СОЦИЈАЛНО СТАНОВАЊЕ

Основни појмови и разлози за увођење системских промена у стамбеној области у Србији

Програм за урбани развој

Београд, мај 2009.

После 45 година социјализма, када се држава бавила обезбеђивањем стамбеног простора запосленима, извршена је потпуна приватизација станова и целокупни стамбени фонд је прешао у приватну својину, а држава је препустила грађанима да своје потребе сами решавају на тржишту.

Тако је стамбена изградња постала најпрофитабилнија привредна делатност, а решење стамбеног проблема за већину становништва – недостижан сан.

Социјално становање

Основни појмови и разлози за увођење системских промена у стамбеној области у Србији

Ђорђе Мојовић[1]

Синиша Воларевић[2]

ОСНОВНИ ПОЈМОВИ

Нетржишно, непрофитно или **социјално становање** је део стамбене политике једне државе, којим се на системски начин обезбеђују претпоставке за решавање стамбених потреба свих домаћинстава која не могу да самостално на тржишту себи обезбе адекватно стамбено решење. Нетржишно или социјално становање је типично за тржишне економије (капиталистичка уређења) и представља реакцију државе на несавршености тржишта.

У Србији, али и у другим, па и развијеним земљама, велики део популације може бити на такав начин оквалификован. У европским земљама, социјалним (нетржишним) становањем обухваћено, на пример, преко 20% становништва у В. Британији, 25% у Француској, до 35% у Холандији и 40% у Шведској или Пољској. Иза оваквих пракси стоји заједничка платформа стамбених политика, заснована, пре свега, на људским правима, а која државама намеће обавезе да обезбеде предиспозиције за решавање стамбених потреба становништва. Она је дефинисана Социјалном повељом Савета Европе, коју је и Србија потписала 2005. године. Чланом 31. Повеље дефинише се право на становање и обавезе држава да обезбеде законски, институционални и финансијски оквир којим ће се: 1) увести стандарди **одговарујућег стамбеног простора**; 2) обезбедити мере за **превенцију и смањење бескућништва**; и 3) обезбедити да **цене становања буду приступачне** и онима који немају довољно средстава.

Беч. Општински станови за издавање из 1970-тих

Социјално становање је, по данашњим схватањима, готово неизоставни елемент развоја градова, а националном стамбеном политиком директно се доприноси и политикама које подржавају равномерни регионални развој. Са те стране, социјално становање никако се не посматра као трошак, већ као инвестиција са дугорочним позитивним ефектима, која са једне стране, доприноси повећању привредних активности (ангажовању великог броја привредних грана и стварању нове вредности) и мобилности радне снаге, а са друге, социјалној кохезији и унапређењу демографске структуре. У многим земљама, кроз социјално становање државе

[1] Ђорђе Мојовић је програмски директор у Програму за урбани развој из Београда и учесник у реализацији СИРП програма.

[2] Синиша Воларевић је координатор пројекта у Групи 484 из Београда

унапређују своје стандарде за стамбену изградњу и урбанизацију и тиме индиректно подижу обим и квалитет станова на тржишту. На послетку, примери многих европских земаља са дугом традицијом (скандинавске земље, Холандија) показују да системи финансирања нетржишне стамбене изградње могу временом постати самоодрживи.

СОЦИЈАЛНА СТАМБЕНА ПОЛИТИКА У СРБИЈИ ОД 1990.

Од 1990, од када је започета масовна приватизација и распродаја друштвеног стамбеног фонда, иницијативе су се сводиле на изоловане краткорочне мере, без снажнијег позитивног утицаја на стамбено тржиште и на решавање новонасталих, али и наслеђених проблема, који су се временом само умножавали. Ако се томе додају све недаће кроз које је Србила пролазила током овог периода, укупни резултати су суморни и они се огледају у:

- распродаји друштвене имовине, без формирања фондова којима би били започети нови циклуси станоградње,

- постепеном растакању постојећих институција, система, механизама и кадровских капацитета;

- потпуном препуштању решавања стамбених потреба становништва тржишту и тиме – драстичним смањењем доступности станова;

- додатним повећањем тражње у градовима услед прилива избеглих и расељених лица (који данас чине око 10% становништва Србије);

- појачаним генерисањем бесправне градње;

- анахроним, неадекватним и недореченим прописима;

- укидањем или минимизирањем јавне интервенције, али и задржавањем монопола јавног сектора у типично тржишним инструментима (јавна стамбена предузећа), уз истовремено препуштање приватизованог стамбеног фонда рапидном пропадању.

