

"Службени гласник РС", бр. 13/2012

На основу члана 5. став 3. Закона о социјалном становању ("Службени гласник РС", број 72/09) и члана 45. став 1. Закона о Влади ("Службени гласник РС", бр. 55/05, 71/05 - исправка, 101/07, 65/08 и 16/11),

Влада доноси

## НАЦИОНАЛНУ СТРАТЕГИЈУ социјалног становања

### 1. УВОД

#### **Разлози за доношење Стратегије**

Један од најбитнијих разлога за доношење Националне стратегије социјалног становања (у даљем тексту: Стратегија) је огроман раскорак који постоји између потреба и могућности великог броја домаћинстава у Републици Србији да самостално реше своје стамбене потребе на тржишту и скоро потпуно одсуство системских мера стамбене подршке таквим домаћинствима.

Основни циљ сваке стамбене политике је да целокупно становништво може уз најрационалнији вид подршке обезбедити станове одговарајуће величине и опремљености у функционалном окружењу и уз разумне цене, а одабир становништва у приступу становима треба да буде што мање привилегован.

Услед недостатка свеобухватне стамбене политике у Србији се у последњих двадесетак година управо дешавао супротан процес. Наиме, мада су се у периоду претходних двадесет година стамбене потребе значајно увећале, како код социјално и економски најугроженијих, тако и међу средњедоходовним домаћинствима, није постојао план организованог решавања бројних проблема у стамбеном сектору, који су се временом умножавали и усложњавали, а мере стамбене политике се усмеравале на све ужи и све привилегованији круг лица.

Највећи део становништва је постепено искључиван из стамбене потрошње или прецизније речено званичне стамбене потрошње. Проблем неформалних насеља ће се санирати у наступајућим деценијама и такође ће захтевати предузимање мера стамбене политике, што представља додатан разлог за формулисање свеобухватне Стратегије.

Искључивање велике већине становништва из стамбеног сектора негативно се одражава не само на снижавање квалитета живота становништва, већ и на развој становања, било у области станоградње или одржавања станова, те Стратегију треба

посматрати и из угла доприноса развоју стамбеног сектора, пре свега на локалном нивоу.

## **Јавни интерес у становању и улога државе у сектору социјалног становања**

У члану 2. Закона о становању ("Службени гласник РС", бр. 50/92, 76/92, 84/92, 33/93, 53/93, 67/93, 46/94, 47/94, 48/94, 44/95, 49/95, 16/97, 46/98, 26/01, 101/05 и 99/11) прописује се јавни интерес у стамбеном сектору и обавеза да "држава предузима мере за стварање повољних услова за стамбену изградњу и обезбеђује услове за решавање стамбених потреба социјално угрожених лица". Након скоро потпуне приватизације станова и укидања извора финансирања неког новог јавног стамбеног фонда за задовољење социјалних стамбених потреба, јавни сектор остаје без средстава за остваривање овог задатка. Држава се из становања скоро потпуно повукла, вођена између осталог и глобалним идеолошким претпоставкама да је "посао" у стамбеном сектору за државу окончан, јер више нема израженог стамбеног мањка, те да овај сектор треба препустити искључиво законима тржишта.

Ипак, све чињенице исказане у анализи стања, која је рађена за потребе ове Стратегије, указују на неопходност поновног активнијег укључивања државе у стамбени сектор, али овај пут у другачијој мисији, кроз преузимање централне законодавне, стратешке и финансијске улоге у стварању бољих услова за развој стамбеног сектора, посебно социјалног становања, а не као у претходном социјалистичком периоду, кроз диктирање стамбене тражње и стамбене понуде и директно мешање у привредне токове, што јесте и што треба да остане улога тржишта.

У сфери социјалног становања превасходна улога државе је подршка најслабијима, као и унапређење стандарда становања, за шта приватни стамбени инвеститори немају средстава ни интереса. Данас се и у овом сектору државне помоћи, препоручује што већа примена квазитржишних механизма, као што је подстицање конкуренције, отварање социјалног становања ка социјално осетљивијим актерима из приватног и непрофитног сектора, подстицање различитих облика приватно-јавног партнерства, увођење стандарда квалитета услуга, уз њихово стално побољшавање и слично.

Као први корак у циљу остваривања ове улоге државе, Народна скупштина је 2009. године донела Закон о социјалном становању ("Службени гласник РС", број 72/09) и дала мандат Влади да припреми и донесе основни стратешки план за дугорочно деловање у овој области - Националну стратегију социјалног становања са Анексом - Анализа структуре домаћинства у односу на примања и одговарајући стамбени програми и Акционим планом за спровођење Стратегије (у даљем тексту: Акциони план), који су одштампани уз ову Стратегију и чине њен саставни део.

## **2. СКРАЋЕНИЦЕ**

АЕЕ - Агенција за енергетску ефикасност

АПД - Анкета о потрошњи домаћинстава

АСА - Асоцијација стамбених агенција

АЖС - Анкета о животном стандарду

БДП - Бруто домаћи производ

ГСА - Градска стамбена агенција

ИРЛ - Интерно расељена лица

ЈЛС - Јединица локалне самоуправе

КИРС - Комесаријат за избеглице

КпО - Кредит према обезбеђењу

ЛАС - Линија апсолутног сиромаштва

МЕРР - Министарство економије и регионалног развоја

МЖСРПП- Министарство животне средине, рударства и просторног планирања

МРСП - Министарство рада и социјалне политике

МФ - Министарство финансија

НБС - Народна банка Србије

НКОСК - Национална корпорација за осигурање стамбених кредита

НСО - Непрофитна стамбена организација

ПДВ - Порез на додату вредност

ПЈ - Потрошна јединица

РАС - Републичка стамбена агенција

РЗС - Републички завод за статистику

РСД - Стандардна ознака за динар

СДИ - Стране директне инвестиције

СКГО - Стална конференција градова и општина

ФССИ - Фондови солидарне стамбене изградње

ЦСР - Центри за социјални рад

РБСЕ - Развојна банка Савета Европе (Цоунциле оф Еуропеан Девелпмент Банк-ЦЕБ)

ЦЕЦОДХАС - Еуропеан Федератион оф Социал, Цооперативе анд Публиц Хоусинг (Европски савез социјалног, задружног и јавног становања)

ЕБРД - Еуропеан Банк фор Рецонструцтион анд Девелопмент (Европска банка за обнову и развој)

ЕИБ - Еуропеан Инвестмент Банк (Европска инвестициона банка)

ЕТХОС - Еуропеан Тупологу он Хомелесснесс анд Хоусинг Ехцлусион

ФЕАНТСА - Еуропеан Федератион оф Национал Организатионс Воркинг витх тхе Хомелесс (Европски савез организација које раде са бескућницима)

ИПА - Инструмент фор Пре-аццесион Ассистанце (инструмент предприступне помоћи)

ОЕЦД - Органисатион фор Еуропеан Цо-оператион анд Девелопмент (Организација за европску безбедност и сарадњу)

СИРП - Програм становања и интеграције избеглица (Сеттлемент анд Интеграцион Рефугее Программе)

УН-ХАБИТАТ - Програм за људска насеља Уједињених Нација (Унитед Натионс Хуман Сеттлементс Программе)

УНЕЦЕ - Економска комисија Уједињених нација за Европу (Унитед Натионс Ецономиц Цоммисион фор Еуропе)

УНХЦР - Унитед Натионс Хигх Цомессарт фор Рефугеес (Високи комесаријат Уједињених нација за избеглице)

### **3. ПРЕДМЕТ, ПРИСТУП И ПРАВНА ПОЛАЗИШТА СТРАТЕГИЈЕ**

Предмет Стратегије је утврђивање услова за развој социјалног становања у Републици Србији и постављање циљева које је могуће достићи у наредном десетогодишњем периоду да би се олакшало решавање стамбених питања домаћинстава која остварују право по Закону о социјалном становању, те предлагање начина за остваривање ових циљева.

Поједини елементи социјалног становања у Републици Србији развијају се већ неколико година. Почетак развоја елемената социјалног становања на новим основама, може се везати за спровођење Програма становања и интеграције избеглица (СИРП), који је реализован у периоду 2004 - 2008. године, донаторским

средствима италијанске Владе у сарадњи организације УН-ХАБИТАТ, јединица локалне самоуправе и надлежних државних органа. Овај развој је био успорен и кочен бројним препрекама, пре свега због недостатка одговарајућег државног стратешког документа у стамбеној области.

У градовима и општинама у којима је спровођен СИРП, донете су локалне стамбене стратегије, на основу којих се спроводе поједини локални програми социјалног становања, а досадашња искуства стечена у њиховом спровођењу, коришћена су и за формулисање ове стратегије.

Стратешки приступ је обухватна и широка платформа за деловање у области социјалног становања, која покрива сва битна питања која треба решавати, и утврђује различите оперативне спроводљиве и најделотворније начине за решавање тих питања, који се могу примењивати самостално или истовремено комбиновати, у зависности од дате ситуације. Ови различити понуђени начини подршке државе у решавању стамбених потреба, који су формулисани у програмским моделима, даће Стратегији неопходну флексибилност у спровођењу и усмеравање у оном правцу који буде показао најбоље резултате.

Правна полазишта за Стратегију су, пре свега, Устав Републике Србије, затим релевантни међународни правни акти који утврђују право на становање, а који су постали саставни део домаћег законодавства кроз ратификацију, те Закон о социјалном становању, који утврђује обавезу доношења Националне стратегије социјалног становања, као основног стратешког инструмента за развој социјалног становања у Републици Србији, и њене основне елементе.

Устав Републике Србије ("Службени гласник РС", број 98/06, у даљем тексту: Устав) не уређује директно право на стан, нити дефинише јавни интерес у овој области, али одредбе које се тичу права на социјалну заштиту (члан 69), утврђују да задовољење основних животних потреба треба да буде засновано на начелу поштовања људског достојанства. Становање као једна од основних животних потреба, завређује стога посебну пажњу целокупне заједнице, посебно према онима који због свог слабог материјалног положаја не могу да задовоље своје стамбене потребе на достојанствен начин. Устав такође не дефинише експлицитно обавезе државе у области становања, мада се индиректно, основ за Закон о социјалном становању налази у члану 97, којим је утврђено да: "Република Србија уређује и обезбеђује систем социјалне сигурности, одрживи развој, основне циљеве и правце регионалног и социјалног развоја, политику и мере за усмеравање и подстицање развоја, својинске и облигационе односе, и друге односе који су од интереса за Републику Србију".

Иако Устав не уређује стамбено право, оно је постало саставни део законодавства Републике Србије кроз прихватање или ратификовање међународних правних аката, који се односе на право на становање као људско право. Посебно важни међународни правни акти за област становања су:

- Општа декларација о правима човека (Донета Резолуцијом Генералне скупштине Уједињених нација 217 А (ИИИ) од 10. децембра 1948. године - прихваћена од стране свих држава чланица УН), која утврђује: "да свако има право на животни стандард у становању, који одговара његовом здрављу и добробити, као и добробити његове породице", те да се заштита права на одговарајуће становање односи на сваку државу чланицу Уједињених нација, јер га дефинишу као људско право које су све државе чланице УН и потписнице ове декларације дужне да поштују;

- Међународни пакт о економским, социјалним и културним правима, потврђен Законом о ратификацији ("Службени лист СФРЈ", број 7/71), који обавезује државе потписнице, да предузму кораке у остваривању права на становање из Универзалне декларације о људским правима. На тај начин он допуњује ову основну декларацију обавезом предузимања мера у остваривању права на становање, као једног од људских права на одговарајући животни стандард. У члану 11. став 1. обавезује потписнице споразума - државе чланице да признају право сваком лицу на животни стандард довољан за њега и његову породицу, убрајајући ту, између осталог и смештај, као и стално побољшање услова живота, с тим што се, сходно члану 2. овог закона, свака држава чланица обавезује да и појединачно и путем међународне помоћи и сарадње, нарочито на економском и техничком пољу, а користећи у највећој могућој мери своје расположиве изворе, предузима кораке како би се постепено постигло пуно остварење права признатих у овом пакту свим одговарајућим средствима, посебно укључујући доношење законодавних мера;
- Ревидирана европска социјална повеља ("Службени гласник РС - Међународни уговори", број 42/09), која у члану 31. утврђује обавезу држава чланица Савета Европе да предузму мере које имају за циљ да унапреде приступ стамбеном смештају одговарајућег стандарда, да спречавају и умањују појаву бескућништва, те да цене становања учине доступне онима, који немају довољно средстава.

Као нова област, социјално становање добија своје законско утемељење релативно скоро, кроз доношење Закона о социјалном становању, и тек ће његова пуна примена показати могуће недостатке самог Закона, као и препреке у другим законима, који могу да ометају развој система социјалног становања.

Закон о социјалном становању, поставља основне стратешке и институционалне елементе система социјалног становања, који ће се у наредним годинама развијати на републичком и локалном нивоу. Њиме се утврђује: обухват лица који остварују право на решавање стамбеног питања на основу Закона (члан 2); обавеза Владе да донесе Националну стратегију социјалног становања, којом се утврђују циљеви развоја социјалног становања, те извори и начин обезбеђивања средстава за њену реализацију, као и Акциони план којим се операционализују циљеви из Стратегије (члан 5); начин спровођења Стратегије и Акционог плана кроз програме социјалног становања (члан 6), којима се утврђују приоритети, критеријуми коришћења, као и услови одобравања и враћања средстава (члан 7); подела надлежности између републичког и локалног нивоа на развој система и спровођења Стратегије (члан 5, 6, 12, 13, 16); систем непрофитних стамбених организација, као институционални оквир развоја социјалног становања (члан 11, 12, 13, 16); усмеравање и контрола рада ових непрофитних стамбених организација (члан 14); мерила за расподелу (члан 10); намена коришћења средстава за социјално становање (члан 9).

Закон је, међутим, оквирни и тек ће примена подзаконских аката, као и спровођење Стратегије, Акционог плана и програма, показати све недостатке, који нису могли бити видљиви пре његове потпуне примене.

#### **4. ОБУХВАТ СТРАТЕГИЈЕ**

Стратегија обухвата питања која се тичу корисника социјалног становања, односно особа и домаћинстава која су стамбено угрожена и имају потешкоће у приступу прикладном становању на тржишту, те питања која се тичу успостављања и сталног унапређивања институционалних, правних и финансијских инструмената за развој социјалног становања у циљу постизања прикладних и доступних стамбених решења за ове кориснике.

Веома важан инструмент социјалног становања је такође и јавни стамбени фонд, који служи за решавање стамбених питања корисника социјалног становања по повољнијим условима од тржишних, који ће међутим бити разматран у овој Стратегији једино као инструмент који изнова треба градити, с обзиром да је јавни стамбени фонд скоро потпуно ишчезао у Србији у процесу приватизације друштвених и државних станова с почетка 90-их година.

Стратегија, такође, обухвата и услове за реализацију стратешких мера, питања расподеле одговорности између актера задужених за њихово спровођење, као и процесе праћења, оцене и корекције предвиђених мера.

Стратегија се доноси за територију Републике Србије, на период од најмање 10 година.

Уз Стратегију, која утврђује дугорочне и средњерочне циљеве, доноси се Акциони план за операционализацију ових циљева. Акциони план се формулише за исти период, а оцењивање резултата предузетих мера и активности у смислу остваривања постављених циљева треба обавити најкасније након пет година спровођења Стратегије.

## **5. КОНТЕКСТ СТРАТЕГИЈЕ**

### ***5.1. ОПШТИ УСЛОВИ ЗА РАЗВОЈ СОЦИЈАЛНОГ СТАНОВАЊА***

У односу на период предузимања последњих системских мера стамбене политике с почетка деведесетих година прошлог века, десиле су се значајне друштвено-економске и политичке промене у српском друштву. Србија је данас усмерена ка тржишној привреди и процесу европских интеграција, што неминовно утиче на трансформацију свих сегмената друштва, захтевајући значајно време и временску усклађеност различитих промена.

Време за унапређење становања сиромашних па и средњих слојева становништва у том периоду није наступало, и може се рећи да су последње две деценије скоро изгубљене за уређивање односа у стамбеном сектору на новим основама, а у складу са значајним друштвеним променама. Одсуство мера целовите стамбене политике одразило се кроз стихијне и негативе тенденције у развоју стамбеног сектора.

Имајући у виду да су у том периоду предузимане поједине фрагментиране интервенције ниског интензитета, без већег утицаја, ток развоја стамбеног сектора у последње две деценије може се сматрати нултим сценаријом развоја, односно примером тога шта се дешава када држава скоро уопште не предузима корективне мере или мере за унапређење стања одређеног сектора.

У том периоду дешавају се бројне промене и увећавају негативне тенденције у демографском и просторном развоју, које одликује: смањивање и старење становништва, повећавање удела мањих домаћинстава у укупном броју, стихијска урбанизација и субурбанизација уз појаву просторно распршених неформалних насеља. Експанзија бесправне изградње, као и маргинализација и пражњења сеоских подручја, представљају главне и углавном негативне одлике демографских промена и просторног развоја насеља у Србији. Ово стање усмерава развој социјалног становања ка бољем циљању у односу на промене величине и старосне структуре домаћинстава, па самим тим и ка специфичним потребама у том смислу, као и унапређењу услова становања у подстандардним насељима и бољем искоришћењу постојећих изграђених структура у градским и сеоским насељима.

Главни проблем развоја градова у Србији у последње две деценије је велика бесправна изградња, која је у великој мери условљена управо одсуством јединствене стамбене политике и одговарајућих мера подршке становништву у решавању стамбених питања.

Један од узрока оваквог стања је и недостатак одговарајућих мера управљања грађевинским земљиштем. У овој области су присутни бројни проблеми, од недовољно ажурираних информација о непокретностима и правима на њима, нетранспарентног и неодговарајућег економског вредновања грађевинског земљишта, до сталног одлагања спровођења реформи у овој области, која је прва и једна од најважнијих у ланцу стамбене понуде. Укупна и дуготрајно штетна последица оваквог стања је несигурност права на непокретностима, па самим тим скуп и успорен систем промета некретнина и смањење обима економских добити у овој сфери, као и обезбеђивања довољне количине инфраструктурно опремљеног и ценовно повољног земљишта за станоградњу.

На развој стамбеног сектора се посебно негативно одражава светска економска криза, чији се први утицаји примећују већ у другој половини 2008. године, да би се у последње две године тај утицај драстично одразио кроз скоро потпуно замирање активности у грађевинском сектору. Укупна економска ситуација у Србији се погоршава због даљег продубљивања светске економске кризе, што поред већ присутне високе инфлације од преко 10% годишње, представља неповољно окружење за планирање дугорочних инвестиција, међу које спадају и инвестиције у становање. Још је погубнији неизвесан ниво инфлације, јер онемогућава планирање дугорочних стамбених инвестиција у домаћој валути.

Ниска примања и висока стопа незапослености такође су веома неповољни за развој стамбеног сектора јер утичу на смањење стандарда становништва. Све већа незапосленост од почетка светске економске кризе, као и застој активности у грађевинарству, овај проблем додатно увећавају.

Дуготрајна ниска платежна моћ становништва у стамбеном сектору се одражава у ниској стамбеној потрошњи, која у просеку чини око 15% од укупне личне потрошње. У стамбеним трошковима преовладавају трошкови услуга за становање (пре свега за плаћање електричне енергије и других енергената за грејање), док трошкови за коришћење (стварна рента) и одржавање стана просечно износе тек око 2% од укупних просечних трошкова домаћинстава.

У Србији постоји велика разлика између стварне и такозване "импутиране ренте", која обухвата пуне трошкове коришћења стана у којем живи власник, а које би он плаћао да није власник - одржавање и поправке, амортизација, повраћај капитала.



Разлог овако ниских трошкова за становање је претежно власништво на становима, али и ниска платежна моћ становништва, које не може да плати ни неопходне трошкове одржавања стана, како он бар не би губио на вредности. Велика разлика између стварне и импутиране ренте указује на недовољну искоришћеност постојећег стамбеног фонда као привредног ресурса, док њихово смањивање у односу на укупан БДП, указује и стално опадање његове вредности.

