugari koji su glasali za prestanak rada zadruge iz nje istupili. Na imovinu zadruge koja preostane posle likvidacije shodno se primenjuju odredbe zakona kojim se uređuje stečaj u delu koji se odnosi na postupanje sa viškom deobne mase.

Prinudna likvidacija pokreće se na osnovu pravosnažne odluke suda, ako je izrečena zabrana obavljanja delatnosti zbog toga što ne ispunjava uslove za obavljanje delatnosti, ako se broj zadrugara smanji ispod zakonom propisanog minimuma, ili ako nije organizovana u skladu sa ovim zakonom, zadružnim pravilima i principima, što mora da potvrdi nadležni revizijski savez.

Statusne promene (pripajanje, podela, izdvajanje i konsolidacija) su dozvoljene ako u njima učestvuju ili iz njih nastaju isključivo zadruge.

Složena zadruga i zadružni savez (čl. 67-68.)

Složena zadruga je pravno lice koje predstavlja poseban oblik organizovanja dve ili više zadruga, koje obavljanjem poslova koje su joj preneli osnivači ostvaruje ekonomske, socijalne i kulturne interese zadruga.

Zadružni savez je samostalna organizacija, koju osnivaju zadruge i drugi zadružni savezi radi ostvarivanja, usklađivanja, unapređivanja, poslovnog povezivanja, zaštite i zastupanja zajedničkih interesa zadruga i zadrugara.

ANEKS 2: OBRAZAC MAPE PUTO ZA POTENCIJALNU PRIMENU MODELA SZV U SRBIJI

S obzirom na navedene specifičnosti i rizike u vezi sa SZV koji su analizirani u kontekstu Srbije, potencijalna stambena zadruga po SZV modelu mogla bi da ima sledeće karakteristike i faze razvoja:

1. Osnivanje zadruge

- Članovi registruju zadrugu i uplaćuju (osnovne) uloge. Donacije su dobrodošle. Ulozi ne podležu oporezivanju u Srbiji, niti povećavaju poresku osnovicu.

2. Zadružna pravila

- Potrebno je da članovi usvoje zadružna pravila pošto ona regulišu način na koji buduća zadruga funkcioniše.
- Zadružna pravila bi trebalo da prate neprofitni princip, čime se obezbeđuje da budući ulozi članova i zakup služe samo da bi pokrili otplatu bankarskog kredita i troškova u vezi sa komunalijama i održavanjem koje pruža zadruga, kao i za solidarni fond.
- Zadružnim pravilima bi trebalo utvrditi da u slučaju istupanja zadrugara, zadruga ima šestomesečni period da vrati uplaćeni ulog.
- Zadružnim pravilima takođe se određuje kako se članovi kvalifikuju za iznajmljivanje stanova.



Slika A2.1. Mogući odnosi u SZV modelu u Srbiji

3. Finansijski model

- Planira se da se građevinsko zemljište i nabavka zemljišta finansira putem bankarskog ili drugog kredita.
- Vrednost cene stanova generalno je jednaka ceni nabavke zemljišta i izgradnje stanova, finansirane iz kredita.
- Početni ulozi (i donacije) služe kao depozit za bankarski kredit (stambeni kredit) čime se omogućuje da zadruga nabavi zemljište i počne sa izgradnjom stanova.
- Svaki od početnih uloga u osnovnom kapitalu zadruge određen je u odnosu na srazmernu vrednost stana budućeg stanara – člana zadruge (10-20% depozita).
- Pod pretpostavkom da je stambeni kredit na 30 godina (period nije bitan, važi isti princip), članovi će obezbediti svoj početni ukupan ulog u osnovnom kapitalu jednak petini stambenog kredita koji je potrebno platiti u 60 mesečnih rata, pri čemu je ulog svakog od članova srazmeran udelu u njegovom/njenom stanu u čitavoj zgradi.
- Svakih pet godina skupština zadruge odlučuje o povećanju osnovnog kapitala iz uloga novih članova, na osnovu istih principa.
- Pošto će zadruga graditi zgradu i biti vlasnik kredita, stanovi su u vlasništvu zadruge, a članovi ih iznajmljuju.
- Iznos zakupa se određuje tako da pokriva troškove komunalija i održavanja koje obezbeđuje zadruga.
- Zakup koji stanari plaćaju za iznajmljivanje stanova oslobođen je PDV-a. Međutim, ako se naknade za usluge održavanja zgrade, grejanja i sl. plaćaju odvojeno, onda podležu PDV-u u iznosu od 20% (10% za grejanje) ako je zadruga obveznik PDV-a (postoji obaveza registracije ako promet premaši 8.000.000 dinara u roku od 12 meseci).
- Zakup predstavlja prihode zadruge, oporezive po stopi od 15%. Kamata koja se plaća bankama i zajmodavcima prepoznaće se kao trošak i odbija od poreske osnovice. Osim toga, priznati poreski rashodi uključuju troškove održavanja zgrade i troškove za pružanje drugih stambenih usluga, kao i troškove u vezi sa amortizacijom stanova.⁹⁰