У односу на претходни период, и у односу на европске земље, Србија бележи велики пад производње станова: са 60.000 станова у 1979. (историјски максимум) и 42.000 у 1990. на најнижи ниво од око 10.000 станова у 2000. години, да би тек од 2003. уз привредним раст оживело и стамбено тржиште, и стамбена изградња постепено расла до 19.000 у 2007, што је у нивоу изградње из 1950-тих.

ПОЛИТИКЕ И ПРОГРАМИ

Последња системска промена у стамбеној политици била је масовна приватизација друштвеног стамбеног фонда, обављена готово у целости у првој половини 1990-тих. Сви остали стамбени програми нису међусобно били кохерентни, а могу се грубо поделити у две групе: оне који су усмерени на обезбеђење станова за популацију са средњим и

Могло би се тврдити да је један од најважнијих фактора емиграције великог броја високошколованог кадра и њихових породица из Србије у протекле две деценије, као и укупног пада наталитета нације , био управо недостатак доступног стамбеног простора.

вишим примањима и програме за угрожене групе. Прва врста програма, која је и доминантна по обиму буџетских издвајања, односила се на запослене у јавном сектору и млађа домаћинства са надпросечном кредитном способношћу. Циљне групе у програмима друге групе су избеглице и интерно расељена лица са нижим примањима, Роми и, делом, социјално угрожено становништво, којим је обезбеђиван тзв. социјални микс у програмима интеграције избеглица.

У области становања, на државном нивоу не постоје стратешка документа, али се суштинске промене у овом сектору увелико предлажу као стратешки приоритети и конкретне оперативне активности у многим другим стратегијама и акционим плановима. Стога се, као први приоритет, нужно намеће стварање посебног и целовитог стратешког и акционог оквира стамбене политике. Социјално становање, као њен интегрални део, уједно би требало да у будућој стамбеној политици представља и најзначајнији део јавне интервенције.

ЗАКОНСКИ ОКВИР

Постојећи законски оквир о становању је, у време када је доношен (од 1992. до 1995. године), третиран као прелазно решење, међутим, држава после тога није донела нове прописе. После 2004. нека законска решења постављају темеље савременој стамбеној политици, али још увек не на целовит начин. Поред предвиђеног Закона о социјалном становању, који такође не обједињује све постојеће инструменте социјалног становања, биће потребно ревидовати укупно стамбено законодавство и све релевантне законе који значајно утичу на стамбену политику (својина, јавна својина, локална самоуправа, земљиште, фискални закони, стандарди и др). Од посебног значаја биће законско одређење надлежности и улога свих нивоа власти у области стамбене политике.

ИНСТИТУЦИОНАЛНИ ОКВИР

Према нивоу интервенције, могу се разликовати државни програми, које су спроводиле различите републичке установе, програми локалних самоуправа, и програми које су водиле међународне огранизације.

У периоду после 1990, основна преокупација државе је било окончање готово потпуне приватизације стамбеног фонда. Од средине 1990-тих, па посебно од 2000, улога државне управе у сектору становања константно се маргинализује, а процеси јачања капацитата за вођење стамбене политике потпуно изостају .[3]

Nacionalna korporacija za osiguranje stambenih kredita
Beograd, Kneza Miloša 20, tel: +381 11 3624 900, fax: +381 11 3624 920, email: info@nkosk.co.yu

Значајан помак у стамбеној политици је направљен формирањем Националне корпорације за осигурање стамбених кредита 2004. и она представља прву државну институцију из шире сфере социјалног становања.