Овакво стање, које је дуготрајно, онемогућава искоришћавање потенцијала стамбеног сектора као широке области за стабилизацију привредне, локални развоја и заокрет ка одрживијем развоју са становишта заштите животне средине и рационалног коришћења ресурса. Ниска платежна моћ домаћинства је непремостива препрека, која их онемогућава да учествују и у финансијски знатно мање захтевној стамбеној потрошњи, као што је потрошња за одржавање стана или унапређење услова становања, па подршку за становање коју држава може дати економски слабијим домаћинствима не треба посматрати само као трошак, већ и као подстицај развоју.

Дуготрајно неплаћање пуних трошкова становања, ствара погрешну перцепцију код већине грађана да је оно бесплатно, а затим и лошу навику да се трошкови становања не плаћају у корист задовољења других потреба. Ово представља ризик у реализацији нових програма социјалног становања, који покушавају да уведу економски одрживије стамбене моделе са плаћањем што потпунијих стамбених трошкова у циљу делимичног повраћаја уложених средстава или бар одржавања вредности изграђених стана.

Препрека увођењу трошковног принципа у јавним стамбеним програмима је и њихова нетранспарентност, што је плодно тле за развој очекивања да ће се кроз јавни сектор прикрити или опростити неплаћање, а неретко се полаже и право на стицање имовине по неекономским условима. Овај приступ је потпуно неодржив и не обезбеђује материјалну основу за решавање стамбених питања наредних генерација, те је у јавним стамбеним програмима неопходно приказати све стварне трошкове прибављања и коришћења стана, и на тим основама утврђивати начине приближавања цене становања ка корисницима.

Стамбено сиромаштво није укључено у систем социјалне заштите и није утврђена мера за угроженост оних који немају довољно средстава да поред егзистенцијалних потреба задовоље и минималне стамбене потребе. Граница апсолутног сиромаштва испод које се налазе "недовољно материјално обезбеђена" лица, не укључује "импутирану ренту", која обухвата пуне трошкове становања.

Од свих домаћинства у Републици Србији, 6,6% је у 2009. години за трошкове становања издвајало више од 50% својих прихода. Најугроженија су била домаћинства са приходима до 20.000 динара, пре свега због веома ниских примања, а не због високих трошкова. С друге стране, у укупном броју домаћинства преоптерећених трошковима становања, најоптерећенија су домаћинства са нижим и средњим приходима између 10.000 и 50.000 динара. Пошто у трошковима становања доминирају трошкови електричне енергије и загревања стана, овај податак, пре свега, указује на такозвано "енергетско сиромаштво" у оквиру стамбеног сиромаштва.

Стога је потребно предвидети програме унапређења енергетске ефикасности за становање сиромашних, док у новим програмима социјалног становања посебну пажњу треба обратити на постизање већег степена енергетске ефикасности још у

фази планирања и пројектовања станова, како би се постигла економски што рационалнија решења у фази експлоатације социјалних станова.

Разлика у нивоу оптерећености домаћинства трошковима становања сликовито је приказана у наредним графицима, који пружају упоредни приказ економске снаге домаћинства по децилној подели и минималних трошкова за храну (линија апсолутног сиромаштва) и стан од 42 м<sup>2</sup>, односно 50 м<sup>2</sup> (закуп новог стана по просечним непрофитним условима), у 2009. години.

Гранична примања испод којих домаћинство не може да сноси ни минималне трошкове плаћања непрофитне закупнине, могу да се одреде на два начина. Један начин је да се на ниво потрошње која означава границу апсолутног сиромаштва (тачкаста линија), која је обрачуната за просечно трочлано домаћинство, дода износ непрофитне закупнине за одговарајући стан површине од 42 м<sup>2</sup>, односно 50 м<sup>2</sup>, што је представљено испрекиданом линијом. Други ниво граничних примања, који је приказан пуном линијом, и који се најчешће примењује у стамбеним програмима, поставља се тако да трошкови становања не прелазе 1/3 примања. Стога је ова граница постављена на нивоу три непрофитне закупнине за одговарајући стан површине од 42 м<sup>2</sup>, односно 50 м<sup>2</sup>, што значи да домаћинство на закупнину троши 1/3 примања, док остале 2/3 покривају све друге трошкове живота.

*График 1.* Однос минималних средстава за храну и стан од 42 м<sup>2</sup> и расположивих средстава и потрошње домаћинства по децилној подели по висини, у 2009. години

*Извор:* РЗС и Студије изводљивости РБСЕ Програма социјалног становања

*График 2.* Однос минималних средстава за храну и стан од 50 м<sup>2</sup> и расположивих средстава и потрошње домаћинства по децилној подели по висини, у 2009. години

*Извор:* РЗС и Студије изводљивости РБСЕ Програма социјалног становања

У оба случаја се види да би домаћинствима из прва три децила, односно домаћинства са примањима мањим од 50% просечних примања у Републици Србији, плаћање ове непрофитне и субвенционисане закупнине угрозило егзистенцију. Обрачун ове закупнине је обухватио 30% повраћаја средстава улагања у изградњу и реалне трошкове експлоатације стана (управљање, одржавање, осигурање од штета).

Такође постоји и разлика међу овим домаћинствима у могућностима плаћања закупнине. Док домаћинства испод апсолутне линије сиромаштва немају довољно средстава за егзистенцију и не могу да плате закупнину, домаћинства из друга два децила могу да плате делимичан износ закупнине.

За превазилажење овог проблема, могуће је користити два приступа, да домаћинства, која не могу да плате ове минималне стамбене трошкове, добијају стамбени додатак за плаћање трошкова становања до утврђеног нивоа закупнине

или да се закупнина коју домаћинство плаћа прилагоди њиховим расположивим приходима. Уколико се примени други приступ, најнижи трошкови који морају да се плате су трошкови одржавања стана, које уколико не може да их плати станар, мора да их плаћа неко други (локална самоуправа, држава). У супротном, станови ће пропадати због неодржавања и градске четврти са таквим становима претвараће се у запуштене области, где ће се поново генерисати сиромаштво. Такође, и у примени другог приступа, неопходно је изражавати пуне трошкове становања, како због планирања средстава за реализацију социјалних стамбених програма, тако и због свести свих актера о износу средстава која издвајају сви чланови заједнице за решавање социјалних стамбених потреба.

Уколико се упореде линије граничних прихода из претходних графика, од којих је једна обрачуната као линија апсолутног сиромаштва плус непрофитна закупнина, са другом линијом постављеном на нивоу три непрофитне закупнине, види се разлика у нивоима ових граничних линија за станове различите величине, односно за различите нивое стамбених трошкова. Из овога је могуће извести неколико закључака: да за најсиромашнија домаћинства границу прихода у стамбеним програмима треба обрачунавати као збир минималних трошкова за егзистенцију и становање, а не као за домаћинства са вишим примањима, где се примењује правило да стамбени трошкови не смеју прећи 1/3 примања домаћинства; да је ради веће рационалности и ефикасности стамбених програма неопходно што више прилагодити стамбену потрошњу минималним потребама домаћинства, што ће условити дефинисање минималних просторних стандарда и изражавање имовине у тржишним вредностима; те да треба понудити више различитих решења која ће бити прикладна домаћинствима са различитим нивоима примања.

Стога је пре свега, за потребе реализације програма социјалног становања, неопходно утврдити гранична примања домаћинства која имају право на остваривање субвенција или олакшица у плаћању трошкова становања на сличан начин. Принципијелно, сва домаћинства треба да плаћају закупнину због одрживости система, кроз који решавају своју стамбену потребу, али у складу са својим приходима и тако да то плаћање не угрожава њихове егзистенцијалне потребе.

## **5.2. РАСПОЛОЖИВИ СТАМБЕНИ ФОНД**

Највећи проблем са становишта развоја социјалног становања, представља чињеница да је након масовне и скоро бесплатне приватизације станова почетком 90-их јавни стамбени фонд скоро потпуно ишчезао, а да се истовремено кроз приватизацију нису обезбедила очекивана повратна финансијска средства за задовољавање стамбених потреба становништва са нижим примањима.

За разумевање обима овог сектора индикативни су статистички подаци из других европских земаља, у којима постоји далеко виши животни стандард, а у којима се број станова за издавање у закуп под регулисаним условима креће у уделу од 15%-30% од укупног стамбеног фонда (Погледати Упутства о социјалном становању, Уједињене нације, Женева 2006.).

У претходних двадесет година није издвајано довољно средстава за изградњу новог јавног стамбеног фонда. Станови који су грађени у том периоду од средстава из јавног сектора, расподељивани су онима који нису били стамбено и социјално најугроженији и захваљујући појединим законским решењима, омогућавана је њихова даља приватизација, те се јавни стамбени фонд није обнављао.

Иако наизглед добри општи показатељи Пописа из 2002. године, који сумирају да има више стамбених јединица од броја домаћинства, да је стамбени фонд релативно нов, те да су скоро сви станови у власништву грађана, они ипак не приказују стварно стање и бројне проблеме стамбеног сектора у Републици Србији. Поједине информације о такозваном "структурном" мањку станова постоје, као што су подаци о неусловним и пренасељеним становима.

Детаљнији приказ искоришћености и квалитета станова унутар постојећег стамбеног фонда, кроз квантитативне и квалитативне показатеље расподеле стамбених јединица у односу на величину домаћинства, расположивих просторних капацитета, настањености, броја незаузетих станова и нестамбених простора, који се силом прилика користе за становање, јединица потпуно неусловних за становање са становишта квалитета градње и инфраструктурне опремљености, пружају другачију слику.

Чињеница да је стамбени фонд Републике Србије релативно нов, не обезбеђује увид у проблем сталног опадања његове вредности, пре свега због дуготрајне небриге и неодржавања и непостојања одговарајућег система одржавања. Статистика такође не може да пружи увид у квалитет најновијег стамбеног фонда, за који се сматра да је мање квалитетан од станова грађених током 70-их и 80-их, због доминантне самоградње, која се одвијала без урбанистичког плана и примене и контроле одговарајућих техничких стандарда.

Један од проблема који се довољно не прати, али је сагледив на основу општих статистичких података је и проблем структурног мањка станова у постојећем стамбеном фонду. Једини сигурни расположиви подаци о овом проблему су подаци Пописа из 2002. године и биће неопходно да се ажурирају након пописа из 2011. године.

На основу Пописа из 2002. године, мерено стандардом "соба по особи", 18% становништва живи у пренастањеним становима са више од две особе по соби. По површинским показатељима, 30% станова не задовољава минималне европске стандарде од 15 м<sup>2</sup> по становнику. Поред тога постоји и 17.921 нестандартних стамбених простора (настањене пословне просторије и просторије настањене из нужде) у којима станује 54.169 особа. Стамбени дефицит је такође изражен кроз недостатак броја већих стамбених јединица, чији удео је мањи од удела домаћинства са више од четири члана, као и нешто мањи дефицит најмањих станова. Поред структурног дефицита у смислу стамбеног простора, проблем представљају стамбене јединице од слабог материјала у којима живи 12% становништва.

Велики проблем представља и низак ниво услова становања у смислу инфраструктурне опремљености стана, што се највише односи на прикључак на канализациону и у мањој мери водоводну мрежу. Низак је и проценат прикључака на систем даљинског грејања, као и опремљеност инсталацијама етажног грејања.

Такође, постоји проблем застареле и недовољно одржаване инфраструктуре у старим деловима града, као и недостатак инфраструктуре у многим неформалним насељима. Велики проблем у неформалним насељима је и низак квалитет комуналних услуга, пре свега јер је постојећа мрежа неплански проширивана и није праћена одговарајућим повећањем напојних и пријемних капацитета.

Проблем представља и недостатак мера за штедњу енергије, које су још увек ограничене само на замену прозора. Могућност штедње енергије термо изолацијом целе зграде од 40 - 45% још увек није искоришћена.

Низак ниво услова становања, присутан је и у такозваним колективним становима, којих је према подацима Пописа било 840. Изузетно ниски просечни просторни стандарди су присутни у студентским и ђачким домовима, домовима за одрасле инвалиде и осталим колективним становима, који у највећој мери обухватају колективне центре за избегла и интерно расељена лица.

Већина колективних станова је прикључена на канализациону мрежу, осим пензионерских домова и осталих колективних станова, где преовладава прикључак на хидрофор, од којих чак 10% није прикључено ни на водоводну мрежу ни на хидрофор.

Велики број колективних станова грађен је у периоду пре доношења Правилника за планирање и пројектовање објеката за несметано кретање деце, старих и инвалидних лица ("Службени гласник РС", број 18/97), те је стога потребно, унапредити физичке карактеристике ових објеката, као и појачати надзор над спровођењем прописа из области планирања и изградње код обезбеђивања нових смештајних капацитета, било да је у питању нова изградња или пренамена. Посебан приоритет у овој активности треба дати домском смештају за стара и инвалидна лица.

Поједини облици колективних станова домови и хотели за самце грађени су за потребе привременог смештаја радника без породица, а временом су се претварали у трајни и правно нерегулисани смештај, неретко неуслован због пренастањености. Поједине јединице у самачким домовима и хотелима су пренамењиване и преуређиване у стамбене јединице, а затим и приватизоване. У њима често живе социјално угрожене породице, које могу остваривати право на подршку у систему социјалног становања, док су с друге стране они такозвани "сиромашни" власници неодржаваних и неусловних стамбених јединица. У случају остваривања подршке за унапређење стамбених услова кроз програм социјалног становања, неминовно ће се поставити питање својинско-правног регулисања односа у неком просторно примеренијем и већем смештају. У неким другим случајевима, а најчешће када су инвеститори ових самачких домова и хотела била друштвена предузећа, која су се угасила кроз стечај или приватизацију, проблем може представљати и правно регулисање власништва и упис права, због недостатка потребне документације.

Са становишта просторности, као и осталих услова становања, веома су критични остали колективни станови, који се у последњих двадесетак година углавном користе за смештај најугроженијих избеглица и интерно расељених лица. У овим центрима данас је и даље смештено око 3.700 лица, што се, с обзиром на дуготрајност њиховог живљења у овом неусловном смештају (од 15-20 година) и исто тако дуготрајној немогућности повратка у места одакле су протерани, може сматрати бескућништвом и треба да има приоритет у решавању. Решавањем овог проблема се бави Комесаријат за избеглице, у склопу програма њиховог затварања. Поред подршке у обезбеђивању пристојних услова становања, преосталим корисницима су често потребни и други облици помоћи, у виду мера социјалне и здравствене заштите, помоћи у запошљавању и слично.

Велики проблем представља и стамбено збрињавање бескућника, због веома малих капацитета, а посебан проблем по овом питању представља чињеница да се подаци о бескућницима не прате на организован начин. Као што није било системских мера

за решавање стамбених потреба социјално угрожених лица, нису постојале ни институције да прате ове потребе, те развој система праћења социјалних стамбених потреба представља један од важних задатака Стратегије.

### **5.3. КОРИСНИЦИ СОЦИЈАЛНОГ СТАНОВАЊА**

У члану 2. Закона о социјалном становању дефинише се круг лица ка којем држава усмерава подршку у решавању стамбеног питања, као домаћинства: "која из социјалних, економских и других разлога не могу да обезбеде стан по тржишним условима", што уједно представља и обухват потенцијалних корисника Стратегије. С обзиром на велику ценовну недоступност стана на тржишту, тренутно је широк обухват потенцијалних корисника социјалног становања у Србији.

У претходне две деценије сектор јавног стамбеног закупа скоро је ишчезао и решавање стамбених питања сиромашних је потпуно онемогућено, те су стамбене потребе нарасле у кругу ниже, па и средње доходних домаћинстава.

Дефиниција из Закона о социјалном становању, којом се утврђује општи обухват потенцијалних корисника социјалног становања, ослања се на резултате обимног истраживања заједничких одлика социјалног становања у европским земљама, представљених у Упутствима о социјалном становању, а које су спровеле две релевантне организације за ова питања: Европски обједињени комитет за социјално становање - ЦЕЦОДХАС (У организацију ЦЕЦОДХАС је укључено 19 европских земаља, представљених у 46 регионалних и националних савеза, који заступају интересе преко 39000 јавних, добровољних и кооперативних социјалних стамбених предузећа. Ова предузећа обезбеђују преко 21 милион домова широм ЕУ) и Економска комисија Уједињених нација за Европу (УНЕЦЕ) (Једна од пет регионалних комисија Уједињених нација, која обухвата земље такозваног европског економског региона: све европске земље, бивше републике СССР, САД, Канаду, Турску и Израел). Заједничка одлика социјалног становања у свим земљама са тржишном привредом је његова улога у отклањању неправилности стамбеног тржишта, при чему држава интервенише у овој области кроз успостављање јасних правила расподеле подршке домаћинствима која имају потешкоће у проналажењу прикладног стана на тржишту ("Најпреча улога социјалног становања је да помогне домаћинствима, која са становишта зарада имају проблема у остваривању приступа прикладном становању на тржишту, ради проналажења смештаја у одговарајућој друштвеној и урбаној средини"). Начини ове подршке и правила расподеле разликују се од земље до земље и зависе од обима социјалних стамбених потреба и расположивих средстава за њихово решавање.

У члану 10. Закона о социјалном становању, поред дефинисања општег обухвата корисника социјалног становања, утврђена су и мерила за остваривање права, међу којима су најважнији: (1) стамбена необезбеђеност и (2) материјално стање.

Прво мерило је најзначајније и укључујуће, и обухвата лица без стана или без одговарајућег стана, док је друго мерило, које се тиче прихода и наплативе имовине којом лице располаже, елиминаторно. У складу са тиме, нарочит приоритет треба да имају она домаћинства која су у најтежем положају са становишта првог мерила, док друго мерило усмерава на степен неопходне подршке, који треба пружити домаћинству у решавању стамбеног питања.

Мерило које се тиче материјалног стања може се значајно разликовати од домаћинства до домаћинства. Иако се из анализе ценовне доступности, или боље речено недоступности стана на тржишту, јасно сагледава да садашње услове за добијање стамбеног кредита може да задовољи свега око 10% домаћинстава у Србији, широк је распон домаћинстава која по материјалном статусу не могу да реше стамбено питање на тржишту, од оних који могу уз мању помоћ и мобилисање сопствених ресурса да реше стамбено питање, до оних који не могу плаћати ни најнижу закупнину.

Проблем у утврђивању и контроли података о материјалном статусу представља чињеница да још увек није успостављен дуго најављивани систем социјалних карата и укрштене провере имовине и прихода.

Специфичније податке о стамбеним потребама социјално угрожених, инвалида, старих људи и других особа усмерених на институционални смештај требало би да прате центри за социјални рад у координацији са другим органима, али таква обавеза није прописана законом и не постоји јединствена методологија за праћење.

Стога истраживање социјалних стамбених потреба тек предстоји и представљаће важан задатак локалних самоуправа и њихових органа задужених за те послове, као што су: центри за социјални рад, локалне стамбене агенције, као и други надлежни органи и институције градских и општинских самоуправа.

Посебно треба нагласити да се системски не прате ни екстремни облици стамбеног сиромаштва и угрожености, као што је бескућништво, што ће такође бити један од важних задатака Стратегије у наредном периоду. За те потребе је могуће применити типологију ЕТХОС, коју је развила ФЕАНТСА - Европски савез организација које раде са бескућницима. Ова типологија, почива на концептуалном разумевању три аспекта појма "дом": физичког, постојање простора у којем лице може живети; друштвеног, који подразумева могућност очувања приватности и уживања у друштвеним односима у неком простору; и законског, што је законско право на одређени простор. Одсуство било којег од ових аспекта води у одређени вид бескућништва, које се концептуално дели на четири главне групе: без скровишта ("крова над главом"), бескућништво, несигурно становање и неодговарајуће становање. Унутар ових група је утврђена подела према одређеним животним и стамбеним ситуацијама у датом тренутку, које се деле на 13 оперативних категорија.