Opisani model bi ispunio sledeće uslove:

- Neprofitan je – ulozi i zakup su određeni tako da pokrivaju samo otplatu kredita i troškove usluga koje pruža zadruga.

⁹⁰ Kao što je već navedeno, 2,5% godišnje, što predstavlja umanjenje poreza na dobit od oko 0,375% vrednosti nekretnine godišnje.

- Sama zadruga obezbeđuje značajnu zaštitu od špekulacija – stanovi su u vlasništvu zadruge, većina zadrugara je potrebna za njihovu prodaju, a čak i u tom slučaju ostvareni prihodi ne mogu se raspodeliti zadrugarima, po njihovom istupanju vraćaju se samo ulozi koji su već uplaćeni (nema profita na povećanu vrednost imovine).
- Umesto zakupa, veći deo uplata zadrugara su ulozi koji se vraćaju po istupanju, čime se čuva kapital zadrugara i smanjuju ukupni fiskalni troškovi (objašnjeno u Poglavlju 5).

Kako bi se replicirao i skalirao zadružni SZV model, naredni korak bila bi primena modela sa unakrsnim posedovanjem (kao što je Mietshaüser Syndikat, Poglavlje 4.4.1). Njegova namena bila bi da dodatno spreči špekulisanje zadružnom imovinom i stvoriti integrisani solidarni fond između više stambenih zadruga.

ANEKS 3: MODELI PRAVNE PODRŠKE ZA STAMBENE ZADRUGE U DRUGIM ZEMLJAMA

1. Austrijski model, pored različitih vidova državnih subvencija, obezbeđuje oblik bespovratnih sredstava ili jeftinih kredita koji pokrivaju 20% do 60% troškova izgradnje stanova, i oslobođenje od poreza na dobit pravnih lica za stambene zadruge (zakup je regulisan tako da pokriva samo troškove izgradnje i održavanja zgrada, zadruge nemaju pravo na profit osim po osnovu kamate na sopstvena sredstva).
2. Kanada podržava finansiranje stambenih zadruga putem Državne korporacije za stambene kredite i stanovanje. Kao uslov, 15-20% stanova obično se izdaju socijalno ugroženim kategorijama, pri čemu se zakup računa u сразмери sa njihovim prihodima, a potom država refundira iznos do pune cene zakupa.
3. Nemačka oslobađa stambene zadruge poreza na dobit pravnih lica.
4. Mađarska takođe nudi oslobođenje od poreza na dobit pravnih lica ukoliko prihodi zadruge ne premašuju 10.000.000 forinti. PDV se ne plaća u odnosu na tzv. interne usluge zadruga (usluge usmerene na održavanje zajedničkih prostora, zajedničke usluge za sve zadruge itd.)

Komentar: u Srbiji i dalje postoji tzv. "cedularni" sistem, odnosno posebno oporezivanje svakog pojedinačnog izvora prihoda. U većini drugih zemalja se oporezuje ukupan – sintetički prihod pojedinca. Ovakav sistem omogućuje brojne poreske olakšice i podsticaje, najčešće po osnovu zakupa ili rata za otplatu stambenih kredita, čime se državi daju poreski instrumenti za (de) stimulaciju takvih aktivnosti građana, što trenutno ne postoji u Srbiji.

REFERENCE I RESURSI

Popis stanovništva, domaćinstava i stanova 2011. u Republici Srbiji:
Stanovi prema vrsti zgrade, Republički zavod za statistiku (RZS), 2013

Popis stanovništva, domaćinstava i stanova 2011. u Republici Srbiji:
Stanovi prema svojini i osnovu po kojem domaćinstva koriste stan, RZS, 2013

Popis stanovništva, domaćinstava i stanova 2011. u Republici Srbiji:
Domaćinstva prema broju članova, RZS, 2013

Popis stanovništva, domaćinstava i stanova 2011. u Republici Srbiji:
Stambene jedinice prema broju lica i domaćinstava, RZS, 2013

Popis stanovništva, domaćinstava i stanova 2011. u Republici Srbiji:
Domaćinstva prema broju članova, RZS, 2013

Popis stanovništva, domaćinstava i stanova 2011. u Republici Srbiji:
Stambene jedinice prema broju lica i domaćinstava, RZS, 2013

Analiza isplativosti dinarske i devizne štednje, Narodna banka Srbije, 07.2019.