Иако је регулативом домен делатности локалних самоуправа сведен на *старање о одржавању стамбених зграда и исељавање лица бесправно усељених у стамбене зграде*[4], у управним структурама на локалном нивоу, како у великим градовима, тако и у мањим општинама, постоји изграђена свест о нужности да се локална власт бави стамбеном политиком и решавањем стамбених проблема популације са нижим примањима.

Фондови солидарне стамбене изградње обезбедили су највећи део новоизграђених станова у сектору нетржишног/социјалног становања.

И коначно, после десетак година функционисања, у неколико градова еволуирали у градске стамбене агенције – прве институције са конкретним мандатом спровођења стамбене политике

[3] У 2008. години, Одсек за становање, као надлежно владино тело, сада у оквиру Министарства животне средине и просторног планирања, има три запослена.

[4] Закон о локалној самоуправи (Сл. гласник РС 9/02) и нови Закон о локалној самоуправи (Сл. гласник 129/07) пренебрегао је чињеницу законског постојања и праксе **солидарне стамбене изградње** (до 2005),

у домену социјалног становања. Други програми, иако реализовани изван специјализованих стамбених организација, као што је то случај у Београду, такође јасно показују да су локалне власти потпуно свесне да значајан део становништва не може решити своје стамбене потребе без подршке државе.

Висока заступљеност ових питања на политичким агендама локалних власти такође указује на носећи потенцијал локалног нивоа у развоју јавне интервенције у стамбеној политици.

ФИНАНСИРАЊЕ

У различите форме социјалног становања до сада је доминантно инвестирано кроз фондове солидарне стамбене изградње: од 1990. кроз ФССИ у солидарну стамбену изградњу уложено је између 600 и 800 милиона еура, а остали програми, који су били усмерени на прибављање станова или субвенционисање стамбених кредита, финансирани су у нивоу између 150 и 200 милиона еура, од чега је 80% пласирано после 2003. г. Део буџетских издвајања, чију висину није могуће установити, односи се на прибављање станова за потребе запослених у јавном сектору, у периоду од 2002. до 2007.[5]

Београдски Фонд за финансирање солидарне стамбене изградње је изградио више од 8.000 станова, од оснивања 1990.

Директне инвестиције у различите програме подршке решавању стамбених потреба остварене из међународних донација износе више од 80 милиона еура за последње две деценије. Све наведено указује да је улагања у социјално становање било, али њихов обим је био толики да нипошто није могао да промени стање на тржишту нити да изазове системске промене.

УВОЂЕЊЕ СИСТЕМА СОЦИЈАЛНОГ СТАНОВАЊА

На основу Националне стратегије за решавање питања избеглих и интерно расељених лица из 2002. године, реализован је програм Становање и трајна интеграција избеглица (СИРП) уз техничку подршку УН-ХАБИТАТа[6] у периоду 2003 – 2008. године. Програм је реализован на основу донације Владе Италије (15 милиона еура), а његов основни циљ био је да, заједно са министарством надлежним за становање и одабраних 7 градова и општина – конципира, разради и кроз пилот пројекте тестира све основне елементе будућег система нетржишног (социјалног) становања и локалних стамбених политика.

Резултати овог програма су: разрађена и делимично у пракси испробана основна структура и

[5] За време док је трајала могућност кредитирања набавке станова за запослене у јавном сектору по Уредби о решавању стамбених потреба изабраних, постављених и запослених лица код корисника средстава у државној својини, то јест пре него је Уставни суд поједине одредбе те Уредбе прогласио неуставним. ("Сл. гласник РС", бр. 41/2002, 76/2002, 125/2003, 88/2004, 68/2006 - одлука УСРС, 10/2007 и 107/2007)

[6] УН-ХАБИТАТ је Програм Уједињених Нација за људска насеља и глобално референтна стручна организација УН са мандатом да даје смернице за урбани развој и становање.

механизми система социјалног становања; у осам општина формиране градске стамбене агенције, као прве специјализоване институције за спровођење социјалне стамбене политике на локалном нивоу; изграђени први станови у јавном власништву за издавање под закуп и установљени модели финансирања и кредитирања непрофитне изградње, као и селекције корисника.