**Табела 1.** Типологији бескућништва ЕТХОС примењена на ситуацију у Србији

		Оперативне категорије		Животне ситуације препознатљиве у Србији
КОНЦЕПТУАЛНА КАТЕГОРИЈА	БЕЗ КРОВА НАД ГЛАВОМ	1	Људи који живе у суровим условима	Лош увек није изражена појава спавања на улицама, или је скривена, пошто се званично не региструје и подаци се не обједињавају
		2	Људи у привременом смештају	Људи који живе у напуштеним објектима, шахтама, "сквотовима"
	БЕСКУЋНИШТВО	3	Људи који живе у	Прихватилишта за

		смештају за бескућнике	привремени смештај бескућника
		4 Корисници женске куће	Сигурне куће
		5 Људи у смештају за мигранте	Колективни центри за избеглице и ИРЛ
		6 Људи који су отпуштени из институција	Деца без родитељској старања, која напуштају домове
		7 Људи који дуготрајно примају помоћ (због бескућништва)	Не постоји помоћ за бескућнике
	НЕСИГУРНОСТ	8 Људи који живе у несигурном смештају	Људи који дуже живе у привременом стамбеном смештају  Људи који дуже станују у стану без правоснажног решења
		9 Људи који живе у страху од евикције (принудног исељења)	Нема довољно података о појавама принудног исељења, јер се ови подаци не бележе званично нити се обједињавају
		10 Људи који живе у страху од насиља	Људи који трпе породично насиље
	НЕАДЕКВАТНОСТ	11 Људи који живе у неуобичајеним или привременим структурама	Становници нехигијенских ромских насеља, подигнутих на земљишту у својини других лица
		12 Људи који живе у неодговарајућем станавању	Људи у кућама склоним паду, без комуналних прикључака, становима који нису грађени за становање (настањене пословне просторије)
		13 Људи који живе у условима изузетне пренасељености	Људи који живе у пренасељеним становима

ЕТХОС је користан за операционализацију стамбених политика и стратегија, пре свега за мапирање бескућништва, као и за развој мера стамбене подршке, те коначно и праћење и оцењивање политика.

У том смислу треба примењивати ЕТХОС у спровођењу Стратегије, пошто су скоро сви облици бескућништва и екстремне стамбене угрожености у складу са овом типологијом присутни и у Србији.

Уколико се посматра мерило стамбене необезбеђености, у складу са овом, до сада најобухватнијом категоризацијом, она може да се креће у широком распону од људи



без крова над главом, што се сматра примарним бескућништвом, преко људи који су смештени у институционалном смештају и немају где да оду након отпуштања, до људи који живе у несигурном смештају, пре свега без одговарајуће правне сигурности и оних који по националним нормама живе у неодговарајућем смештају, као што су на пример куће склоне паду, станови са нездравим условима живота, пренасељени станови и слично.

Већ на основу поделе стамбене угрожености по типологији ЕТХОС, као и различитих платежних могућности домаћинства, очигледно је да није рационално све будуће категорије корисника социјалног становања усмеравати на исте стамбене програме. Најугроженије категорије бескућника треба усмеравати на стамбене програме комбиноване са програмима социјалне подршке, пре свега здравствене и социјалне заштите, као и на програме образовања и помоћи у запошљавању. Старији корисници ће имати потребу за здравственом заштитом, док ће млађима бити потребна друга врста подршке, а пре свега у образовању и запошљавању.

Домаћинства која располажу неодговарајућим стамбеним простором, могу бити усмеравана на програме унапређења услова становања, док домаћинства која немају стан треба усмеравати ка програмима становања у повољном закупу или стицању својине под непрофитним условима, уколико им то примања дозвољавају.

Домаћинства, која су примаоци новчане социјалне помоћи, не располажу довољним средствима да би плаћали закупнину. Стога их треба усмеравати ка програмима становања у заштићеним условима, који се већ неколико година спроводи у Србији и представља вид програма социјалног укључивања.

Овај програмски приступ је иначе примењиван током петнаестогодишњег периода избегличке кризе у Србији, управо ради што прецизнијег циљања потреба и могућности корисника. Он се примењује пре свега због ограничених средстава за стамбене инвестиције, те се усмеравањем програма на поједине стамбено угрожене категорије, остварује боље циљање корисника и лакше усклађивање критеријума према њиховим платежним могућностима.

Стварне стамбене потребе је стога потребно истражити током првог периода примене Стратегије, у циљу што прецизнијег циљања корисника у стамбеним програмима и што рационалнијег коришћења средстава. У даљој фази треба да буде успостављен система праћења стамбеног сиромаштва, на основу јединствених критеријума.

Да би се постигла одговарајућа економска одрживост у овако формулисаним и финансијски захтевним програмима социјалног становања, потребно је обезбедити мање или веће финансијске олакшице у складу са потребама и могућностима групација корисника ка којима ће се усмеравати одговарајућа стамбена подршка.

Такође, у оквиру претходно задатих услова спровођења програма, треба прецизније утврдити критеријуме и мерила у складу са чланом 10. став 4. Закона о социјалном становању, који се утврђују у складу са локалним приликама, а унутар општег оквира задатог на националном нивоу.

#### **5.4. ИНСТИТУЦИОНАЛНИ ОКВИР И ПАРТНЕРИ ЗА СПРОВОЂЕЊЕ СТРАТЕГИЈЕ**

Повлачење државе из области становања у последње две деценије огледа се у високом степену дерегулације, и последично слабљењу институција које су се бавиле заштитом јавног интереса у становању. Ипак, треба нагласити, да су данашње јавне институције које се баве социјалним становањем - локалне стамбене агенције, углавном настале реструктурирањем претходних фондова солидарне стамбене изградње, који су имали улогу инструмента јавне стамбене политике у претходних 15-ак година. Изградња институција је спор и скуп процес и одржавање континуитета, посебно у смислу очувања професионалних капацитета, знања и искуства, веома је драгоцено.

Програми социјалног становања су обухватни, дугорочни и захтевају поделу одговорности и надлежности између различитих институционалних и ванинституционалних актера. Почев од прибављања и опремања земљишта за изградњу, у чему најважнију улогу имају институције локалне самоуправе кроз одговарајућу урбанистичку политику, преко организовања изградње станова, где су главни актери непрофитне и нископрофитне стамбене организације, који граде станове по приступачнијим ценама, до управљања и одржавања ових станова, где поред непрофитних организација значајну улогу имају и удружења корисника. Поред ових делатности, међу најзначајнијим активностима су финансирање програма социјалног становања и формулисање правила расподеле, стандарда и најефикаснијих стратегија, где кључну улогу играју надлежне институције на централном нивоу.

У Србији већ делују поједине приватне непрофитне стамбене организације, пре свега, кроз стамбене програме за избеглице, који су финансирани из донаторских средстава. Снажнији развој непрофитних стамбених организација је покренут кроз реализацију програма СИРП, када су се формирале прве јавне стамбене агенције, реформисањем јавних стамбених предузећа, а пре свега фондова солидарне стамбене изградње.

Закон о социјалном становању је већ определио поделу надлежности између централног и локалног нивоа власти, и јасно је да ће се успешност спровођења Стратегије у прво време заснивати на добром партнерству ових кључних актера. У складу са овим законом, утврђена је подела надлежности на следећи начин:

1. Влада доноси Националну стратегију социјалног становања (члан 3), оснива Републичку агенцију за становање и прати њен рад (члан 11), прописује правила за коришћење средстава за социјално становање (члан 9), прецизнија мерила и критеријуме за стамбену расподелу по програмима (члан 10), услове, стандарде и нормативе за изградњу и коришћење станова (члан 13);
2. Министар надлежан за стамбене послове издаје лиценцу за рад непрофитним стамбеним организацијама, а министарство надлежно за стамбене послове води посебан регистар непрофитних стамбених организација (члан 14);
3. Републичка агенција за становање управља средствима за социјално становање; припрема моделе финансирања програма социјалног становања; контролише наменско коришћење средстава са становишта остваривања циљева и задатака и пружа стручну помоћ за реализацију програма (члан 12);
4. Јединица локалне самоуправе доноси локалну стамбену стратегију која је усклађена са Националном стратегијом и програме социјалног становања; планира буџетска средства за спровођење локалне стамбене стратегије; обезбеђује услове за развој социјалног становања путем одговарајуће

земљишне политике и планирања и уређења простора; оснива самостално или заједно са другим заинтересованим јединицама локалне самоуправе непрофитну стамбену организацију - стамбену агенцију (члан 4).

Имајући у виду сложеност проблема, као и потребу за економски најрационалнијим приступом у решавању стамбених питања домаћинства која су обухваћена Стратегијом, најефикаснија решења ће се постићи уколико ови програми буду циљали стварне потребе корисника, које је једино могуће евидентирати на локалном нивоу. Овај задатак треба да обаве локалне стамбене агенције, односно тамо где оне нису формиране одговарајући орган локалне самоуправе, за почетак проценом оквирних стамбених потреба у локалним стамбеним стратегијама, на основу критеријума из Стратегије, а касније и прецизнијих информација о стварним потребама, на основу резултата из спроведених програма социјалног становања. Пожељно је и успостављање система за стално праћење социјалних стамбених потреба. За реализацију овог, као и бројних других задатака на формулисању и спровођењу мера локалне стамбене политике, неопходно је технички и професионално ојачати капацитете локалних стамбених агенција. Неопходно је спроводити и сталну обуку професионалних кадрова у непрофитним стамбеним организацијама и увести систем њихове акредитације.

Стамбене задруге, као традиционалне непрофитне организације, стагнирале су у претходне две деценије, али Закон о социјалном становању пружа могућност за њихов развој на новим основама, као и за развој других облика непрофитног удруживања за обезбеђивање ценовно приступачнијих станова.

Такође, у наредном периоду је потребно створити и простор за деловање осталих непрофитних стамбених организација у социјалном становању и за укључивање актера из грађанског сектора, у циљу повећања здраве конкуренције и транспарентности система.

## **5.5. ПРАВНИ ОКВИР ЗА СТАНОВАЊЕ**

Поред неразвијених институција за социјално становање, један од кључних проблема представља и превазиђен законски оквир за становање, који још задржава бројне елементе претходног социјалистичког система, у потпуно измењеним друштвеним условима. Постојећи правни оквир за становање углавном датира из деведесетих година и није пратио радикалне друштвене промене које су се у том периоду дешавале, те је постајао све мање функционалан, а често и превазиђен у појединим одредбама.

Закон о социјалном становању, донет 2009, успоставља основне елементе система инструмената којима се омогућава спровођење целовите и одрживе социјалне стамбене политике, на државном и локалном нивоу.

Са становишта социјалног становања, Закон о становању, донет 1992. године, правилно уређује питања јавног интереса у становању, која се тичу стварања повољних услова за стамбену изградњу и за решавање стамбених потреба социјално угрожених, али су овим законом предвиђене финансијске мере за остваривање овог задатка временом обезвређене или укинуте.

Поред тога што је укинут извор финансирања за остваривање јавног интереса, проблем са становишта социјалног становања је скоро потпуно нестајање јавног

стамбеног фонда, као и наставак даље "тихе" приватизације станова у јавном сектору, омогућене изменама члана 39. Закона о становању из 1995 године. Овом одредбом је отворена додатна могућност откупа станова свим закупцима са којима закуподавац склопи уговор о закупу на неодређено време. Ова одредба скоро да онемогућава поновно заснивање јавног стамбеног фонда, чија би функција управо било остваривање јавног интереса прокламованог у члану 2. Закона о становању.

Дефиниција "одговарајући стан" из члана 17. закона, не одговара потребама утврђивања просторних норматива за социјално становање. Овим чланом је утврђена горња граница простора по члану домаћинства, за потребе приватизације, док је са становишта социјалног становања потребно дефинисати доњу границу "просторности". Сврха оваквог дефинисања је другачија и тиче се утврђивања нивоа подршке државе у решавању стамбених питања лица која остварују право по Закону о социјалном становању, а уједно и доње границе просторног комфора, испод којег не треба да се граде станови за социјално становање.

Због обезвређивања средстава од приватизације, није остварена ни обавеза локалних самоуправа утврђена Законом о становању, да до 2000-те године, обезбеде средства за пресељење лица која станују под закупом у становима у својини грађана (национализовани станови). Мада је давно прошао овај рок, овај проблем је још увек нерешен, па његово решавање треба очекивати кроз Закон о враћању одузете имовине и обештећењу ("Службени гласник РС", број 72/11). Како год буду законски формулисана ова решења, биће потребно предвидети и одговарајућа програмска решења и средства за њихову реализацију, с обзиром да је могуће очекивати да су поједина домаћинства, која станују у становима приватних лица, у тежем материјалном положају. Може се очекивати да један део ових купаца, уколико буду остваривали права по Закону о социјалном становању, буду усмерени на решавање стамбеног питања кроз систем социјалног становања.

Закон о одржавању стамбених зграда ("Службени гласник РС", бр. 44/95, 46/98, 1/01, 101/05 и 27/11), након што је стамбени фонд у највећој мери приватизован, углавном је формулисан за доминантно приватно власништво на становима у стамбеним зградама.

Пошто ће кроз развој социјалног становања поново јачати јавни стамбени фонд, пре свега општински и градски, неопходно је утврдити релевантна питања за ефикасно управљање стамбеним зградама, и начин регулисања односа између купаца и закуподаваца у становима за социјално становање, који ће остати у јавној својини.

Због веома раширене појаве такозваних "сиромашних власника", која често представља један од кључних разлога неодржавања и пропадања стамбених зграда, а која такође онемогућавају спровођење мера за унапређење услова становања, као што је и важно питање енергетске ефикасности, неопходно је размотрити и начине регулисања овог проблема кроз будући развој социјалног становања.

У начелу неопходно је приступити потпуној ревизији постојећег стамбеног законодавства, са становишта увођења знатно веће јавне интервенције, развоја социјалног становања, али и укупног развоја стамбеног сектора у Србији.

## **5.6. СТАМБЕНО ФИНАНСИРАЊЕ И СУБВЕНЦИЈЕ**

Стамбене инвестиције су на ниском нивоу, а услови за финансирање становања у Републици Србији још увек нису најповољнији. Мада се у последњих пет година развија стамбено финансирање преко пословних банака, делимично подржано из јавног сектора, кроз систем осигурања и субвенционисања стамбених кредита, овај начин решавања стамбеног питања још је увек недоступан за већину домаћинстава у Србији.

Механизам осигурања стамбених кредита је од његовог увођења 2005. године искористило око 2% домаћинстава (По подацима НКОСК до 2011. је осигурано око 59.000 стамбених кредита), углавном са примањима, знатно изнад просечних. Додатна системска мера, која се примењује од 2006. године, субвенционисање стамбених кредита, подразумева давање веома повољног кредита за учешће, опет оријентисаног на платежно способнија домаћинства. Ове мере нису генерално успеле да повећају ценовну доступности стана, јер док су се каматне стопе смањивале, цене станова су расле због повећања ефективне потражње с једне стране и недовољне и неразноврсне понуде с друге стране, чиме је крајњи ефекат ове мере временом умањиван.

Један од главних проблема развоја социјалног становања је непостојање стабилних и одрживих извора стамбеног финансирања. Директне стамбене инвестиције из јавног сектора биле су мале и спорадичне, што за развој социјалног становања представља непремостив проблем, а у актуелној ситуацији не постоји интерес актера из приватног сектора за укључивањем у непрофитни стамбени сектор.

Механизми стамбене подршке за домаћинства са средњим и нижим примањима, као и за најсиромашније, не постоје и они нису системски развијани у последњих двадесет година.

Недовољна производња и неразноврсна понуда нових станова ствара услове за раст цена и развој спекулативних делатности на стамбеном тржишту. Један од узрока недовољне понуде је мала и нетранспарентна понуда опремљеног земљишта за стамбену изградњу, као и недовољно улагање у припремање и опремање новог земљишта за изградњу. Разлог томе је и чињеница да локалне самоуправе не располажу имовином на својој територији, од доношења Закона о средствима у својини Републике Србије ("Службени гласник РС", бр. 53/95, 3/96, 54/96, 32/97, 44/99, 101/05 и 72/11), којим је подржављено градско грађевинско земљиште. Од 1. јануара 2007. године, као изворна примања, локалне самоуправе добијају могућност убирања пореза од имовине, који се, поред неких других накнада и такси, често користи као један од извора средстава за остваривање развојних и социјалних функција локалне самоуправе.

Финансијски најмање захтевна мера за смањивање цене становања су пореске олакшице, па се одговарајући порески механизми углавном усмеравају ка сектору ценовно доступног становања. Социјално становање углавном ужива третман пореских олакшица, пошто је усмерен ка ниже доходовном становништву.

Тренутно, одређене пореске олакшице се примењују за прибављање првог стана кроз рефундацију ПДВ купцу који стан исплати продавцу у целости, било сопственим средствима или из кредита пословних банака. То значи да сада ову пореску олакшицу могу да искористе домаћинствима са вишим примањима, која имају сопствена средства за куповину стана или су кредитно способна.

Уколико неко физичко лице прибавља први стан кроз отплату подржану од стране неког другог небанкарског правног лица, или од стране локалне самоуправе, ова

олакшица се не примењује, пошто је потребан доказ о уплати стана у целости да би се олакшица остварила.

Пореске олакшице се такође примењују и на програме социјалног становања и становања за сиромашне и социјално угрожене, када се они финансирају из страних донација или кредита. Осталих програма социјалног становања до сада није ни било, па пореске олакшице које би се примењивале у социјалном становању у системском смислу нису формулисане. У ретким програмима социјалног становања у јавној својини, као што је СИРП, закупцима станова (У овим становима су закључени уговори у закуп на одређено време, на период до три године) се наплаћује порез на право закупа, уколико лице станује у таквом стану дуже од једне године. Ово би требало да важи и за закупце у приватном закупу, али је чињеница да они углавном нису пријављени, па ни не плаћају ту врсту пореза. Пошто је социјално становање тек у повоју, у наредном периоду његовог развоја неопходно је размотрити могућности и начине за примену одговарајућих пореских олакшица.

### **5.7. ЦЕНОВНА (НЕ)ДОСТУПНОСТ СТАНА КАО КЉУЧНА ПРЕПРЕКА ЗА РАЗВОЈ СОЦИЈАЛНОГ СТАНОВАЊА**

Једна од кључних препрека за развој социјалног становања јесте велики диспаритет између цена станова на тржишту и прихода домаћинстава. Посматрано кроз однос годишње нето зараде и просечне цене стана просечне површине у 2009. години, који је износио око 1 : 18 за куповину стана у готовини, односно око 1 : 29 за куповину стана на кредит, може се сагледати величина проблема ценовне недоступности стамбеног простора у Републици Србији. Правило је, да када је овај однос већи од 1 : 5, неопходно је увести субвенције или друге финансијске мере да би се домаћинствима олакшала ценовна доступност стана.

Наредни график илуструје величину проблема изузетно великих диспаритета између просечне тржишне цене стана просечне површине (54 м<sup>2</sup>) и расположивих средстава домаћинстава, разврстаних децилно по висини, у 2009. години.

Овај график уједно приказује и обухват потенцијалних корисника различитих мера социјалног становања у Републици Србији, као и чињеницу да се стамбено тржиште у Републици Србији сузило на веома мали проценат платежно способних домаћинстава која могу да реше своју стамбену потребу без било какве подршке.

*График 3.* Просечна рата стамбеног кредита на тржишту према децилима расположивих средстава домаћинстава, у 2009. (РСД)

*Извор:* РЗС РС и НКОСК

Купопродајне цене станова и закупнине, формирају се на основу понуде и потражње на стамбеном тржишту, и зависе, пре свега, од трошкова прибављања стана, као и трошкова његовог одржавања и коришћења.

Наредни график приказује пуне трошкове становања, који обухватају трошкове прибављања стана с једне стране и трошкова становања током његове експлоатације.