Analiza uz nacrt Zakona o stanovanju i održavanju zgrada, 2016.

Articulating value in cooperative housing – International and methodological review, Louise Crabtree, Sidsel Grimstad, Joanne McNeill, Neil Perry, Emma Power, januar 2019.

Cene stanova novogradnje u 2018. godini, RZS, 15.03.2019.

Co-op City: Zürich's experiment with non-profit housing, Alexis Kalgas, assemblepapers.com.au

Da li su rata kredita i kirija za isti stan jednake, kamatica.com, 28.01.2017.

Odluka Vrhovnog suda Srbije U. 223/2003 od 18.6.2003.

Enlargement countries – statistics on living conditions, Evrostat

Financial burden of the total housing cost – EU-SILC survey, Evrostat

Glossary: At-risk-of-poverty rate, Evrostat

Glossary: Housing cost overburden rate, Evrostat

Housing cost overburden rate by income quintile – EU-SILC survey, Evrostat

<https://urbancoopberlin.de/english/>

<https://www.syndikat.org/en>

Izveštaj sa tržišta nepokretnosti za 2018. godinu, Republički geodetski zavod (RGZ), 01.03.2019.

Limited Equity Cooperatives a Legal Handbook, Barry Mallin, New York State, Division for Housing and Community Renewal

Lokalna stambena politika, Program za urbani razvoj, 2009.

Mutual home ownership: A new route for permanently affordable communities – A briefing paper, Dr Paul Chatterton, School of Geography, University of Leeds

Mutual home ownership: A new route for permanently affordable communities, Paul Chatterton, University of Leeds

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

Službeni glasnik Republike Srbije, br. 139/2014

Zvanično mišljenje Ministarstva finansija br. 011-00-00392/2014-04 na dan 30.11.2015.

Zvanično mišljenje Ministarstva finansija br. 011-00-01077/2016-04 na dan 24.11.2016.

Zvanično mišljenje Ministarstva finansija br. 401-00-3218/2016-04 na dan 20.10.2016.

Overcrowding rate 2016, Evrostat, 2018.

Profiles of a Movement: Cooperative housing around the world, CECODHAS Housing Europe, ICA Housing, april 2012.

Prosečne cene stanova u stambenim zgradama za kolektivno stanovanje za period 01.01-31.03.2019, RGZ, 07.2019;

Real Utopias: Switzerland's Housing Co-ops, Douglas Murphy, tribunemag.co.uk, 18.06.2019.

Uredba o standardima i normativima za planiranje, projektovanje, građenje i uslovima za korišćenje i održavanje stanova za socijalno stanovanje, **Službeni glasnik Republike Srbije, br. 26, 2013.**

Stambeni krediti – pregled efektivnih kamatnih stopa, Narodna banka Srbije, 01.12.2018.

Stanovi prema svojini i osnovu po kojem domaćinstvo koristi stan, RZS, 2017.

Statistika tržišta nekretnina u Srbiji, nekretnine.rs, 29.3.2019.

Vienna's Unique Social Housing Program

„300 evra i više“: zašto je sve teže iznajmiti pristojan stan i šta je drastično podiglo cene, blic.rs, 10.04.2019.

IMPRESUM

Objavljuje

Deutsche Gesellschaft für
Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

Sedište

Bon i Ešborn, Nemačka

Nemačko-srpska inicijativa za održivi rast i zapošljavanje
Nemanjina 4 /IV
11000 Beograd, Srbija

Tekst

Advokatska kancelarija Učajev, Beograd
Petar Učajev
Gortan Joksimović
Miloš Veselinović
Milan Laković
Ivana Tomić
Jelena Filipović

Prevod

Sebastian Adanko

Dizajn

Katarina Popović
Piano com doo, Beograd, Srbija

Štampa

Piano com doo, Beograd, Srbija

oktobar 2019. godine

Publikaciju je finansiralo Savezno ministarstvo za ekonomsku saradnju i razvoj Nemačke (BMZ), putem Nemačko-srpske inicijative za održivi rast i zapošljavanje.

Štampano na recikliranom papiru