Иако предвиђена Програмом, није основана Републичка агенција за становање. Крајњи резултат била је израда **ПРЕДЛОГА ЗАКОНА О СОЦИЈАЛНОМ СТАНОВАЊУ**, чији је циљ да на републичком и локалном нивоу постави основне инструменте вођења социјалне стамбене политике.

Ваљево. Општински станови за издавање

ПРЕДЛОГ ЗАКОНА О СОЦИЈАЛНОМ СТАНОВАЊУ

Постојећи Предлог закона урађен је на основу нацрта који се пред министарствима појавио још крајем 2004, али је тек 2007. г. коначно усвојен на Влади и послат парламенту. Након промене Владе, у лето 2008, исти Предлог закона је поново упућен Народној скупштини и од тада се налази у процедури за усвајање.

Принципи и концепти које заступа овај системски закон јесу:

а) да јавна интервенција, односно социјално становање, обухвата знатно шири обим мера него што је то било традиционално социјално становање под закуп у јавном власништву;

б) да се цео система заснива на подели основних надлежности на финансирање са централног нивоа и спровођење стамбених програма на локалном нивоу;

в) да систем финансирања мора бити заснован на повраћају трошкова;

г) да субвенције морају бити транспарентне; и

д) да систем институција и механизама има флексибилност и капацитет да спроводи различите мере и програме, у зависности од стамбене политике.

На самом почетку закона упућује се на то да *социјално становање* није део неке већ дефинисане стамбене политике, већ та политика треба да се формулише и периодично ревидира, стратешким и програмским документима. Обим и врста интервенција су практично неограничени и спадају у најшире поимање нетржишног или социјалног становања. То одговара дефиницијама социјалног становања које се заступају на нивоу европских и међународних струковних удружења.

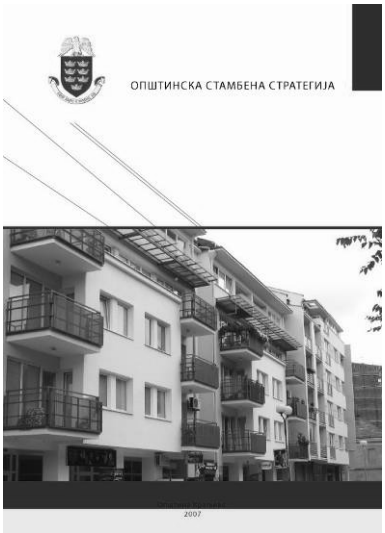
Становање код кога је приступ контролисан постојањем правила додељивања и које је усмерено на домаћинства које имају тешкоћа да обезбеде смештај на тржишту.

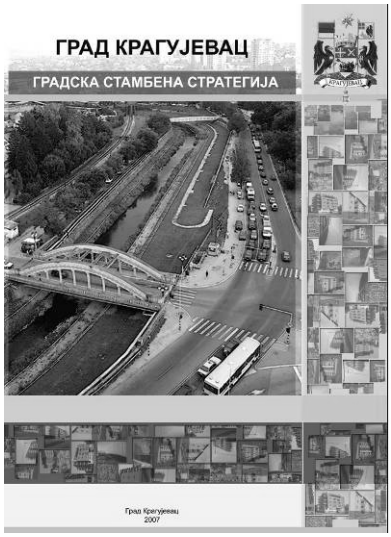
Дефиниција социјалног становања Европског удружења националних асоцијација стамбених организација CECODHAS

Социјално становање је становање одговарајућег стандарда које се обезбеђује уз подршку државе, у складу са стратегијом социјалног становања и програмима за реализацију стратегије, домаћинствима која из социјалних, економских и других разлога не могу да обезбеде стан по тржишним условима.

Предлог Закона о социјалном становању, (члан 2.)

Предлог закона дефинише стратешка и програмска документа која би требало да се доносе, а којима се дефинишу потребе и врши програмирање интервенција. Додељују се надлежности републичке и локалних управа. На републичком нивоу се, поред **стратегије социјалног становања**, дефинишу и **дугорочни, средњорочни и годишњи програми**, и оснива се **Републичка агенција за становање.**





Три од осам до сада постојећих локалних стамбених стратегија

Републичка агенција за становање (РАС) је национална стручна и финансијска стамбена институција, какву има највећи број развијених земаља и све европске, некада социјалистичке земље. Примарна функција ових агенција је програмирање, прикупљање и усмеравање средстава у различите облике јавне интервенције из сфере социјалног становања.