*График 4.* Укупни стамбени трошкови и субвенције на набавној и потрошној страни

*Извор:* Упутства за социјално становање, УНЕЦЕ

Трошкови прибављања стана обухватају трошкове: прибављања, припремања и опремања земљишта примарном и секундарном инфраструктуром, изградње стана, финансирања стамбене инвестиције (цена капитала, отплата кредитних средства за изградњу), као и профит инвеститора.

Трошкови експлоатације обухватају трошкове: отплате кредита за куповину стана, управљања и одржавања стана и пореза на имовину. Уз сваку врсту трошка приказане су и различите могућности субвенционисања, односно смањења трошка, у циљу постизања мање цене становања за крајњег корисника.

Док су трошкови прибављања стана релативно сагледиви, јер се реализују у краћем временском периоду, трошкови експлоатације су далеко мање извесни и у великој мери зависе од различитих променљивих услова у току знатно дужег периода коришћења стана, као што је: квалитет изградње, одржавање стана, стамбено окружење и локација стана, што утиче на доступност услуга и вредност стана на тржишту и одражава се на имовинске порезе и слично.

С обзиром да су пуни трошкови становања високи у односу на просечна примања, њихово смањивање предузимају актери из јавног сектора (држава и локалне самоуправе, непрофитне стамбене организације и слично), кроз мере стамбене политике, а у складу са прокламованим јавним интересом, који може да обухвати, како задовољење одређених социјалних, тако и задовољење развојних циљева.

Ефекти мера стамбене политике примењивани у последњих пет година, у програмима субвенционисања стамбених кредита, комбинованих са пореским олакшицама на први стан и субвенцијама камате кредитних средстава за изградњу, утицали су на смањење цена становања, али су били корисни само за платежно способнија домаћинства, са примањима значајно изнад просечних. Која највећа смањења су била могућа кроз различите програме Владе у последњих пет година, приказује следећи график.

Смањења на набавној страни су била ниска и односила су се на смањење камате за инвеститора за станоградњу, што држава чини кроз субвенционисање дела камате за кредит за станоградњу које банке дају инвеститорима, до нивоа од 7 - 8 процентних поена. Што се тиче потрошне стране, смањења су била већа и односила су се на повраћај ПДВ-а за купца првог стана и смањење каматне стопе кроз субвенционисање камате на учешће за стамбене кредите осигуране преко НКОСК.

*График 5.* Цена стана од 50 м<sup>2</sup>: на тржишту (без субвенција) и са олакшица (у €)

*Извор:* РЗС, НКОСК, НБС

Иако у пракси није било могуће спојити све ове олакшице и субвенције према једном физичком лицу, јер је мера субвенционисања кредита за станоградњу уведена тек 2010. године и ови станови још нису изграђени, оне су синтетички приказане хипотетички, ради међусобног упоређења њихових могућих ефеката према крајњем купцу стана.

Такође, у садашњим условима, мера субвенције кредита за станоградњу не утиче на смањење цене стана према купцу, пошто она подразумева уједно и ограничење цене стана за одређене локације, а у случају када инвеститор гради сопственим средствима, она није предметна. Она је усмерена на подстицање станоградње и релевантна је за одржавање континуитета банкарских активности и активности инвеститора који не располажу сопственим средствима за изградњу станова намењених за продају физичким лицима, али је она овде дата да би се илустровали пуни трошкови на набавној страни, као и обим тих олакшица у неким другим могућим условима.

Када се цена стана и кредита разложи на месечну рату кредита, кроз коју купац отплаћује стан у наредних 30 година, и упореди са приходима домаћинства у новцу, како је дато у наредним графиконима, добија се приказ ценовне доступности стана. Из наведеног је очигледно да су основни узрок стамбене неприступачности високе каматне стопе на хипотекарне стамбене кредите, посебно у односу на развијена европска финансијска тржишта (8-9% на годишњем нивоу у односу на 3 - 4%).

Из следећа два графика, од којих један приказује рату стамбеног кредита за купца стана који није користио ни једну олакшицу или субвенцију и оног који је користио све, може се сагледати степен ценовне доступности стана на тржишту, као и повећања ценовне доступности стана уз примену постојећих мера субвенционисања и пореских олакшица.

Наредни график приказује однос месечне рате кредита, за стан од 50 м<sup>2</sup> који је прибављен по просечној тржишној цени (1.356 €/м<sup>2</sup>), датог по просечним кредитним условима у Србији, у 2009. години (КПО 80, 30 година отплате, каматна стопа од 6,25%) изражене у динарском износу, према нивоима прихода домаћинстава у новцу, приказаних по децилној подели по висини.

*График 6.* Рата стамбеног кредита без субвенција према децилима расположивих средстава домаћинстава у 2009 (у РСД)

*Извор:* РЗС, НКОСК, НБС



*График 7.* Рата стамбеног кредита са субвенцијом према децилима расположивих средстава домаћинстава, у 2009 (у РСД), правило 1/2 примања

*Извор:* РЗС, НКОСК, НБС

Када се према постојећим условима кредитирања, упореде месечне рате кредита за куповину стана од 50 м<sup>2</sup> (што је одговарајући стан за трочлано домаћинство за које се даје и децилни приказ прихода и расположивих средстава), без и са субвенцијама, види се да постојеће субвенције, које је успело да искористи око 12.000 домаћинстава (око 0,5%) у Србији од почетка примене ове мере 2006 - 2010. године, повећавају стамбену доступност за још два децила домаћинстава са највишим примањима. Треба имати у виду да је горња граница месечних примања за остваривање субвенције износила око 120.000 динара. Овај податак такође указује да су субвенцију остваривала домаћинства са вишим примањима.

У оба графика је примењено правило које користе банке у одобравању кредита, да се највиша рата кредита креће до половине примања. Трошкови становања, међутим, поред отплате кредита, обухватају и друге трошкове, као што је плаћање комуналних услуга, плаћање трошкова одржавања стана, као и порезе на имовину, те је далеко правилније користити правило које се примењује у развијенијим земљама (где су иначе примања далеко већа па самим тим и средства која преостану домаћинству након плаћања трошкова становања), да рата кредита или закупнина не прелазе 1/3 месечних примања.

Стога је у наредном графику примењено ово друго правило, јер су преостала расположива средства недовољна да покрију све остале трошкове живота. Наиме, у случају примене првог правила, након плаћања рате кредита (26.679 РСД), за остале трошкове живота домаћинствима из 8. децила просечно преостаје 31.709 РСД, док домаћинствима из 9. децила, преостаје 42.367 РСД. Ова средства наиме нису довољна за нормалан живот трочлане породице, посебно за домаћинства у 8. децилу, уколико се упореде са просечном потрошачком корпом у 2009. години, која је такође за трочлано домаћинство износила 52.071 динара.

Из претходног се сагледава да за ниже дециле обавезно треба примењивати правило да укупни трошкови становања не смеју да прелазе 1/3 укупних прихода домаћинстава у новцу. Применом овог правила, види се да су субвенционисани стамбених кредити доступни опет само десетом децилу економски најснажнијих домаћинстава.

*График 8.* Рата стамбеног кредита са субвенцијом у односу на дециле прихода домаћинстава у новцу у 2009 (у РСД), правило 1/3 примања

*Извор:* РЗС, НКОСК, НБС

Ради повећања ценовне доступности стана за домаћинства са средњим и нижим примањима, надлежно Министарство животне средине, рударства и просторног

планирања покренуло је и осмислило Пројекат обезбеђења стамбених решења за становништво са ниским и средњим примањима финансирањем изградње станова за социјално становање и подршка развоју главних инструмената система социјалног становања у Републици Србији (у даљем тексту: Пројекат социјалног становања), који ће се спроводити у око 12 градова и општина у Србији. Пројекат социјалног становања обухвата изградњу станова за непрофитну продају и закуп у јавној својини и финансираће се кредитним средствима Развојне банке Савета Европе (РБСЕ).

Студија изводљивости, која је урађена за потребе одобравања Пројекта, показала је могућности значајног смањења трошкова, пре свега кроз непрофитну изградњу, и последично повећања ценовне доступности стана за обе компоненте пројекта, што је приказано у наредним графицима.

Компонента Пројекта социјалног становања, која се односи на изградњу станова за непрофитну продају, подразумева покривање свих трошкова: изградње, земљишта, опремања инфраструктуром, дозвола, пројектовања, управљања и надзора. Предвиђа се ослобођење од плаћања ПДВ за трошкове који буду финансирани кредитним средствима РБСЕ, док ће остали трошкови, финансирани из домаћих извора, укључивати ПДВ. Ово ослобађање се заснива на одредби члана 24. став 1. тачка 16.б Закона о ПДВ, којим је прописано ослобођење за промет добара и услуга који се врши у складу са уговорима о кредиту, односно зајму, закљученим између Републике Србије и међународне финансијске организације, односно друге државе, као и између треће стране и међународне финансијске организације, односно државе у којем се Република Србија појављује као гарант, односно контрагарант, ако је тим уговорима предвиђено да се из добијених новчаних средстава неће плаћати трошкови пореза.

Олакшице се састоје у мањој цени стана, која обухвата све неопходне трошкове изградње стана, али без профита, као и у повољним условима кредитирања РБСЕ, које тренутно не могу да обезбеде банке у Србији. Овај кредит подразумева отплату на 24 године, са каматом до највише 4%, изражено у еврима.

*График 9.* Трошкови изградње стана и примена олакшица према купцу (у €)

*Извор:* РЗС, НКОСК, НБС

Претпостављени трошкови за стан просечне величине (50 м<sup>2</sup>), који ће се продавати по непрофитним условима, износе 3.954.011 (У оквиру трошкова су обрачунати и фиксни трошкови сервисирања кредита од 1,5%) РСД (37.657 €) (1 € = 105 РСД). Уколико се примени највећа претпостављена каматна стопа до 4%, за кредит изражен у еврима, месечна рата кредита за овакав стан износи 19.450 динара. Уколико се ова рата упореди са приходом домаћинства у новцу по децилној подели по висини, примењујући услов да трошкови становања не смеју бити већи од 1/3 прихода домаћинства, кредити су доступни и 9. децилу домаћинстава.

*График 10.* Рата стамбеног кредита РБСЕ према децилима расположивих средстава домаћинстава у 2009, за стан од 50 м<sup>2</sup> - правило 1/3 примања (у РСД)

*Извор:* РЗС, НКОСК, НБС

Ценовну доступност је могуће повећати и смањењем величине стана до прихватљиве минималне површине, што је у случају трочланог домаћинства стан од око 42 м<sup>2</sup>. Рата кредита за такав стан, обрачуната по истим улазним параметрима као што је претходно образложено, износи 16.338 динара, чиме је повећана ценовна доступност за још један децил домаћинства. У том случају, остали приходи домаћинства, за домаћинства из 8. децила износе 42.050 динара, односно 52.718 за 9. децил домаћинства, што је близу или у границама просечне потрошачке корпе.

*График 11.* Рата стамбеног кредита РБСЕ према децилима расположивих средстава у 2009, за стан од 42 м<sup>2</sup> - правило 1/3 примања (у РСД)

*Извор:* РЗС, НКОСК, НБС

У наредном графику су приказани трошкови изградње стана и субвенције према домаћинствима која ће остваривати право да конкуришу за станове који ће се издавати у закуп по повољним условима, у оквиру истог Пројекта. Да би се цена становања што је могуће више приближила будућим закупцима, према закупцима ће се примењивати и објектне субвенције до 70% трошкова изградње стана и финансирања.

На наредном графику, за разлику од осталих графика трошкова становања, приказана и потрошна страна, која обухвата и трошкове одржавања, управљања и осигурања од штета, за период коришћења од првих 20 година. То су иначе сви трошкови који се обрачунавају и наплаћују кроз непрофитне и субвенционисане закупнине.

*График 12.* Трошкови изградње стана и примена субвенција према закупцу (у €)

*Извор:* РЗС, НКОСК, НБС

Из приложеног се види да се из закупнина на овај начин у првих 20 година враћа тек део уложених трошкова. Смисао ових субвенција, лежи у тежњи да се постигне већа ценовна доступност за што већи број домаћинства са нижим примањима, што се види из следећа два графика.

*График 13.* Закупнина према децилима расположивим средстава домаћинства у 2009, стан 50 м<sup>2</sup>, у Пројекту РБСЕ - правило 1/3 примања (у РСД)

*Извор:* РЗС, НКОСК, НБС

*График 14.* Закупнина према расположивим средствима, стан 42 м<sup>2</sup>, у Пројекту РБСЕ -правило 1/3 примања (у РСД)

*Извор:* РЗС, НКОСК, НБС

Овај облик закупа подразумева и делимичан повраћај уложених средстава у року реализације пројекта, што доприноси његовој економској одрживости. Она не сме да се нарушава досадашњом честом праксом подразумеваног непокривања трошкова становања најсиромашнијих домаћинстава, јер је у том случају угрожено само спровођење Пројекта. То значи да за најсиромашнија домаћинства треба обезбедити и додатне субјектне субвенције за покривање трошкова становања, у највећем износу за плаћање дела повраћаја инвестиције у изградњу и трошкова коришћења и одржавања стана.

Досадашњи велики проблем у сектору јавног стамбеног закупа представљају различити начини утврђивања закупнина, као и потпуна економска неодрживост постојећег приступа, без озбиљније финансијске подршке сиромашнијим домаћинствима у плаћању неопходних трошкова становања, а посебно трошкова одржавања.

Постојећи стамбени програми, који се спроводе кроз донације у последњих 15 - 20 година, пре свега за становање избеглица, обухватили су углавном објектне субвенције, које се односе на различите трошкове прибављања стана. У појединим становима у којима станују социјално угрожена лица, трошкове одржавања стана плаћа локална самоуправа, док корисник плаћа комуналне услуге или остварује одговарајућу субвенцију у зависности од висине примања, коју такође даје локална самоуправа за ове намене.

Проблем је што се често погрешно подразумева, да ови станови, који су "бесплатно" прибављани, не коштају ништа ни у фази експлоатације. Дугорочно посматрано, ово "бесплатно" становање је економски неодрживо и ствара лошу навiku и разумевање да је могуће становати без плаћања трошкова становања, чак и када се промене економске прилике домаћинства на боље.

Стога је потпуно изражавање трошкова становања у функцији избегавања ове замке, која се формира у свести људи услед недостатка информација о тим стварним и неопходним трошковима. Такође, уколико не постоји довољно средстава за финансијски одрживу реализацију оваквих програма, не треба му ни приступити.

Један од највећих проблема за развој социјалног становања свакако представља недостатак физичких капацитета, односно станова који би се издавали по повољнијим условима. За очекивати је да ће дуго потискиване социјалне стамбене потребе током спровођења Стратегије "изаћи на видело", односно да ће се

приказати у пуној мери, јер Стратегија најзад пружа шансу да и сиромашнија и средње доходовна домаћинства реше своје стамбено питање на организован и повољнији начин.

Пошто се може очекивати притисак социјалних стамбених потреба, а неће бити могуће у кратком року изградити физичке капацитете за ове потребе у јавном сектору, неопходно је осмислити мере за мобилисање ценовно доступнијег стамбеног закупа и на тржишту, у оквиру постојећих капацитета у приватном сектору закупа, односно вишка стамбеног простора у становима у приватном власништву. Овај стамбени закуп не мора обавезно да буде скупљи од закупа станова у јавном сектору, јер то могу бити и делимично амортизовани станови у мање атрактивним градским зонама. У неким мањим градовима, то могу да буду и станови у зонама ближим центру, јер су тржишне цене ниске, па самим тим и цена њиховог издавања.

Такође, битан предуслов за реализацију оваквих програма, представља боље организовање стамбеног сектора у циљу постизања одговарајућег степена ефикасности. Неопходну контролу закупнина и услова становања, односно контролу права и обавеза закупаца и закуподаваца, треба вршити кроз регулисање уговорних односа између непрофитних стамбених организација и закуподаваца.

Из приказа ценовне доступности становања у Србији, види се да су потребна велика средства за спровођење стамбених програма, посебно за најсиромашније. Стога је неопходно врло пажљиво циљати програме за сиромашне, ка стамбено најугроженијима, уз максимално коришћење свих расположивих ресурса, почев од сопствених ресурса самих корисника, расположивих финансијских и других средстава из јавног сектора, рачунајући и постојећи јавни стамбени фонд, до солидарности свих слојева друштва, ради обезбеђивања веће економске одрживости и делотворности програма социјалног становања.

Да би систем социјалног становања дугорочно био одржив, неопходно је да се успостави повраћај уложених средстава у стамбеним програмима, у што је могуће већој мери. С обзиром да се кроз социјално становање решавају стамбена питања домаћинстава са ниским и средњим примањима, као и домаћинстава без скоро икаквих средстава, овај повраћај неће бити на нивоу какав постоји у тржишном сектору, али овај сектор не би требало посматрати ни као сектор неповратних давања, јер ће се систем урушити због финансијске преоптерећености и неће постојати могућност подршке за наредне генерације корисника.

Изузетно негативан пример економске неодрживости је приватизација некадашњег јавног стамбеног фонда почетком 90-их, која је била скоро бесплатна. Ова приватизација је оставила дубоке негативне последице у стамбеном сектору, које се и данас осећају. Стога овај пример, као и друге "бесплатне" стамбене програме, не треба понављати, без обзира на степен ценовне недоступности становања.

## **6. СИНТЕЗНА ОЦЕНА СТАЊА КРОЗ SWOT АНАЛИЗУ**

ПРЕДНОСТИ	НЕДОСТАЦИ
Донет Закон о социјалном становању; Локалне самоуправе препознају значај потребе за јавном интервенцијом у стамбеној области;	Недовољан институционални капацитет за спровођење програма социјалног становања, а посебно на републичком нивоу (још увек није формирана РАС), као и у мањим

<p>Стечено искуство из спроведених програма социјалног становања у оквиру СИРП-а;</p>	<p>општинама;</p>
<p>Формирано 13 локалних стамбених агенција, у свим великим градовима укључујући Београд, Нови Сад, Ниш, Крагујевац, Зрењанин, Кикинду, Панчево, Смедерево, Чачак, Краљево, Ваљево, Смедеревску Паланку, а у процесу формирања у Крушевцу, Ужицу, Зајечару, Старој Пазови;</p>	<p>Недовољна обученост кадра у институцијама које се баве социјалним становањем на свим нивоима, за управљање појединим аспектима социјалних стамбених програма, а посебно финансијским аспектима и аспектима рада са корисницима;</p>
<p>Формирана Асоцијација стамбених агенција;</p>	<p>Занемариво мали стамбени фонд у јавној својини за издавање у закуп по повољним условима;</p>
<p>РАС у фази оснивања;</p>	<p>Недостатак средстава у јавним буџетима за спровођење стамбених програма за најсиромашније, као и непостојање буџетских раздела за те потребе;</p>
<p>Донете локалне стамбене стратегије;</p>	<p>Недостатак сталног и одрживог извора финансирања програма социјалног становања (нпр. фондови обртних средстава);</p>
<p>Припремљен програм изградње 1.700 станова у јавној својини и за непрофитну продају уз подршку кредитним средствима РБСЕ чији циљ је јачање капацитета специјализованих институција који ће га спроводити (РАС и ГСА);</p>	<p>Непостојање стамбених додатака, као института стамбене подршке за најсиромашнија домаћинства;</p>
<p>Стечено искуства из стамбених програма који се спроводе у области социјалне заштите (нпр. социјално становање у заштићеним условима);</p>	<p>Недостатак обједињених база података о стамбеним потребама и могућностима за развој сектора социјалног становања на локалном нивоу;</p>
<p>Стечено искуства из спроведених стамбених програма којима се решава стамбено питање најсиромашнијих домаћинстава (нпр. програми ромског становања у Војводини, планско регулисање неформалних ромских насеља);</p>	<p>Неодговарајући (превазиђен) законски оквир који регулише стамбени сектор;</p>
<p>Активан сектор грађанског друштва, који се баве питањима социјалне заштите и правима социјално угрожених лица;</p>	<p>Непостојање одговарајућег законског оквира за ефикасну контролу непрофитног пословања већег обима;</p>
<p>Активан сектор удружења специјализован у области стамбене политике;</p>	<p>Непостојање одговарајућег законског оквира за укрштenu проверу имовине и прихода;</p>
<p>Фонд станова, изграђен кроз донације, који је остао у јавној својини.</p>	<p>Земљишне политике у великим градовима нису оријентисане на обезбеђење земљишта за ценовно приступачну стамбену изградњу.</p>

МОГУЋНОСТИ	ОПАСНОСТИ
Интерес међународне заједнице да финансијски и стручно подржи развој одрживог система социјалног становања у Србији;	Недовољан политички интерес за развој социјалног становања и неразумеваче његовог значаја;
Повољни кредити међународних финансијских институција, које финансирају програме социјалног становања (РБСЕ и ЕИБ);	Даљи пад животног стандарда становништва, нивоа зарада и незапослености;
Велико интересовање грађана за уређење стамбеног сектора у правцу стварања бољих услова за решавање њихових основних стамбених потреба;	Појачање негативних ефеката светске економске кризе; Раст стопе инфлације;
Коришћење свих расположивих сопствених потенцијала корисника да учествују у реализацији програма социјалног становања (нпр. расположиви станови/земљиште у приватној својини, могућности сопственог учешћа у реализацији програма-финансијски или кроз рад);	Нагле промене кретања на тржишту капитала и на стамбеном тржишту; Нагло "израњање" социјалних стамбених потреба, које неће бити могуће задовољити у кратком року;
Расположиво инфраструктурно опремљено земљиште у локалним заједницама, за изградњу социјалних станова (неизграђено или изграђено које је намењено за програме урбане обнове);	Пораст стамбених потреба насталих услед непредвиђених околности (природне непогоде, повећање немогућности наплате постојећих стамбених кредита и принудно извршење хипотеке првог реда и слично);
Изграђени објекти, које је могуће пренаменовати и адаптирати за потребе социјалног становања.	Непостојање финансијске дисциплине повраћаја уложених средстава у стан и очекивања да се стан добија на поклон; Даље отуђиваче јавног стамбеног фонда; Могуће злоупотребе у програмима социјалног становања, услед недовољно развијеног система контроле свих актера, као и корисника социјалног становања.

## 7. СВРХА СТРАТЕГИЈЕ

У складу са чланом 3. Закона о социјалном становању, Стратегија и Акциони план доносе се ради обезбеђивања услова за одрживи развој социјалног становања у Републици Србији.

Стратегијом се одређују дугорочни и средњорочни циљеви развоја социјалног становања, у складу са регионалним, укупним економским и социјалним развојем, извори и начин обезбеђивања средстава за реализацију Стратегије, развој социјалног становања и други елементи од значаја за социјално становање.

Акционим планом се оперативно разрађују циљеви, мере и активности дефинисане у Стратегији.

Сврха - повећати разноврсна и повољна стамбена решења и проширити круг лица који учествују у стамбеној потрошњи и посредно активности у сектору становања и привредне активности.

Национална стратегија социјалног становања треба да дефинише главне циљеве социјалне стамбене политике Владе, као одговарајуће мере и приоритете за постизање ових циљева. Она ће представљати оквир за доношење конкретних програма (средњорочних и годишњих), на основу којих ће се усвајати финансијски планови и анимирати различити извори финансирања.

## **8. ЦИЉЕВИ И МЕРЕ**

### **ВИЗИЈА/ОПШТИ ЦИЉ**

Омогућен приступ ценовно доступном и здравом становању у складу са принципима одрживог развоја, домаћинствима која из социјалних, економских и других разлога не могу да обезбеде стан по тржишним условима

### **ПОСЕБНИ ЦИЉЕВИ, МЕРЕ И ПРОГРАМИ**

- |          |   |
|----------|---|
| Циљ 1.   | Унапређени постојећи и успостављени нови инструменти социјалног становања, почев од стабилних извора финансирања, преко делотворних прописа, до формирања нових и јачања постојећих институција   |
| Мера 1.1 | Развој институционалног оквира за спровођење политике социјалног становања<br>Образложење: Делотворне и ефикасне институције, које су задужене за формулисање, финансирање и реализацију програма социјалног становања су неопходни инструменти за спровођење политике социјалног становања. То су пре свега специјализоване стамбене институције: Републичка агенција за становање, локалне стамбене агенције и друге непрофитне стамбене организације. Остале институције које су комплементарни део система су организациони делови извршне власти на националном нивоу (у оквиру министарства надлежног за становање) и локалном нивоу (у оквиру локалних |



- самоуправа). Институције које су део извршне власти задужене су за доношење стамбених политика (на националном и локалном нивоу) па је тако неопходан развој и њихових капацитета.
- Мера 1.2 Увођење стабилних извора финансирања стамбених програма и пуна координација свих буџетских издвајања за становање  
Образложење: Стабилни извори финансирања су предуслов за развој социјалног становања. Формирање обртног фонда за финансирање програма социјалног становања при РАС временом би требало да обезбеди самоодрживост, али је неопходно у периоду спровођења Стратегије сваке године инвестирати одређена средства у овај фонд. С обзиром да не постоје значајнији фондови расположивих средстава из којих би се постојано финансирани програми социјалног становања, ни на републичком ни на локалном нивоу, у првом моменту се, као допунски извор финансирања стамбених инвестиција, виде повољни кредити међународних финансијских институција, специјализованих за субвенционисано финансирање ове делатности, као што су Развојна банка Савета Европе и Европска инвестициона банка. Кредитна средства би ипак требало сматрати као прелазно решење, па је за дугорочни развој неопходно утврдити трајне изворе финансирања, на оба нивоа власти, а посебно на републичком. Из ових средстава формирали би се фондови за повољно кредитирање и субвенционисање изградње и трошкова становања социјално најугроженијих категорија становништва. Значајни део ових средстава требало би да се пласира под условима који ће омогућити формирање револвинг фондова што би у будућности постепено смањивало потребу за додатним издвајањима и обезбедило виши степен одрживости финансирања социјалних стамбених програма.
- Мера 1.3 Даљи развој стратешких докумената у области становања  
Образложење: Стратешки документи су део инструментаријума система социјалног становања и подразумевају аналитичко-планску основу за јавну интервенцију на свим нивоима власти. Као што је предвиђено и Законом о социјалном становању локалне стамбене стратегије заједно са Националном стратегијом социјалног становања, са којом су у међусобној комплементарности, пружају неопходну целовиту информацију о стању стамбеног сектора и потребама за јавном интервенцијом. Ажурирањем ових докумената проверава се успешност примењених интервенција и коригују циљеви и потребне мере. Истраживања у области становања треба да буду обухваћена овим мерама и представљају стручно-научну основу за развој стратешких докумената.
- Мера 1.4 Развој законског оквира у свим областима од значаја за политику социјалног становања  
Образложење: Обзиром да је у области социјалног становања основни принцип да буџетска средства која се издвајају треба утрошити на најефикаснији начин, помажући онима којима је подршка најпотребнија, цео систем захтева висок ниво стандардизације и регулације. Да би се то постигло нужно је максимално регулисати све активности које се тичу утрошка и повраћаја дела средстава, избора корисника, управљања и одржавања имовине, правном заштитом, условима коришћења станова, квалитета пословања и финансијске администрације непрофитних стамбених организација и друго
- Циљ 2. Повећан обим и разноврсност стамбене понуде
- Мера 2.1 Повећање обима социјалног стамбеног фонда кроз изградњу станова  
Образложење: Од периода приватизације, 1990-тих, на стамбеном тржишту постоји хроничан проблем да понуда станова није ценовно доступна. Изузев малог обима станова грађених под непрофитним и

субвенционисаним условима од стране јавног сектора (станови солидарности, објекти изградњени за трајну интеграцију избеглица, донације за изградњу станова за социјално најугроженије и пражњење колективних центара, зачетак изградње стамбеног фонда у јавној својини којима управљају градске стамбене агенције), 98% стамбеног фонда је у приватној својини, а сви новоизградњени станови се граде за продају, по продајним ценама и условима кредитирања који нису доступни већини становништва. Бесправна градња и неформална урбанизација великих градова управо је резултат непостојања доступних стамбених решења.

Са становишта јавне интервенције, свакако је императив обезбедити довољно ценовно приступачних стамбених решења за домаћинства са ниским примањима (у данашњим условима то су и они са просечним примањима). То су, пре свега, станови за издавање у јавној, општинској или својини непрофитних стамбених организација (јавних или приватних).

Поред тога, врло је битно омогућити и онима који не располажу великим средствима, али су спремни да самостално, у скромном обиму и фазно, граде дом својој породици, чиме ће се посредно постићи веома значајни ефекти смањења неправне градње и смањити притисак на инвестиције у јавну станоградњу.

#### Мера 2.2 Алтернативни стамбени програми

Образложење: Пошто су за изградњу нових станова потребна велика финансијска средства, за повећање обима и разноврсности понуде треба развијати и алтернативна стамбена решења, која диверзификовано покривају потребе различитих група, а која, уз знатно ниже инвестиције или субвенције, пружају могућност да се са расположивим средствима задовољи већи број стамбених потреба. Такође, разноврсношћу програма се на много бољи начин одговара на потребу за помоћи. Искуства са оваким програмима усмереним, пре свега, на избеглице са ниским примањима (микро кредити и донације за грађевинске материјале, пројекти самопомоћи, субвенционисано кредитирање куповине сеоских домаћинстава), у начелу су показала многе позитивне стране.

#### Циљ 3. Повећана доступност трошкова становања за домаћинства са ниским и средњим примањима

##### Мера 3.1 Повећање доступности трошкова становања под закуп

Образложење: Субвенционисање трошкова становања је пракса која већ постоји у већини великих градова, а она се углавном одвија као помоћ примаоцима новчане социјалне помоћи кроз умањење рачуна за комуналне услуге (вода, одношење смећа, електрична енергија и друго). Код становања под закуп под регулисаним условима, у становима који су у јавној својини, држава прописује ниво приступачне закупнине, у односу на просечну зараду (приход домаћинства), али постоји потреба да се за домаћинства којима је и оваква закупнина превисока (прелази 1/3 прихода) уведе субвенција - стамбени додатак. Оваквом субвенцијом би се непрофитној стамбеној организацији ("социјалном станодавцу") плаћао део закупнине коју треба да плати купац. Једно од начела развијених стамбених политика је да се објектне субвенције (на страни понуде, у изградњи) увек комбинују са субјектним (на страни понуде, усмерене ка квалификованим домаћинствима).

##### Мера 3.2 Повећање доступности трошкова становања у личној својини

Образложење: Код субвенционисања трошкова становања за домаћинства која станују у сопственом стану и сада се примењују умањења за комуналне услуге, мада се може поставити питање оправданости ових давања када домаћинство поседује капитал као што

је стан. Обзиром на пост-социјалистичко наслеђе, стварање "сиромашних власника" кроз приватизацију друштвених станова, реалност је да много сиромашних има заправо значајан капитал, стан у својини.

Друга врста субвенционисања у овом типу становања односи се на подршку у куповини стана. Досадашња пракса Националне корпорације за осигурање стамбених кредита, развијана од 2006. године иде у правцу осигурања стамбених кредита и давања субвенционисаних кредита за учешће, за стамбене кредите које издају комерцијалне банке. Квалификована домаћинства су по правилу кредитно способна, са приходима изнад просечних.

Стратегијом се предлаже да осигурање буде усмерено више у корист ниже кредитно-способних домаћинстава, а да се субвенционисање куповине односи пре свега на нову и непрофитну или стамбену изградњу са ограниченим профитом. Ова врста субвенција би требало да има већу селективност и јаче изражен јавни интерес.

Циљ 4. Обновљено поверење у вредност становања под закуп у свим облицима својине

Мера 4.1 Подршка унапређењу услова становања под закуп кроз измене прописа и изградњу капацитета свих учесника

Образложење: У Србији у градовима под закуп станује око 20% становништва. Ова врста становања је неформална и може се оценити као сива економија, пре свега због избегавања плаћања пореза. Правну сигурност у том послу немају ни закупци ни закуподавци. Истовремено, држава стимулише искључиво куповину станова. Због правне несигурности и недостатка подстицаја многе породице са већим могућностима се, упркос великим тешкоћама, одлучују за куповину стана задуживањем код банака, а истовремено многи власници некоришћеног стамбеног простора нису спремни да своје станове издају.

По завршетку масовне приватизације друштвених станова, од средине 1990-тих, општи је став, како власти тако и грађанства, да је једини пристојан начин становања, поседовати сопствени стан. Овакав концепт, потпуно супротан свакој развијеној стамбеној политици, има за последицу да највећи део становништва са нерешеним стамбеним потребама нема шансу да свој проблем реши на адекватан и достојанствен начин.

Развијене државе једнако важно третирају својим политикама оба основна облика становања - под закуп и у личној својини нудећи стамбене опције за сваку друштвену групу, при томе максимизирајући искористивост постојећих потенцијала тржишта, а минимизирајући буџетска давања.

Стога постоји нужност да се у Србији афирмишу вредности становања под закуп и радикално унапреди релевантни законски и институционални оквир, што је у директној функцији смањења сиромаштва, социјалне кохезије, економског раста, па тако и укупног развоја државе.

Циљ 5. Утврђени и у пуној примени стандарди за стамбену изградњу и унапређење становања у постојећем стамбеном фонду

Мера 5.1 Усвајање стандарда за изградњу станова и унапређење постојећег стамбеног фонда уз државне подстицаје

Образложење: Изградња станова намењених социјалном становању до сада се ослањала на пројекте који су били резултат спроведених урбанистичко архитектонских конкурса у оквиру пилот пројеката на локалном нивоу и коришћења "локалних" правилника о условима и техничким нормативима за пројектовање и грађење стамбених зграда и станова, као и услова донатора који су финансирали те пројекте.

Обавеза да област изградње објеката и станова за социјално становање има дефинисане стандарде и нормативе за планирање, пројектовање, изградњу, коришћење и одржавање, садржана је сада у Закону о социјалном становању. Несумњива је и потреба да се јединственим подзаконским актом дефинишу минимални стандарди и нормативи (за планирање и изградњу) који се примењују за стамбене објекте који се финансирају из буџетских средстава (социјално становање), уз истовремено афирмисање иновативних решења (енергетске ефикасности, "паметних зграда" и сл). У смислу унапређења постојећег стамбеног фонда тежиће се дефинисању и подршци достизања минималних стандарда, пре свега инфраструктурне опремљености.

Циљ 6. Успостављени инструменти за спречавање и смањивање бескућништва  
Мера 6.1 Изградња капацитета за спречавање и смањење бескућништва

Образложење: Ова мера обухвата истраживање бескућништва и у те сврхе је могуће користити наведену методологију ФЕНТСЕ, ЕТХОС. Да би овај задатак могао да се успешно обави, неопходна је сарадња бројних надлежних органа (пре свега из области социјалне заштите и служби унутрашњих послова), као и сарадња са организацијама из грађанског сектора. Када се утврди и пропише одговарајућа методологија за праћење и размену података и успостави сарадња по овом питању, неопходно је успоставити јединствен систем евиденције о бескућништву, које би водили локални центри за социјални рад. Полазна евиденција о такозваном примарном бескућништву, треба да буде успостављена кроз Попис становништва, који ће се одржати крајем ове године. Такође, ова мера обухвата и обуку кадрова и подизање капацитета институција за праћење бескућништва и рад са бескућницима. Поред ових активности, спроводиће се и мере подршке за изградњу стамбених објеката за смештај бескућника.

Мера 6.2 Изградња смештајних капацитета за бескућнике и жртве елементарних непогода

Образложење: Ова мера обухвата подршку локалним самоуправама у изградњу физичких капацитета - стамбених објеката за смештај примарних бескућника, као и других смештајних капацитета за привремени смештај лица којима је потребан привремени стамбени смештај услед пролазног бескућништва, као што су и жртве елементарних непогода.

Циљ 7. Унапређени услови становања становника под-стандардних насеља

Мера 7.1 Планско регулисање под-стандардних насеља

Образложење: Ова мера обухвата активности на решавању проблема под-стандардних насеља, која су и неформална, односно подигнута без поштовања одговарајуће правне процедуре. Да би се обезбедио било какав вид државног учешћа у њиховом унапређењу, подразумева се да та насеља, односно њихови становници морају бити идентификовани урбанистичким плановима, али и плановима вишег реда. Ово подразумева стварање планских предуслова, а доношење одговарајућег планског акта којим ће такво насеље бити обухваћено је и најбољи гарант да се у том насељу, поред изградње нужне инфраструктуре, може приступити и унапређењу стамбених јединица, доградњи, реконструкцији и друго. Министарство надлежно за урбанистичко и просторно планирање и становање је до сада у неколико случајева већ успешно спровело ову меру у оквиру Акционог плана за становање Рома, финансирањем израде планова детаљне регулације за та насеља, а локалним самоуправама које су донеле те планове, отворена су врата за финансирање конкретних пројеката унапређења услова становања.

Мера такође обухвата и спровођење активности на решавању питања

оних под-стандардних насеља које није могуће задржати на постојећој локацији и утврђивање начина за пресељење становника таквих насеља.

- Мера 7.2 Унапређење инфраструктуре под-стандардних насеља  
Образложење: Подстандардна насеља за која се буду израдила планска документа, или већ постоји одговарајући плански документ довољан за регулацију насеља и његово инфраструктурно опремање биће предмет унапређења до нивоа који предвиђа тај плански документ, а најмање до нивоа који уређује подзаконски акт о минималним стандардима за социјално становање. Подразумева се да ће локална самоуправа у складу са својом локалном планском политиком и карактером насеља кроз планско решење одређивати ниво улагања у инфраструктуру тог насеља, али ће се истовремено афирмисати и приступ спровођења пилот пројеката у циљу изналажења најповољнијих решења.
- Мера 7.3 Унапређење услова становања у под-стандардним насељима  
Образложење: Уз спровођење претходно наведене мере кроз унапређење инфраструктуре насеља, ова мера подразумева и унапређивање појединачних стамбених јединица - доградња, реконструкција и њихово прикључење на изграђену или унапређену инфраструктуру, а у циљу унапређења општих услова становања. Од наведеног редоследа мера у оквиру овог циља може се одступити, али то онда не гарантује да ће се држава или било који други донатор лако одредити за улагање средстава у унапређење услова становања само на бази декларативних одлука. У циљу постизања економски што рационалнијих решења подстицаће се "организована самоградња" за домаћинства која то могу да спроведу и уз обавезну претходну обуку и надзор. Овакве активности се већ спроводе од стране неких невладиних организација, а очекује се да ће и у будуће бити једна од спроводивих мера.

## **9. СПРОВОЂЕЊЕ СТРАТЕГИЈЕ**

### **9.1. ПРИСТУП И ПРИНЦИПИ У СПРОВОЂЕЊУ СТРАТЕГИЈЕ**

#### **Приступ у спровођењу Стратегије**

Досадашња искуства, стечена у спровођењу локалних стамбених стратегија, које су формулисане за потребе програма СИРП, коришћена су за формулисање решења Стратегије, пре свега ради постизања што реалистичнијег и спроводивог стратешког документа.

Ипак, поред већ постојећих решења која су се показала примењива у садашњим условима, Стратегија предлаже и друге могуће начине решавања стамбених питања потенцијалних корисника, имајући у виду да ће се она спроводити у наредном десетогодишњем периоду, у којем ће се мењати стратешки контекст. Овај шири приступ даје могућност флексибилнијег усмеравања развоја социјалног становања у складу са будућим условима и околностима, који у неким измењеним условима могу дати ефикасније резултате, а заснован је на знањима и искуствима развоја стамбеног сектора у другим земљама.

Стратегија и Акциони план се спроводе кроз програме социјалног становања, што је у складу са средњерочним програмским буџетирањем и годишњим оперативним планирањем, које се примењује на републичком нивоу, а које даје бољи увид у праћење резултата спроведених мера и ефикасности спровођења тих мера.