РАС би, поред функције финансирања, имала и веома важну улогу подршке изградњи система институција и других инструмената за спровођење социјалне стамбене политике. У том смислу, РАС би требало да се бави и организовањем стручних активности, израдом норматива, стручном помоћи и техничком подршком локалним самоуправама, њиховим институцијама и другим стамбеним организацијама.

Закон, поред буџетских средстава, предвиђа и разне друге могућности финансирања програма, а средства би се користила за кредитирање непрофитних стамбених организација за градњу станова за издавање, кредитирање куповине станова за физичка лица, подстицање стамбене штедње, подстицања различитих облика социјалног становања, посебно јавно-приватних партнерстава, и др.

Банка за развој Савета Европе је један је од најповољнијих извора за финансирање социјалног становања у Европи. Ова банка је пружила кључну помоћ оснивању националних институција за стамбено финансирање у Пољској и Румунији. Од 1995. Банка је одобрила 5,6 милијарди еура за пројекте социјалног становања. Србија би ускоро требало да реализује 10 милиона еура за изградњу станова за избеглице.

Предлогом закона, спровођење програма социјалног становања додељује се **непрофитним стамбеним организацијама**, чија је првенствена делатност изградња и управљање стамбеним фондом за издавање под закуп. Поред локалних самоуправа, које, уместо општинских или градских, могу формирати и окружне / регионалне стамбене агенције, непрофитне стамбене

организације могу оснивати и други оснивачи, с тим да се предвиђа систем издавања лиценци код надлежног министарства. Предлогом закона детаљно су дефинисане активности којима би требало да се бави општинска стамбена агенција, дајући јој поред основне делатности – управљања општинским стамбеним фондом – и кључне надлежности за спровођење локалне стамбене политике.

РЕШАВАЊЕ СТАМБЕНИХ ПОТРЕБА РАЊИВИХ ГРУПА У БУДУЋЕМ СИСТЕМУ СОЦИЈАЛНОГ СТАНОВАЊА

Као што је поменуто, изградња најављеног система социјалног становања започета је на приоритетима и смерницама Националне стратегије за решавање питања избеглих и расељених лица, дакле, две рањиве друштвене групе посебно суочене са проблемима социјалне интеграције, у првом реду, проблемима становања и запошљавања. Ове групације чине 10% популације у Србији (узимајући у обзир и избеглице које су примљене у држављанство Србије), а у многим урбаним центрима чак и до 20%. Њима се морају придодати Роми, којих у Србији има, по проценама, између 250.000 и 500.000 (3,5% до 7%), а који, генерално узев, живе у далеко најлошијим стамбеним условима.

Особа које и данас живе у избегличком статусу, по званичним подацима из јуна 2008, има нешто више од 97.000. У још увек постојећим колективним центрима живи нешто мање од 6.000 избеглих и расељених лица. Укупан број расељених лица у Србији, изван Косова и Метохије, већи је од 206.000.

Само око 30% избеглица има неки облик власништва над сопственим станом,[7] а 61% станује у подстанарском статусу или код рођака и пријатеља. Чак 42% плаћа закупнину за стан или кућу у

> Према студији Комесаријата за избеглице из децембра 2008. године, неки од видова социјалног становања је жељена опција за 79% испитаника који живе у приватном смештају и немају решено стамбено питање. Око 15.000 избегличких домаћинстава желело би своје стамбено питање решити путем кредита са ниском месечном ратом отплате кредита. 36% жели купити сеоско домаћинство, а 12% препознаје помоћ у грађевинском материјалу као најадекватнији вид подршке.
>
> *Стање и потребе избегличке популације у Републици Србији*, КИРС: Београд, 2008.

којој живи. Седам одсто домаћинстава живи у просторима који нису намењени за становање,[8] а готово половина у стамбеним просторима мањим од 15м^2 по члану домаћинства.[9]

Чињенице о становању Рома

У Србији постоје 593 ромска насеља са 200.000 Рома староседелаца и око 46.000 Рома расељених са Косова и Метохије.