С обзиром да је у постојећим условима могуће очекивати развој различитих варијанти програмских решења, која су најприкладнија за поједине циљне групације корисника, у наредном делу се формулишу модалитети тих програма. Модалитети програма обухватају циљну групацију ка којој је програм усмерен, основне карактеристике програма, институције надлежне за спровођење, начин финансирања, примере програма који су већ у примени, добре и лоше стране програма, као и елементе који недостају да се поједини програми развију.

Пре дефинисања модалитета, неопходно је одредити референтни ниво трошкова, пре свега кроз утврђивање структуре трошковне закупнине и највиших нивоа појединих елемената закупнине унутар задате структуре, с обзиром да се предлажу модалитети решавања стамбених питања лица која остварују право по Закону о социјалном становању, који ће бити једнако отворени према свим типовима својине.

## **Принципи у спровођењу Стратегије**

У спровођењу Стратегије треба поштовати следеће принципе и смернице у њеној операционализацији:

**Праведност** - Свим корисницима програма социјалног становања треба пружити прилику да реше стамбено питање уз одговарајући степен подршке из јавног сектора, тако да економски слабија домаћинства добију већи степен подршке и обрнуто. Онај ко је стамбено и економски угроженији треба да остварује предност у односу на друге.

**Добра циљаност** - Програми социјалног становања треба да буду добро циљани према приоритетним групама корисника социјалног становања и у складу са задатим критеријумима, а посебно према најугроженијима.

**Социјална одрживост** - Програми социјалног становања треба да теже мешању друштвених група у највећој мери, као и јачању социјалних потенцијала и веза на свим нивоима, кроз елементе самопомоћи и солидарности.

**Финансијска одрживост** - Са што мање средстава треба постићи што боље ефекте, који ће бити мерени и оцењивани у односу на целокупан животни циклус програма социјалног становања. Треба узети у обзир реалне изворе финансирања програма социјалног становања за плаћање свих неопходних трошкова, као и повраћај уложених средстава до нивоа који не угрожава егзистенцију корисника социјалног становања.

**Фискална одрживост** - Социјално становање треба концепцијски и оперативно поставити тако да буде у складу са реалним могућностима финансирања од стране Републике Србије и јединица локалних самоуправа.

Економска ефикасност - Социјално становање не би смело у великој мери да смањује економску ефикасност у области станоградње, односно да квари слободно функционисање стамбеног тржишта. То значи да реализација програма социјалног становања неће нарушавати начело да производ треба да иде ономе који је за њега спреман да највише плати (алокативна ефикасност), а неће ни довести до повећања трошкова градње (производна ефикасност), односно до повећања цена на тржишту станова и/или до смањења приватне станоградње.

Ефикасно коришћење ресурса и заштита животне средине - Кроз програме социјалног становања треба поштовати главне принципе заштите и унапређења животне средине, а кроз рационално коришћење необновљивих ресурса и подстицање иновативних решења у коришћењу најбољих расположивих техника и обновљивих природних ресурса. Овај принцип се нарочито односи на енергетску ефикасност.

Транспарентност - Изабрани систем мера Националне стратегије биће једноставан и разумљив свим заинтересованим странама, а посебно грађанима, односно потенцијалним корисницима програма. На тај начин се олакшава остваривање права и подстиче учествовање у програму оних који на то имају права.

Отпорност на преваре и манипулације - Социјално становање ће се тако конципирати и реализовати да се могућност преваре и манипулације сведе на минимум кроз једноставне и ефикасне методе контроле.

Ниски трошкови примене - Спровођење Националне стратегије социјалног становања треба да буде што мање административно захтевно у погледу људских капацитета и материјалних ресурса који су потребни за његово спровођење, пошто комплексан систем знатан део трошкова социјалног становања може усмерити на административну реализацију програма уместо на стамбене потребе корисника.

Стога ће критеријум ниских трошкова примене водити избору једноставнијих процедура и коришћењу већ постојећих механизма и служби у сродним областима социјалне политике.

Конзистентност - Треба постићи унутрашњу кохерентност модела, односно логичну повезаност делова система, како не би били међусобно противречни и својом неповезаношћу кварили систем и ометали, па чак и онемогућавали његово оперативно спровођење.

## **9.2. МОДАЛИТЕТИ ЈАВНЕ ПОДРШКЕ У ОБЕЗБЕЂИВАЊУ СТАМБЕНИХ РЕШЕЊА**

У временском периоду на који се односи ова Стратегија примењиваће се више програмских модела социјалног становања, који су у складу са чланом 9. Закона о социјалном становању, који уређује намене коришћења средстава за социјално становање, кроз: одобравање дугорочних кредита непрофитним стамбеним организацијама ради обезбеђивања станова за социјално становање; одобравање дугорочних кредита физичким и правним лицима за обезбеђивање станова за социјално становање; подстицање дугорочне стамбене штедње; подстицање различитих видова прибављања станова за социјално становање у власништву или у закуп; подстицање различитих видова прибављања станова за социјално становање

особа са инвалидитетом; и за подстицање партнерства јавног и приватног сектора у области социјалног становања.

За ове намене Влада ближе прописује мерила и критеријуме за коришћење средстава, а на основу предлога министарства надлежног за стамбене послове. Уредба коју за те потребе треба донети руководиће се решењима разрађеним у Стратегији.

Програмски модели и мере су оријентисани са стране корисника, уз предлагање група корисника за које су они најпримеренији, а одабрани су у складу са постојећим типовима најзначајнијих програма и мера које се већ спроводе и који су се показали спроводивим у тренутним околностима у Републици Србији.

Посебно је уважена чињеница да је Србија земља ниског нивоа бруто домаћег производа по становнику и релативно малог обима буџета у апсолутном износу, те да постоје реална ограничења за инвестициона улагања и друга издвајања из јавних буџета.

Стога ће током примене Стратегије бити неопходно пратити ефикасност и делотворности примене појединих модела социјалног становања, посебно оних који су усмерени ка решавању стамбених питања најугроженијих.

Међу новим моделима које Стратегија предлаже је становање у закуп у приватној својини под регулисаним условима, као и увођење субјектних субвенција и додатних пореских олакшица за социјално становање, примерено тежини стамбеног проблема корисника и његовој материјалној ситуацији.

### **9.2.1 ПРИБАВЉАЊЕ СТАНОВА ЗА СТАНОВАЊЕ У ПРОГРАМИМА СОЦИЈАЛНЕ ЗАШТИТЕ**

#### **Корисници**

Корисници ових програма су појединци и домаћинства, која су у стању социјалне потребе у смислу потребе за пружањем услуга социјалне заштите, као и лица без стана или некретнине која би им могла омогућити решавање основних стамбених потреба, која су социјално и економски угрожена и потребна им је додатна подршка за укључивање у заједницу.

На пример, корисници ових програма којима је посебно потребна стамбена подршка могу да буду: бескућници, деца без родитељског старања, људи који трпе породично насиље, избеглице и интерно расељена лица, повратници по основу уговора о реадмисији, домаћинствима која живе у неформалним насељима које је неопходно раселити и слично.

Услови за конкурисање дефинишу се према смерницама министарства надлежног за социјалну заштиту, а циљне групе и критеријуми за рангирање у складу са правилима које дефинише институција која обезбеђује средства за изградњу ових станова.



## **Надлежности у спровођењу програма**

Надлежност за пружање услуга стамбеног смештаја у овим програмима, подељена је између Републике Србије, аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе, у складу са Законом о социјалној заштити ("Службени гласник РС", број 24/11).

Пошто Закон о социјалној заштити није посебно обухватио аспект бескућништва и стамбених потреба социјално угрожених лица, неопходно је да се кроз спровођење Стратегије и Акционог плана, најпре успостави систем праћења ових потреба, а затим и да се за те потребе формулишу одговарајући стамбени програми, у складу са овим модалитетом стамбене подршке.

У том смислу, Републичка агенција за становање (у даљем тексту: РАС) ће формулисати годишње или средњорочне програме (две-три године) за прибављање станова за овај вид стамбене подршке, у сарадњи са министарством надлежним за социјална питања и доставити га посредством министарства надлежног за стамбене послове, Влади на одобравање.

Програм који одобри Влада реализују локалне стамбене агенције, односно друге непрофитне стамбене организације, које се јављају на конкурс који расписује РАС.

Начин прибављања стана за ове потребе, треба да одреди јединица локалне самоуправе, у зависности од тога да ли је економски рационалније градити, куповати или адаптирати стан за ове потребе.

## **Финансирање и одрживост програма**

Један од облика домског смештаја, као што су прихватилишта за бескућнике, није прецизиран Законом о социјалној заштити, а само бескућништво и даље се не препознаје као проблематика, иако постоји. Стога овај проблем треба препознати у овој стратегији и Акционом плану, а за решавање тог проблема ће очигледно бити потреба финансијска средства, као подршка локалним самоуправама да граде капацитете за ове потребе.

## **Постојећи примери програма**

Овај програмски модел обухвата програме институционалног (домског) смештаја, где је услуга социјалне заштите доминантна, док је услуга стамбеног смештаја пратећа. Поред ових програма, постоје и програми "Социјалног становања у заштићеним условима", усмерени пре свега на затварање колективних центара за смештај избеглица и интерно расељених лица и програми "Сигурних кућа", у оквиру којих је услуга стамбеног смештаја усмерена ка најугроженијима. Истовремено овим корисницима на располагању су све услуге социјалне заштите, а врло често и неке друге, као што је помоћ у запошљавању, здравствена заштита и друго.

## **9.2.2 ПРИБАВЉАЊЕ СТАНОВА ЗА СТАНОВАЊЕ ПОД ЗАКУП У ЈАВНОЈ СВОЈИНИ**

### **Корисници**

Корисници овог програма треба да буду домаћинства, која су без стана и имају примања, која не прелазе 100% просечне нето зараде за једночлано домаћинство, а за одређивање максималних прихода целог домаћинства, примењује се скала усклађивања односа броја чланова домаћинства и просечне нето зараде (види. табелу 3).

Станови за које конкуришу корисници дефинисани су као одговарајући, кроз просторне стандарде, који прате величину и састав домаћинства.

Корисници могу такође да буду и домаћинства са станом, али који није одговарајући и не постоји могућност да стамбену потребу реше унапређењем постојећег стана, а уз исти горе наведени услов у погледу примања.

Условe за конкурисање и оквире критеријума за утврђивање реда првенства (рангирање) кандидата дефинише РАС, а локалним правилницима се даље прецизно дефинишу критеријуми за рангирање у складу са локалним потребама.

У оквиру сваког посебног програма, може се одредити и нижа граница примања корисника, што ће зависити од услова финансирања програма, обима и врсте стамбених потреба корисника, односа цена станова и плата у општини или граду у којој се спроводи програм и слично.

### **Надлежност у спровођењу програма**

РАС ће формулисати годишњи програм или средњорочни програм (2-3 године) за овај вид стамбене подршке и посредством министарства надлежног за стамбене послове, доставити га Влади на одобравање.

Програм који одобри Влада реализују локалне стамбене агенције, односно друге непрофитне стамбене организације, које се јављају на конкурс који расписује РАС.

Начин прибављања стана за ове потребе, треба да одреди јединица локалне самоуправе, у зависности од тога да ли је економски рационалније градити, куповати или адаптирати стан за ове потребе.

У случају да за одређене друштвене групе постоји посебан јавни интерес за прикупљање и усмеравање средстава за решавање стамбених потреба кроз овакав вид стамбене подршке, надлежне институције: министарства (одбране, просвете, унутрашњих послова, здравства) или Комесаријат за избеглице у случају избеглица и ИРЛ, формулишу уз стручну помоћ РАС-а посебне програме које одобрава Влада. Одобрене програме спроводи РАС, а у случају избегличке и ИРЛ популације одобрене програме спроводи Комесаријат за избеглице.

## **Финансирање и одрживост програма**

Овакви програми се делом финансирају бесповратним или субвенционисаним кредитирањем јединица локалних самоуправа од стране РАС или сопственим средствима ЈЛС, а делом и учешћем ЈЛС са нефинансијским и финансијским средствима (обезбеђивањем: опремљеног земљишта за изградњу, документације, дозвола, инфраструктурних прикључака, управљања реализацијом и др).

У недостатку средстава из јавних буџета, могући извор финансирања прибављања станова за овај програм, могу да буду кредити које дају међународне финансијске институције на европском нивоу, специјализоване за кредитирање социјалног становања, као што су Развојна банка Савета Европе и Европска инвестициона банка.

Обзиром да се на оваквим програмима кроз закупнину не може обезбедити потпун поврат трошкова финансирања, неопходан је одређени ниво субвенционисања како би се постигла ценовно приступачна закупнина.

Закупнина се одређује на републичком нивоу на начин да се обезбеди што виши степен доступности ове врсте становања са једне стране и покривање свих неопходних трошкова газдовања овим стамбеним фондом, као и повраћаја дела средстава којима су грађени ови станови, према условима већ реализованих програма.

Иако је оваква закупнина по правилу нижа од тржишне, за домаћинства са примањима знатно нижим од просека, она није приступачна (примања домаћинства морају бити већа од троструког износа закупнине) па је неопходно за ова домаћинства предвидети и стамбени додатак.

## **Добре и лоше стране програма**

Добре страна овог програма су: што се њиме заснива преко потребни стамбени фонд у јавној својини, обзиром да је он кроз приватизацију практично анулиран, а који омогућује локалним самоуправама решавање стамбене потребе најугроженијег становништва - од домаћинстава са ниским примањима, социјално и здравствено угрожених, инвалида, до привременог решавања последица катастрофа (пожара, елементарних непогода и друго); нова стамбена изградња и упошљавање капацитета грађевинске индустрије; повећање стамбеног фонда приступачног особама са инвалидитетом; постављање виших стандарда стамбене изградње, пре свега са аспекта енергетске ефикасности. Са аспекта корисника, добре стране су: најповољнији услови закупа стана уз висок квалитет и потпуну правну сигурност поседа, посебно у поређењу са слободним тржиштем, могућност приступа додатним субвенцијама - стамбеном додатку. Са аспекта управљања, добре стране су: постоји специјализована институција која газдује овим становима и која се стара да се станови користе на прописан начин, испуњавају се међусобне обавезе закупца и закуподавца, зграде и станови се одржавају у вредности и функционалности; закупнина покрива све трошкове газдовања становима у јавној својини, свеукупно, чиме се систем сматра одрживим.

Недостатак овог програма је што захтева значајна финансијска средства и ресурсе локалне самоуправе. Питање ефикасности газдовања је уобичајени проблем, а по искуствима са Запада, овакви програми собом носе и потенцијалне проблеме социјалне сегрегације, па је неопходно мешати их са комерцијалном станоградњом, односно, становањем различитих социјалних група. Дугорочна перспектива оваквих програма у развијеним земљама види се и у јавно-приватном партнерству.

### **Постојећи примери програма**

Слично овом програмском моделу, реализован је мањи број локалних стамбених програма у закуп у јавној својини, локалним буџетским средствима, донаторским програмима (станови за социјално становање у Београду, Програм становања и интеграције избеглица у Србији-СИРП у Нишу, Крагујевцу, Краљеву, Старој Пазови, Ваљеву, Чачку и Панчеву). Од 2011. почиње реализација оваквог пројекта, који ће се кредитирати средствима Развојне банке Савета Европе и републичког буџета који садржи и овај програмски модел, а биће реализован у 12 градова преко њихових градских стамбених агенција. До 2014, у оквиру овог програма, очекује се у Србији до 4.000 новоизграђених станова.

### **9.2.3 СТАНОВАЊЕ ПОД ЗАКУП ПО РЕГУЛИСАНИМ УСЛОВИМА У СТАНОВИМА У ПРИВАТНОЈ СВОЈИНИ**

#### **Корисници**

Корисници овог програма треба да буду домаћинства, која су без стана и имају примања, која не прелазе 100% просечне нето зараде за једночлано домаћинство, а за одређивање максималних прихода целог домаћинства, примењује се скала усклађивања односа броја чланова домаћинства и просечне нето зараде (види Табелу 3).

Корисници могу такође да буду и домаћинства са станом, али који није одговарајући и не постоји могућност да стамбену потребу реше унапређењем постојећег стана, а уз исти горе наведени услов у погледу примања.

У оквиру сваког посебног програма, може се одредити и нижа граница примања корисника, што ће зависити од услова финансирања програма, обима и врсте стамбених потреба корисника, односа цена станова и плата у општини или граду у којој се спроводи програм и слично.

#### **Надлежност у спровођењу програма**

РАС ће формулисати годишњи програм за доделу средстава за плаћање дела закупнине за закупце у становима у својини физичких и правних лица, која желе по регулисаним условима закупа да издају стан за домаћинства која остварују право на стамбену подршку по Закону о социјалном становању.

РАС ће формулисати годишњи програм за овај вид стамбене подршке и, посредством министарства надлежног за стамбене послове, доставити га Влади на одобравање.

Пошто овај програмски модел подразумева плаћање дела закупнине за физичка лица, неопходно је да се програм спроводи посредством изабраног локалног партнера, у циљу боље организације и контроле, јер није економски рационално ни изводљиво да РАС склапа уговоре о преносу средстава са појединачним закуподавцима, а који су код нас претежно физичка лица.

Стога ће програм који одобри Влада реализовати локалне стамбене агенције, односно друге непрофитне стамбене организације, које се јављају на конкурс који расписује РАС.

### **Финансирање и одрживост програма**

Ови програми се финансирају из републичког и локалних буџета, у односу који се утврђује на годишњем нивоу.

Локалне самоуправе ће утврдити највиши ниво закупнине према броју чланова домаћинства за примерено становање, на основу чега ће ЛСА или друге надлежне НСО формирати берзу купаца и закуподаваца.

На основу ових прелиминарних података, надлежна НСО ће се јављати на јавни позив РАС, који треба да буде отвореног типа, све док се не потроше сва предвиђена средства по овом програму. Овакви програми су примеренији за мања места и за градска предграђа, где су цене становања и закупа ниже, па је мање интересовање власника станова да свој вишак стамбеног простора понуде на тржишту.

Уколико постоји више интересовања за овај програм у односу на обим издвојених средстава, за наредну годину у буџету треба предвидети већа средства, до нивоа до ког је то могуће.

Битни подстицаји и додатне опције реализације ових програма обухватају допунска пореска оптерећења за некоришћене станове, али и могуће субвенције или кредите за унапређење ових станова. Код порезовања прихода од пружања услуга закупа, поред постојећег ослобађања од плаћања ПДВ, потребно је предвидети и олакшице у порезовању прихода од ове услуге.

### **Добре и лоше стране програма**

Добра страна овог програмског модела је што се ангажује постојећи, врло често некоришћен стамбени фонд и што није потребно издвајати велика капитална средства за изградњу нових станова.

Други кључни допринос је правна сигурност учесника програма - власника стана, закуподавца и закупца, а уз то и порески прилив, који се по основу прихода на пружање ове услуге остварује.

Недостатак овог програмског модела је такође тај што је систем контроле и праћења екстензиван и захтева значајан ангажман локалних капацитета, као и то што приватни закуподавци обично нису спремни да издају стан социјално угроженим закупцима, без обзира на услове материјалне добити од те делатности.

Такође је проблематично и то што су неопходни бројни предуслови да би се овај модел ефикасно спроводио, почев од сазнања сиромашнијих домаћинстава да имају право на стамбени додатак, расположивости стамбених капацитета у сектору приватног закупа, довољне атрактивности понуђених олакшица за самог закупца, до капацитета локалне самоуправе да га спроводи и слично.

### **Постојећи примери програма**

Осим скромних искустава у реализацији алтернативних стамбених решења у СИРП-у у Крагујевцу, у Србији скоро да нема других примера, те би се могло рећи да је ово код нас нови програмски модел.

Стога за спровођење овог програма најпре треба створити одговарајуће предуслове, кроз спровођење одговарајућих мера за регулисање сектора приватног стамбеног закупа, што може да се очекује тек пред крај периода спровођења Стратегије.

### **9.2.4 ИЗГРАДЊА СТАНОВА ЗА КУПОВИНУ ПОД НЕПРОФИТНИМ УСЛОВИМА**

#### **Корисници**

Корисници овог програма треба да буду домаћинства, која су без стана и имају примања, која не прелазе 150% просечне нето зараде у јединици локалне самоуправе за једночлано домаћинство, што се даље увећава по скали усклађивања односа броја чланова домаћинства и просечне нето зараде (види Табелу 3).

Условe за конкурисање и оквире критеријума за утврђивање реда првенства (рангирање) кандидата дефинише РАС, а локалним правилницима се даље прецизно дефинишу критеријуми за рангирање у складу са локалним потребама.

Корисници могу такође да буду и домаћинства са станом, али који није одговарајући и не постоји могућност да стамбену потребу реше унапређењем постојећег стана, а уз исти горе наведени услов у погледу примања. Обзиром да је код ових програма неопходни услов и кредитна способност домаћинства, то подразумева да је могуће већ у условима дефинисати и доњу границу примања.

У оквиру сваког посебног програма, може се одредити и нижа граница примања корисника, што ће зависити од услова финансирања програма, обима и врсте стамбених потреба корисника, односа цена станова и плата у општини или граду у којој се спроводи програм и слично.

## **Надлежност у спровођењу програма**

Републичка агенција за становање (РАС) ће формулисати годишњи или средњорочни програм (две-три године) за прибављање станова за овај вид стамбене подршке и, посредством министарства надлежног за стамбене послове, доставити га Влади на одобравање.

Програм који одобри Влада реализују локалне стамбене агенције, односно друге непрофитне стамбене организације, које се које се јављају на конкурс који расписује РАС.

Доминантан начин прибављања стана за ове потребе, пре свега треба да буде изградња, пошто овај програмски модалитет, између осталог, има за циљ урбанизацију расположивих градских локација, које ће служити и за изградњу социјалних станова за издавање у јавној својини.

У случају да за одређене друштвене групе постоји посебан јавни интерес за прикупљање и усмеравање средстава за решавање стамбених потреба кроз овакав вид стамбене подршке, надлежне институције: министарства (одбране, просвете, унутрашњих послова, здравства) или Комесаријат за избеглице, у случају избеглица и ИРЛ, формулишу уз стручну помоћ РАС посебне програме које одобрава Влада. Одобрене програме спроводи РАС, а у случају избегличке и ИРЛ популације одобрене програме спроводи Комесаријат за избеглице

## **Финансирање и одрживост програма**

Прибављање станова ће се финансирати комбиновањем средстава из различитих извора, у оквиру чега се поред финансијских средстава, економски вреднује и изражава и сваки други допринос у реализацији пројекта, било кроз земљиште или неку другу некретнину, као и допринос у раду (пројекти, друга документација и слично). Продајна, непрофитна цена стана подразумева све ове трошкове. Суштински принцип код ових програма је да се сви трошкови узимају у обзир и да се на крајњег корисника преноси пуна цена, укључујући и цену капитала. Када се ови програми финансирају средствима из буџета, кроз отплату кредита за изградњу станова, формирају се обртни фондови на републичком и на локалном нивоу за даље финансирање програма социјалног становања.

У недостатку средстава из јавних буџета, могући извор финансирања могу да буду кредити које дају међународне финансијске институције на европском нивоу, специјализоване за кредитирање социјалног становања, као што су Развојна банка Савета Европе и Европска инвестициона банка.

Овај програм је финансијски одржив сам по себи, пошто крајњи корисници, односно купци стана, отплаћују све трошкове прибављања стана, укључујући цену земљишта и инфраструктуре и потпуно покривање трошкова капитала, .

Захваљујући томе што се кроз реализацију ових програма врши и урбанизовање градских локација за стамбене намене, његовом реализацијом се може повећати и одрживост програма за становање у закуп у јавној својини.

Стога ове програме треба комбиновати, уколико локална самоуправа нема довољно средстава за изградњу станова у јавној својини за издавање у закуп корисницима социјалног становања.

### **Добре и лоше стране програма**

Добра страна овог програма је: значајно повећана ценовна доступност станова за домаћинства са средњим дохотком, само на основу непрофитног прибављања и продаје станова; код проблема немогућности даље отплате стана, као мера заштите права на становање, могуће је заснивање сувласничких односа и склапање уговора о закупу са локалном самоуправом, односно ГСА, на остатак стана; боље управљање урбанизацијом градских подручја која тек треба развијати, изградња нових станова и ангажовање целокупне грађевинске индустрије, финансијска одрживост. У градовима са изузетно високим ценама овакви програми могу утицати и на снижење цена на тржишту.

Недостатак овог програма је што у градовима где су ниске цене станова на тржишту, може изазвати поремећај у стамбеној тражњи и тако угрозити функционисање тржишта, што се никако не сме дозволити. Такође, број оваквих домаћинстава треба да је редукован на она за чији се избор може оправдати јавни интерес.

### **Постојећи примери програма**

На различите начине су спровођени многи локални програми непрофитне продаје у већим градовима, као што су: Београд, Крагујевац, Ниш и слично. Станови финансирани из фондова солидарне стамбене изградње од раних 1990-тих су типичан пример оваквих програма, а у њима је био значајан ниво субвенционисања. Од 2001. на основу Уредбе о решавању стамбених потреба изабраних, постављених и запослених лица код корисника средстава у државној својини ("Службени гласник РС", број 102/10) средствима у јавној својини прибављани су станови за запослене у јавном сектору, а на сличан начин од 2006., на основу различитих програма Владе грађени су станови за запослене у војсци, полицији, здравству. Овакви су и посебни програми за младе научне раднике. Наведени програми нису конципирани са намером заснивања обртних фондова па у себи садрже значајне субвенције.

Пројекат социјалног становања, који ће се кредитирати средствима Развојне банке Савета Европе, садржи и овај програмски модел, али се по први пут користе кредитна средства из међународних финансијских институција, па су услови непрофитне продаје неповољнији.

## **9.2.5 УНАПРЕЂЕЊЕ УСЛОВА СТАНОВАЊА У ЛИЧНОЈ СВОЈИНИ КРОЗ РАЗЛИЧИТЕ ПРОГРАМЕ ФИНАНСИЈСКЕ ПОДРШКЕ**

### **Корисници**

Корисници овог програма треба да буду домаћинства, која станују у стану који није одговарајући, а који се може унапредити, а чија примања не прелазе 50% просечних



примања у јединици локалне самоуправе за једночлано домаћинство, што се увећава даље по скали усклађивања броја чланова домаћинства са укупним приходима домаћинства у односу на нето зараду (види Табелу 3).

Услове за конкурисање и оквири критеријума за утврђивање реда првенства (рангирање) кандидата дефинише Министарство животне средине, рударства и просторног планирања, односно РАС, а локалним правилницима се даље прецизно дефинишу критеријуми за рангирање у складу са локалним потребама.

Поред ових критеријума, посебну групу корисника овог вида подршке, треба да чине домаћинства са инвалидним лицима и старачка домаћинства, без обзира на ниво примања, с тим што ће се у зависности од висине примања, посебно утврђивати начин повраћаја средстава - неповратна давања, повољне позајмице и слично.

У оквиру сваког посебног програма, може се одредити и доња граница примања корисника уколико је реч о кредитним средствима, ради утврђивања кредитне способности.

У оквиру сваког посебног програма, може се одредити и нижа граница примања корисника, што ће зависити од услова финансирања програма, обима и врсте стамбених потреба корисника, односа цена станова и плата у општини или граду у којој се спроводи програм и слично.

### **Надлежност у спровођењу програма**

Републичка агенција за становање (РАС) ће формулисати годишње програме за овај вид стамбене подршке у сарадњи са локалним самоуправама и другим потенцијално заинтересованим институцијама и посредством министарства надлежног за стамбене послове, доставити га Влади на одобравање.

Програм који одобри Влада реализују локалне стамбене агенције, односно друге непрофитне стамбене организације, које се јављају на конкурс који расписује РАС.

Програми могу да се односе на проширење стана за задовољење потреба домаћинства у смислу веће просторности, изградњу неопходних санитарних просторија (нужник, купатило, кухиња), унапређење хидро и термо изолационих карактеристика стана, конструктивне сигурности, унапређења стандарда физичке приступачности објекту и стандарда самосталног живљења у становима и слично.

Кроз ове програме треба максимално подстицати облике организоване самоградње и самопомоћи, која подразумева одабир лица која могу учествовати у самоградњи и као и систем надзора и обука за те послове.

У случају да за одређене друштвене групе постоји посебан јавни интерес за прикупљање и усмеравање средстава за решавање стамбених потреба кроз овакав вид стамбене подршке, надлежне институције: министарства (одбране, просвете, унутрашњих послова, здравства) или Комесаријат за избеглице, у случају избеглица и ИРЛ, формулишу уз стручну помоћ РАС-а посебне програме које одобрава Влада. Одобрене програме спроводи РАС, а у случају избегличке и ИРЛ популације одобрене програме спроводи Комесаријат за избеглице.

## **Финансирање и одрживост програма**

Средства за реализацију ових програма се обезбеђују у буџету Републике Србије, локалних самоуправа, као и донација и кредита, које могу обезбедити и друге институције, као што је то КИРС.

Средства у највећој мери треба давати као субвенционисане кредите, с тим да се ниво субвенција може утврдити у односу на интерес у конкретном програму (за одређене циљне групе, за одређена подручја и сл).

## **Добре и лоше стране програма**

Добра страна овог програмског модела је што се: максимално користе постојећи стамбени капацитети уз мала финансијска улагања; њиме унапређује постојећи стамбени фонд; програм усмерава на најсиромашније, уз мобилисање сопствених потенцијала корисника, што је веома корисно са становишта јачања самопоуздања и социјалне инклузије. Овакви програми су у пракси показали и различите облике солидарности непосредног окружења и шире заједнице.

Недостаци оваквих програма су: високи трошкови имплементације обзиром на мали обим, и просторно расуте локације корисника. Корисници оваквих програма често нису обавештени о програму и уколико се локална самоуправа не ангажује активно на прикупљању и анализи информација о стварним стамбеним потребама које би се задовољиле на овај начин, број корисника који подносе пријаву за програм, може бити нерационално мали, а корисници сигурно неће бити они којима је оваква подршка најпотребнија.

Посебан недостатак овог програма је његов легалитет, обзиром да су објекти које треба унапредити или који су процесу градње, углавном бесправно грађени објекти на периферијама градова или селима, најчешће грађени и без пројеката

## **Постојећи примери програма**

Поједини програми доделе грађевинског материјала за избеглице и ИРЛ, финансирани од стране међународних донатора, и реализовани кроз самоградњу, припадају овом програмском моделу. КИРС овај програм види као значајан за решавање стамбених потреба избеглица. Такође, Фонд за капитална улагања Војводине, финансира програме организоване самоградње за ромско становништво.

### **9.2.6 СУБЈЕКТНЕ СУБВЕНЦИЈЕ - СТАМБЕНИ ДОДАТАК КОД ПЛАЋАЊА ЗАКУПНИНЕ**

#### **Корисници**

Овај начин стамбене подршке је намењен свим корисницима социјалног становања, као допунска мера претходно наведеним стамбеним програмима. Основна сврха оваквих мера је покривање реалних трошкова које корисник не може да плати због ниских примања, као и повећање ценовне доступности ових програма за поједино домаћинство.

Субјектне субвенције такође могу да буду и самостална мера која се примењује на тржишту, када је усмерена на смањивање каматних стопа на кредите за отплату стана и други вид олакшице (субвенционисано кредитирање учешћа за кредите за куповину стана, која се примењује од 2007).

У зависности од степена материјалне угрожености крајњих корисника програма социјалног становања којима су намењене, ове мере могу да буду у облику неповратних или повратних давања. Оне могу да буду неповратна давања, када су намењене за подршку стамбеним програмима за најсиромашнија домаћинства, која остварују право на новчану социјалну помоћ, или се оне дају у форми повољних кредита, када су намењени за подршку свим осталим корисницима програма социјалног становања.

Примаоци субвенција могу да буду примаоци или пружаоци услуга социјалног становања, а могу да се дају у облику наплативих вредносних папира (ваучера) или у облику повољних кредитних средстава за стамбене намене.

### **Надлежност у спровођењу мере**

Уколико су субвенције намењене најсиромашнијима - примаоци новчане социјалне помоћи и домаћинства чија су примања до границе релативног сиромаштва, РАС их усмерава кроз систем социјалне заштите - Министарство рада рада и социјалне политике, центри за социјални рад.

Уколико су субвенције намењене осталим корисницима социјалног становања, РАС их усмерава на непрофитне стамбене организације или банке, на основу закључених уговора.

Програм субвенционисања ће формулисати и администрирати РАС, у сарадњи са надлежним органима локалне самоуправе, локалним стамбеним агенцијама и другим непрофитним стамбеним организацијама.

Овакве субвенције могу се формулисати и на локалном нивоу, из локалних буџета за социјалну заштиту.

### **Финансирање и одрживост**

Субвенције могу да буду додељиване за плаћање закупнине до нивоа доступне нето трошковне закупнине, а у износу разлике између расположивих новчаних средстава и доходног цензуса домаћинства.

Субвенције такође могу да буду додељиване за покривање трошкова унапређења услова становања, уколико домаћинства остварују право за учешће у овом програму,

а могу бити даване у форми повољних кредита, а ређе и у форми неповратних давања до одређеног нивоа, за социјално и економски најугроженија домаћинства (примаоци новчане социјалне помоћи).

### **Добре и лоше стране**

Стамбени додатак је уобичајена комплементарна мера осталим видовима (објектних) субвенција и без ове мере значајан део становништва не би био у могућности никада да обезбеди минимално одговарајуће становање под ценовно приступачним условима (види Анекс - Анализа структуре домаћинстава у односу на примања и одговарајући стамбени програми). Уз ове субвенције обезбеђују се одржива стамбена решења и за најсиромашније становништво, чиме се директно побољшава њихов социјални статус и обезбеђују услови за њихово укључивање у друштво, а уз очување вредности стамбеног фонда. Стамбеним додатком се циљано помажу домаћинства са ниским примањима и он је веома прилагодљив променама примања или величине породице.

Мана субјектних субвенција је што су то неповратна давања. Уколико се овим мерама захвата широки круг може се створити ефекат "замке" сиромаштва, нарочито када се сувише издашно дају због смањења прихода услед незапослености. Уколико би се исте користиле на нерегулисаном приватном тржишту, то би довело до повећања висина закупнина. Стамбени додаци су комплексни за администрирање, јер захтевају стално ажурирање информација о примањима и величини домаћинстава и координисани рад више јавних служби.

### **Постојећи примери**

Пример ових субвенција постоји на програму "Социјално становање у заштићеним условима" који је актуелан у процесима затварања колективних центара за смештај избеглица и ИРЛ од 2003. Како су у овом програму корисници најсиромашнија домаћинства, програм се предвиђа субвенционисање трошкова управљања и одржавања, у зависности од висине примања домаћинства, што је дефинисано и одговарајућим одлукама локалних самоуправа. Обзиром да оваква мера социјалне заштите није још увек разрађена на начин да се врши стална провера квалификованости корисничког домаћинства, упутно је стамбене додатке уводити постепено и пажљиво, а најпре као допунски програм у јавном сектору, где ће се проверити колике су стварне потребе за субвенцијама и где ће бити могуће обезбедити бољу контролу и развити систем администрирања.

У следећој фази ова мера може бити допунска или самостална у сектору приватног стамбеног закупа, али најпре онда када буде било могуће одржавати регулисани ниво закупнина.

## **9.2.7 СУБЈЕКТНЕ СУБВЕНЦИЈЕ ЗА КУПОВИНУ СТАНОВА**

### **Корисници**

Овакви програми постоје у пракси од 2006. и они се односе на субвенционисане кредите за учешће код добијања комерцијалног стамбеног кредита код банака, у висини од 20% или 15% и њиме су обухваћени купци првог стана, (носиоци субвенције су млађи од 45 година) са примањима знатно изнад просечних (до 600%). Посредно, ова мера утиче и на поспешивање рада стамбеног тржишта и стамбене изградње. Обично је комбинована са осигурањем стамбеног кредита.

### **Надлежност у спровођењу мере**

Ова мера реализује се кроз НКОСК, која располаже фондом пренешеним са републичког буџета, а усмерава комерцијалним банкама, која финансирају остатак стамбеног кредита.

Ову меру утврђује Влада, уз претходни договор надлежних државних институција - министарстава надлежних за: становање, социјалну заштиту, финансија, РАС и НКОСК.

### **Финансирање и одрживост**

Ове субвенције се додељују из републичког буџета, програмирањем на годишњем нивоу. Услови давања субвенционисаних кредита треба да буду повољнији од услова кредитирања на тржишних, за ниво субвенција који се одреде у буџету за те потребе, а могу да се тичу смањења каматне стопе, грејс периода, периода отплате и слично.

### **Добре и лоше стране**

Добра страна ове мере је што се њом поспешује стамбено тржиште и тржиште стамбених кредита, тј. значајан капитал потребан за прибављање станова се пласира у промет и омогућава решавање стамбених потреба.

Слаба страна ових субвенција је што су усмерене на секундарно тржиште, а не само на нову стамбену изградњу (ово је додуше у једном програму у 2011. исправљено), а сигурно је да ова мера директно утиче на повећање финансијски способне тражње, а тиме на повећање цена станова и могуће анулирање ефекта ове мере. Лоша страна је и релативно слаба циљаност програма, а посебно веома висока горња граница примања. Све указује да ова мера, употпуњена обавезним осигурањем комерцијалних кредита на које се односе нема јасан социјални карактер стамбене подршке већ више подршку банкарском тржишту и грађевинској индустрији.

### **Постојећи примери**

Од 2006. Влада сваке године доноси уредбе којима реализује овај програм. До 2011. реализоване су субвенције за куповину више од 6.000 станова и за те сврхе одређено и утрошено је више од 60 милиона еура буџетских средстава.

## **9.2.8 ОСИГУРАЊЕ СТАМБЕНИХ КРЕДИТА**

### **Корисници**

Корисници ове мере су домаћинства са примањима изнад просечних и нижом кредитном способношћу. Поред постојећег осигурања стамбених кредита које спроводи НКОСК, према свим заинтересованим купцима станова који узимају стамбене кредите код комерцијалних банака, овом мером се посебно субвенционише премија осигурања стамбеног кредита у потпуном износу и прихвата осигурање кредита у износу од 90% вредности за домаћинства са примањима мањим од 200% од просечне зараде за једночлано домаћинство и према скали усклађивања величине домаћинства и прихода (види табелу 3.) Кредитна способност подразумева и доњу границу прихода, која је саставни део услова за коришћење оваквих програма. Остали услови важе као и на програмима које реализује НКОСК за све купце станова. Ова мера може се комбиновати и са субјектном субвенцијом - повољним кредитом за учешће.

### **Надлежност у спровођењу мере**

Ова мера реализује се кроз РАС, која на основу листа које достављају комерцијалне банке усмерава средства према НКОСК и закључује уговоре о осигурању стамбених кредита. Комерцијалне банке дају кредите подобним домаћинствима, а програмом се ограничавају каматне стопе.

У случају када за одређене друштвене групе постоји посебан јавни интерес за прикупљање и усмеравање средстава за решавање стамбених потреба кроз овакав програм, надлежне институције: министарства (одбране, просвете, унутрашњих послова, здравства) или Комесаријат за избеглице, у случају избеглица и ИРЛ, покрећу иницијативу и уз стручну помоћ РАС формулишу посебне програме, а РАС их имплементира под предложеним условима које је претходно одобрила Влада.

### **Финансирање и одрживост**

Ове субвенције се додељују из републичком буџета, програмирањем на годишњем нивоу. Ове субвенције су једнократна мера, циљана на одређена домаћинства.