300 ромских насеља су градска насеља (од чега је 137 у Београду), а остала су приградска или рурална.

44% насеља су означена сламовима и нехигијенским насељима; уређена насеља чине само 11% укупног броја.

30% насеља нема воду, а 40% нема канализацију.

Стратегија за унапређење положаја Рома, 2009

---

[7] У укупној популацији Србије, 90,4% домаћинстава поседује кућу или стан. (Извор: *Студија о животном стандарду, Србија 2002 – 2007*, Републички завод за статистику: Београд, 2008.)

[8] Само око 0,5% домаћинстава у општој популацији Србије. (Извор: *Студија о животном стандарду, Србија 2002 – 2007*, Републички завод за статистику: Београд, 2008.)

[9] У домаћинствима која у Србији живе испод линије сиромаштва, просечна стамбена површина по члану домаћинства износи 22,4м^2. (Извор: *Студија о животном стандарду, Србија 2002 – 2007*, Републички завод за статистику: Београд, 2008.)

Када су у питању расељеничка домаћинства, 53% је обезбедило власништво над сопственим станом, док 22% изнајмљује свој стамбени простор. Квалитет становања је упадљиво нижи него у општој популацији: 10,2% живи у објектима који нису намењени становању, а просечна величина стамбеног простора по члану домаћинства износи 18,43м^2.

Такође, показатељи стамбеног сиромаштва су далеко израженији међу ромским расељеничким породицама.[10]

Инструменти решавања стамбеног питања по правилу су јединствени за целу популацију и за све рањиве друштвене групе па је у том смислу потребно увести нека универзална правила. Стамбено угрожено становништво, у целини, може се анализирати и класификовати према неколико параметара:

1. Лица **без одговарајућег стана** – лица без крова над главом и бескућници
2. Лица чија је **стамбена ситуација угрожена** – несигурно и неадекватно настањени, што укључује:
   - **закупце без правне заштите** (без уговора или ефикасне правне заштите)
   - **закупце** под уговором, али **без сигурности** и заштите (по питању избацивања или одређивања висине закупнине)
   - особе чији је стамбени статус угрожен због њихове **економске ситуације**, а то могу бити:
     - **сиромашни власници** станова који нису у стању да плаћају трошкове становања
     - **закупци који немају довољно средстава** да плаћају закупнину и остале трошкове становања
3. Лица којима је **тржишна цена становања недоступна** (локалној заједници потребни кадрови, млади брачни парови, итд)

Радне дефиниције према Европској федерацији националних организација које се баве бескућништвом – FEANTSA (European Federation of National Organisations Working with the Homeless)

Као што се види, ове веома широке класификације потенцијалних клијената система социјалног становања у Србији обухватају велики део становништва – од најсиромашнијих – бескућника, преко сиромашних власника станова(!) до младих који из стамбених разлога одлажу заснивање породичног домаћинства или проширење породице. Специфично угрожене групе (као што су особе са инвалидитетом) морају се третирати по општеважећим и посебним стандардима, као што су нпр. прописи о уклањању архитектонских баријера (лифтови, рампе, стандарди за димензије отвора, одређени број новоизграђених станова у непрофитном сектору прилагођен потребама особа са инвалидитетом, и др).

Посебно рањиве групе (избеглице, расељена лица, Роми) директно се својом стамбеном угроженошћу уклапају у универзалне принципе, па је неопходно да их будући систем социјалног становања, док год таква ситуација траје, сврстава у приоритетне кориснике. Овде би такође увек требало имати у виду да се стамбена политика усклађује са развојним политикама, па је логично стамбене субвенције усмеравати пропорционално регионалној (не)развијености.[11]

Београд, мај 2009.

---

[10] Цвејић, С. и Бабовић, М: *Друштвени и економски положај ИРЛ у Србији*, UNDP и UNHCR: Београд, 2008.

[11] Држава је овакав став дефинисала и усвајањем Националне стратегије за решавање питања избеглих и расељених лица из 2002. године.