### **Добре и лоше стране**

Добра страна ове мере је што се њом шири круг домаћинстава које могу да користе комерцијалне стамбене кредите, обзиром да држава преузима готово целокупан ризик и тиме охрабрује банке да под повољним условима пласирају средства. Посебно добра страна је ограничена висина каматне стопе за кредит који издају комерцијалне банке, што је уобичајено код кредита који се осигуравају.

Слаба страна ове мере може бити начин администрирања, тј. утврђивања услова које корисници треба да задовоље, обзиром да су они оштрији него што је то случај код уобичајеног осигуравања стамбеног кредита. Ова мера, ако није усмерена на програме са ограниченим профитом, већ се реализује на слободном стамбеном тржишту има за индиректни ефекат повећање тражње, а тиме и цена станова на тржишту.

### **Постојећи примери**

Од 2006. Влада сваке године доноси уредбе којима реализује овај програм. До 2011. реализоване су субвенције за куповину више од 6.000 станова и за те сврхе одређено и утрошено је више од 60 милиона еура.

## **9.2.9 ПОРЕСКЕ ОЛАКШИЦЕ ЗА СТАНОВАЊЕ**

### **Корисници**

Пореске олакшице су посебан вид стамбене подршке, која представља врсту субвенционисања без директних новчаних давања и могу да буду усмерене на лица која остварују право на решавање стамбених питања на основу Закона о социјалном становању (корисници социјалног становања) и/или физичка или правна лица која прибављају, издају или продају стан по непрофитним условима за кориснике социјалног становања, и уколико то буде предвиђено програмом који доноси Влада.

Овакве мере могу бити подстицајне или дестимулишуће, а требало би да буду комплементарне, претходно наведеним стамбеним програмима. Њихова основна сврха је смањивање трошкова, правилнија редистрибуција и ангажовање постојећих потенцијала. Очекује се да би са неким олакшицама са једне стране могао да се поспеши укупни порески прилив, на другој страни, обзиром да се уз примену олакшица обавезно региструју све трансакције или уговори на које се оне односе.

Ови програми такође могу да буду и самостални, као што је већ постојећа мера рефундације ПДВ код куповине првог стана по условима из Закона о ПДВ.

### **Надлежност у спровођењу мере**

На предлог РАС и Министарства, уз сагласност Владе, ове мере доноси Министарство финансија кроз измене пореских закона, а реализацију мера прати РАС и локалне стамбене агенције.

### **Финансирање и одрживост**

Пореске олакшице би требало посматрати у целости са другим увезаним мерама које могу дати ефекте у повећању прихода везаних за услуге на стамбеном тржишту и

требало би тежити укупном балансирању пореских прихода. Пореске олакшице дају повољнији ефекат уколико су примењене на непрофитним програмима, јер се на слободном тржишту њихови ефекти у појединим случајевима могу анулирати са повећањем цена.

### **Добре и лоше стране**

Добра страна ове мере је што се не захтева директна новчана давања, као и што је то случај са осталим видовима подршке.

Лоша страна са становишта социјалног становања је што су пореске олакшице недовољне као самостална подршка за стамбено и социјално најугроженије становништво и што корисници социјалног становања нису свесни права на олакшице, када се оне уводе, те их је пре свега потребно увести институционално.

### **Примери**

Повраћај ПДВ на куповину првог стана и ослобађање од плаћања ПДВ при прибављању (изградњи) станова међународним донаторским или кредитним средствима.

## **9.3. ФИНАНСИРАЊЕ ПРОГРАМА**

### **9.3.1 ФИНАНСИРАЊЕ ПРОГРАМА ИЗГРАДЊЕ И АЛТЕРНАТИВНИХ СТАМБЕНИХ ПРОГРАМА**

Закон о социјалном становању предвидео је више извора финансирања програма социјалног становања: буџетска средства, донације, домаће и иностране кредите, средства од отплате датих кредита и друго.

Основни извори средстава за финансирање социјалног становања треба да постану буџети, како републички, тако и локалних заједница и средства прикупљена од повраћаја кредита, а која се јављају у закупнинама, отплати индивидуалних хипотекарних кредита и других реализованих кредитних програма.

У почетку, улога буџета Републике треба да буде доминантна, с тим да се ова средства допуњују повољним међународним финансијским кредитима код социјалне станоградње, док ће локалне заједнице, пре свега, обезбеђивати земљиште за изградњу или одговарајуће објекте које је могуће реновирати и адаптирати за сигурно и здраво становање.

У циљу обезбеђења стабилних извора финансирања социјалног становања неопходно је донети стратешке одлуке о минималном износу дугорочног издвајања буџетских средстава за финансирање одрживих програма социјалног становања у наредном периоду, како на републичком, тако и на локалном нивоу.



Уколико би се у периоду од 2012. до 2022. у обртни фонд издвајало по 500.000.000 (5 милиона евра, колико у 2011. износи субвенција за учешће за тржишне стамбене кредите) могло би се изградити 2.100 станова. На принципима кредитног финансирања и под условима отплате под којима ће се од 2011. реализовати програм изградње кредитним средствима РБСЕ, по истеку овог периода, до 2022. из овог фонда би континуирано могла да се финансира изградња 150 станова годишње, уз допринос локалних самоуправа у земљишту и инфраструктури.

Опредељена буџетска средства ће имати за циљ формирање обртног фонда за финансирање стамбених програма при РАС. Уз константно инвестирање у овај кредитни фонд, после одређеног периода и уз поступан раст стандарда, могућно је очекивати да он постане и финансијски самоодржив, тј. независтан од буџета. У каснијој фази, са повећањем обима стамбеног фонда у јавној својини за издавање у закуп, повећаваће се финансијски извори из обртних фондова.

Због велике финансијске захтевности стамбених програма с једне стране и недостатка средстава у државном и локалним буџетима, неопходно је да се код прибављања станова за социјално становање врши комбиновање средстава са државног и локалног нивоа у што већој мери. Сиромашније јединице локалних самоуправа треба да обезбеде углавном земљиште за изградњу, док економски снажније локалне самоуправе могу да обезбеде и додатна финансијска средства.

Други важни извори кредитирања, посебно у почетним годинама формирања обртних фондова су повољна кредитна средства из међународних финансијских институција (као што су РБСЕ, ЕИБ, ЕБРД и друга).

Према досадашњем искуству, донације које долазе из фондова међународних институција су усмерене на најугроженије и на специфичне групе (избеглице, ИРЛ, Роми, становници колективних центара) и не представљају извор са којим треба рачунати код финансирања дугорочних програма.

### **9.3.2 НАЧИН ОБРАЧУНА ЗАКУПНИНЕ КОД СТАНОВА ЗА СОЦИЈАЛНО СТАНОВАЊЕ**

Основни програми субвенционисања закупнина се финансирају из буџета као посебне врсте социјалних давања, на државном и локалном нивоу.

Утврђивање начина обрачуна и висине непрофитне или регулисане закупнине, представља основу за утврђивање висине и обима субјектних субвенција.

Пошто је у Стратегији изабран приступ обрачуна свих реалних трошкова, у обрачуну закупнине полази се од такозване "брutto трошковне закупнине", која обухвата све инвестиционе и експлоатационе трошкове, док се смањивањем ових трошкова уз различите "објектне субвенције", добија нижа - "нето трошкова закупнина", која у суштини треба да одговара висини закупнине која би била ценовно доступна одређеним доходним групама.

Да би оваква приступачна закупнина била доступна и домаћинствима са ниским примањима, потребно је додатно обезбедити субвенцију којом ће се покрити разлика између нето трошковне закупнине и 1/3 укупних нето прихода домаћинства.

Уколико би се утврдила јединствена закупнина на ниском нивоу, која би била доступна свим домаћинствима (такозвана "социјална закупнина"), биле би неопходне велике субвенције, како на страни прибављања стана, тако и на страни стамбене потрошње.

Овај начин се сматра врло неефикасним са економске тачке гледишта, јер не подстиче домаћинства да своју стамбену потрошњу прилагоде својим потребама, док поједина домаћинства могу да остваре субвенције које им нису потребне, што је неправично. Стога закупнине и субвенције треба у што већој мери приближити стварним потребама и различитим платежним могућностима домаћинстава. У ту сврху потребно је установити стандарде стамбене потрошње, односно величине и квалитета станова.

У доњем графикону су приказани различити нивои закупнина, од тржишне, преко бруто и нето трошковне закупнине, до доступне закупнине уз стамбени додатак и без њега.

#### График 15. Доступна закупнина и субвенције

*Извор:* Упутства за социјално становање, УНЕЦЕ

Да би се стамбена потрошња ускладила са потребама домаћинстава, и у складу с тиме утврдио одговарајући ниво јавне подршке за становање у форми стамбених додатака, потребно је утврдити неке од основних параметара који утичу на цену стана, што се пре свега односи на параметре "просторности", који се изражавају у површинама стамбеног простора. С обзиром на ограниченост средстава из буџета, Стратегија предлаже следеће оптималне стамбене површине, за изградњу нових станова, што не треба аутоматски примењивати на површине постојећих станова при утврђивању стамбених потреба.

#### Табела 2. Оптималне површине за новоизграђене социјалне станове

Величина домаћинства	Површина по домаћинству	Површина по члану
1-члано	20 - 30 м <sup>2</sup>	20 - 30 м <sup>2</sup>
2-члано	30 - 42 м <sup>2</sup>	15 - 20 м <sup>2</sup>
3-члано	42 - 55 м <sup>2</sup>	14 - 17 м <sup>2</sup>
4-члано	55 - 65 м <sup>2</sup>	14 - 16 м <sup>2</sup>
5-члано	65 - 75 м <sup>2</sup>	13 - 15 м <sup>2</sup>
6-члано	75 - 85 м <sup>2</sup>	12,5 - 14 м <sup>2</sup>

*Извор:* Министарство животне средине, рударства и просторног планирања

За сваког новог члана код домаћинстава преко 6 чланова, површине би се увећавале за 6 м<sup>2</sup> по члану, с тим што закуподавац може издати у закуп мањи или већи стан, уколико се купац с тим сложи или ако тако жели, при чему се разлика у м<sup>2</sup> обрачунава другачије.

У условима ниског економског стандарда домаћинства, као што је случај у нашој земљи, примењује се такозвана стара ОЕЦД еквивалентна скала, позната још и као "Оксфорд" еквивалентна скала, која подразумева коефицијент 1 за једног одраслог члана, коефицијент 0,7 за сваког додатног одраслог члана, као и коефицијент 0,5 за свако дете до 14 година старости.

Индикативни подаци о примени еквивалентне скале за поједине програме, приказани су у наредној табели, али је у односу на специфичне услове за појединим програмима могуће утврдити и другачије нивое примања, у зависности од актуелне ситуације.

**Табела 3.** Примена коефицијента ОЕЦД "Оксфорд" еквивалентне скале за ограничења прихода у различитим стамбеним програмима

Величина домаћинства	Коефицијент увећања прихода (по "Оксфорд скали")	Нивои прихода домаћинства за:			
		непрофитни закуп	непрофитну куповину	унапређење услова становања	стамбене додатке
1 одрастао	1,0	100%	150%	50%	35%
1 одрастао 1 дете	1,5	150%	180%	75%	53%
2 одрасла	1,7	170%	204%	85%	60%
1 одрастао 2 деце	2,0	200%	240%	100%	70%
2 одрасла 1 дете	2,2	220%	264%	110%	77%
2 одрасла 2 деце	2,7	270%	324%	135%	95%
2 одрасла 3 деце	3,2	320%	384%	160%	112%

*Извор:* Европска организација за сарадњу и развој - ОЕЦД

Поред ових параметара, други битни елемент који дефинише програм социјалног становања је утврђивање начина обрачуна закупнине у јавном сектору.

У наредној табели је дата структура нето трошковне закупнине. Предложени коефицијенти су дати на основу досадашњих искустава у стамбеним програмима који су спровођени у Србији, као и на основу упоређивања са нивоима закупнина у Словенији, где постоје разрађени програми закупа станова у јавном сектору.

**Табела 4.** Структура највише нето трошковне закупнине у % годишње

Елементи закупнине	Неамортизовани наменски станови, грађени неповратним финансијским средствима	Неамортизовани станови, грађени кредитним финансијским средствима
1. Трошкови	до 0,5 % x ВС	до 0,5% x ВС

одржавања		
2. Трошкови осигурања	до 0,05% x BC	до 0,05% x BC
3. Трошкови управљања	до 0,5% x BC	до 0,5% x BC
4. Остали трошкови	до 0,675 x BC	до 0,675 x BC
Нето трошковна закупнина	до 1,725 x BC	до 1,725% % x BC уз усклађивање са растом прихода домаћинства
BC је тржишна вредност стана коју је утврдило Министарство финансија - Пореска управа на начин како се утврђује основица пореза на пренос апсолутних права		

Нето трошковна закупнина може износити највише до 1,725% вредности стана на годишњем нивоу. Ова закупнина се састоји од 0,5% од вредности стана на име трошкова одржавања, 0,05 % од вредности стана на име трошкова осигурања, 0,5 % од вредности стана на име управљања, а остатак до укупног износа су остали трошкови.

## 10. АКЦИОНИ ПЛАН

Акциони план за спровођење Стратегије садржи активности, носиоце послова, рокове извршења и финансијска средства за реализацију активности.

## 11. ЗАВРШНА ОДРЕДБА

Ову стратегију објавити у "Службеном гласнику Републике Србије".

05 број 36-9915/2011-1  
У Београду, 26. јануара 2012. године

**Влада**

Први потпредседник Владе -  
заменик председника Владе,  
**Ивица Дачић**, с.р.

### **АНЕКС**

#### **Анализа структуре домаћинства у односу на примања и одговарајући стамбени програми**

Ове анализе представљају поређење цене нето трошковне закупнине за стан од 50 м<sup>2</sup>, у односу на децилну расподелу расположивих средстава домаћинства по висини, у 2009. години, за просечну цену новог стана на нивоу Републике Србије,

која је 2008. године износила 105.912 динара/м<sup>2</sup>. За потребе утврђивања просечне закупнине на нивоу Републике Србије, ова цена је помножена са одговарајућим коефицијентом 0,67, за просечну опремљеност стана, лоцираног у градској зони која би одговарала за социјално становање, чиме је добијена вредност стана од 70.961 динара/м<sup>2</sup>. За стан од 50 м<sup>2</sup> цена стана би износила 3.548.052 динара у 2009. години, што је основ за утврђивање месечне закупнине, у складу са понуђеним решењима у наредним табелама.

**Табела 5.** Приказ квалификованости домаћинстава за различите економски одрживе програме социјалног становања на основу прихода домаћинства<sup>1)</sup>

Закупнина 1,75 % од вредности стана <sup>2)</sup> , са субвенцијама за домаћинства са приходима испод границе сиромаштва							
Бр. децила или граница	Приходи домаћинства	Граница релативног сиромаштва у 2009.	Месечна закупнина за стан 50 м <sup>2</sup>	Цензус	Закупнина коју плаћа купац (2-3)	Субвенција	Остатак прихода (2-6)
1	2	3	4	5	6	7	8
1	14.039	23.090	5.174	28.264	0	5.174	14.039
Закупнина 2,75 % од вредности стана <sup>2)</sup> , са субвенцијама за домаћинства до 40% просечних примања, увећано за коефицијент еквивалентних примања по члану домаћинства, са постепеним порастом у складу са растом прихода домаћинства до краја спровођења Стратегије до 4,75%							
ДГ <sup>3)</sup>	23.090	23.090	8.131	31.221	0	8.131	23.090
2	23.506	23.090	8.131	31.221	416	7.715	23.090
3	27.010	23.090	8.131	31.221	3.920	4.211	23.090
4	31.114	23.090	8.131	31.221	8.024	107	23.090
ГГа <sup>4)</sup>	31.221	23.090	8.131	31.221	8.131	0	23.090
Закупнина 2,75 % од вредности стана <sup>2)</sup> , за домаћинства до 100% просечних примања, увећано за коефицијент еквивалентних примања по члану домаћинства, са постепеним порастом у складу са растом прихода домаћинства до краја спровођења Стратегије до 4,75%							
5	37.680	23.090	8.131	31.221	8.131	0	29.549
6	41.455	23.090	8.131	31.221	8.131	0	33.324
7	50.865	23.090	8.131	31.221	8.131	0	42.734
ГГБ <sup>5)</sup>	69.813	23.090	8.131	31.221	8.131	0	61.682
Повољни кредити за стан од 50 м <sup>2</sup> - доња граница примања 3 рате кредита (58.350 РСД), горња граница примања 120% или 150% просека							
Бр. децила или граница	Приходи домаћинства	Месечна рата кредита за стан 50 м <sup>2</sup>		Цензус 3 рате кредита	Остатак прихода		
ДГ.	58.350	19.450		58.350	38.900		
8..	58.388	19.450		58.350	38.938		
9.	69.046	19.450		58.350	49.596		
ГГв1 <sup>6)</sup>	83.775	19.450		58.350	64.325		
ГГв <sup>6)</sup>	104.719	19.450		58.350	85.269		

1) приказ је дат према децилној подели прихода домаћинства (расположива средства у новцу) и према доњим и горњим границама прихода домаћинства, које их квалификују за одређени економски одржив програм социјалног становања

- 2) Вредност стана из решења за обрачун пореза на имовину;
- 3) ДГ = Доња граница новчаних примања трочланог домаћинства за учешће у програму закупа стана у јавној својини;
- 4) ГГа = Горња граница новчаних примања трочланог домаћинства за остваривање права на смањену закупнину - 40% просечних примања увећано за коефицијенат еквивалентне скале по члану домаћинства;
- 5) ГГб = Горња граница новчаних примања трочланог домаћинства за остваривање права на непрофитни закуп стана у јавној својини - 100% просечних примања увећано за коефицијенат еквивалентне скале по члану домаћинства;
- 6) ГГв = Горња граница новчаних примања трочланог домаћинства за остваривање права на непрофитну куповину - 120% (или 150%) просечних примања увећано за коефицијенат еквивалентне скале по члану домаћинства.

Из приложеног се види да домаћинства из првог децила не могу да плаћају ни минималну трошковну закупнину у целости, као и да су им потребна додатна социјална давања, пошто је њихов просечни ниво прихода испод границе апсолутног сиромаштва, која се прорачунава на основу калоријске вредности за задовољењем прехрамбених потреба.

Домаћинство које може да приступи овом програму, под условом да постоје стамбени додаци за покривање минималних трошкова становања, је оно трочлано домаћинство које има примања у новцу на нивоу границе релативног сиромаштва. Стамбени додатак за такво домаћинство би био на нивоу те минималне доступне закупнине.

Већ други децил домаћинстава, у просеку има потребу за стамбеним додатком који износи око 3/4 закупнине, док трећи децил домаћинстава у просеку има потребу за субвенцијом од око 1/4 закупнине. Четврти децил домаћинстава има потребу за минималним додатком у просеку, док остала три децила домаћинстава, немају потребу за стамбеним додатком. На овај начин посматрано, укупна оптерећења субвенцијама могу да се крећу око 25% од повратних средстава од закупнина, на нивоу програма, под претпоставком да су у програму у подједнаком проценту заступљена домаћинства из свих шест децила.

Ово је с једне стране финансијски одрживији модел од модела да сви плаћају ниску закупнину, која не одражава стварне трошкове, или да је уопште не плаћају, а с друге стране је и праведан и усклађен према приходима.

Овај модел уједно даје и основу за постепено усклађивање закупнина на нивоу пуних трошкова, јер ће се кроз њега обезбедити одрживост социјалних стамбених програма овог типа и даље увећање основе за остваривање социјалних циљева у стамбеној политици - изградња потребног стамбеног фонда за издавање по непрофитним условима.

Треба такође рећи да део закупнине до нивоа од 1,75% од вредности стана годишње, покрива трошкове експлоатације стана (одржавање, управљање, осигурање од штета), што је ниво субјектних субвенција.

Остатак од 1% од вредности стана, представља део отплате трошкова прибављања стана, односно део трошкова амортизације, што може да се на самом почетку формулисања пројекта обухвати кроз одговарајуће објектне субвенције.