



Стална конференција
градова и општина

Савез градова и општина



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Swiss Agency for Development
and Cooperation SDC

Др Ђорђе Мојовић
Мр Борис Жерјав

Разлози за увођење стамбене политике као изворне надлежности локалне самоуправе

*Анализа потреба, могућности и
одрживости реформи у области*

Пројекат *Институционална подршка СКГО*

Београд, 2010



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Swiss Agency for Development
and Cooperation SDC

Анализа је резултат рада Сталне конференције градова и општина (СКГО) у оквиру пројекта „Институционална подршка СКГО“. Пројекат финансира Швајцарска агенција за развој и сарадњу (SDC), а спроводи Стална конференција градова и општина. Анализа не представља званичан став Швајцарске агенције за развој и сарадњу. Аутор анализе је искључиво одговоран за информације које се у њој налазе.

Садржај

1. Стамбена ситуација у Србији	7
2. Постојећи правни оквир којим је уређена стамбена област у Србији ...	9
2.1. Закон о становању.....	9
2.2. Закон о одржавању стамбених зграда	10
2.3. Закон о социјалном становању	10
2.4. Закон о локалној самоуправи	11
3. Стамбена проблематика у законској регулативи којом се уређују надлежности локалне самоуправе у државама региона.....	13
3.1. Црна Гора.....	13
3.2. Босна и Херцеговина	13
3.3. Хрватска	14
3.4. Словенија	14
3.4. Румунија.....	15
3.5. Закључак	15
4. Преглед надлежности у стамбеној политици код централних и локалних власти у земљама Европске Уније	17
4.1. Аустрија.....	17
4.2. Данска	17
4.3. Велика Британија.....	18
4.4. Немачка	18
4.5. Ирска	19
4.6. Холандија	19
4.7. Шведска	19
4.8. Закључак	20
Стратешка улога локалних власти у становању.....	21
5. Разлози за и могуће препреке у увођењу локалне стамбене политике као изворне надлежности локалне самоуправе у Србији	23
5.1. Закључак	24

6. Библиографија.....	25
7. Анекс - Пример града Крагујевца као локалне самоуправе са развијеним основним инструментима за вођење локалне стамбене политике, као што предвиђа Закон о социјалном становању	27
7.1. Градска стамбена агенција	27
7.2. Стамбена стратегија.....	18
7.3. Програми и пројекти	28

Позив Сталне конференције градова и општина да припремимо кратку анализу потреба и разлога за поновно увођење стамбене политике у изворне надлежности локалних самоуправа, примили смо са посебном радошћу јер се дуже време и ми лично, професионално и као невладина организација, залажемо да се стамбена политика врати у управне структуре и на националном и на локалном нивоу. Делом и уз наше учешће, ова залагања су уродила плодом и усвајањем Закона о социјалном становању, августа 2009, на републичком, а посебно на локалном нивоу, уведене су значајне и конкретне надлежности у успостављању основних инструмената јавне интервенције у стамбеној политици. Ове инструменте већ има један број градова и већих општина у Србији и поставило се и отворено питање редефинисања изворних надлежности у области становања у Закону о локалној самоуправи.

Ова анализа би управо требало да да допринос афирмативној одлуци за проширењем садашњих надлежности.

Секретарки Одбора за урбанизам и становање у СКГО, г-ђи Клари Даниловић дугујемо захвалност за промртну и ефикасну акцију прикупљања података о третману локалне стамбене политике у законодавству земаља у региону, обављену преко мреже националних удружења локалних самоуправа (NALAS).

др Ђорђе Мојовић
мр Борис Жерјав

Наручилац истраживања: Стална конференција градова и општина Србије, у оквиру пројекта „Институционална подршка СКГО“

Истраживање обавило: Удружење грађана Програм за урбани развој, Београд

1. Стамбена ситуација у Србији

Пост-социјалистичка транзиција Србије у стамбеној политици се огледа у готово потпуном напуштању јавне интервенције и препуштању становништва слободном тржишту. Из социјалистичког концепта државе благостања, преко ноћи се прешло у неолиберални економски концепт, уз дерегулацију стамбеног законодавства. Прекретна мера ове политике била је масовна приватизација друштвеног (јавног) стамбеног фонда – драстично испод тржишних цена почетком 1990-тих. У периоду до 1995. године стамбени фонд је готово у целости (98%) у приватној својини, а финансирање и производња станова је, изузев занемаривог учешћа фондова солидарне стамбене изградње, у рукама приватних инвеститора (дивелопера) који граде за тржиште или индивидуалних градитеља, који то најчешће раде без дозвола, за потребе становања свога домаћинства.

Тржиште станова се појављује одмах по почетку приватизације, раних 1990-тих као промет приватизованим становима, а потом се јављају и први дивелопери. За разлику од претходних времена, када су локалне самоуправе имале своје стамбене програме и водиле стамбену политику, па тако планирале и припремале земљиште за стамбену изградњу, по повлачењу државе из градње и расподеле станова, престаје и интересовање локалних самоуправа за стамбену изградњу. Оне више не обезбеђују ново земљиште за градњу већ углавном кроз планирање само одређују зоне намењене становању.

Једна позитивна страна оваквог приступа је да се легална стамбена градња вишестамбених зграда (за тржиште) одвија кроз занављање стамбеног фонда уз истовремено повећање густине, али су негативне последице високи трошкови оваквих инвестиција, дуготрајни процес припреме локације, мали обим производње и високе тржишне цене, односно ниска приступачност. Као и у периоду социјализма, бесправна индивидуална градња на пољопривредном земљишту је избор великог дела становништва са нерешеним стамбеним потребама који располаже са одређеним финансијским потенцијалом.

Сумирајући негативне последице стамбене политике с почетка 1990-тих која се одржала у до почетка 2000-тих, може се закључити:

- да су укинута инструменти стамбене политике (институције, финансирање, планирање, регулатива)
- да је државни стамбени фонд распродат у бесцење и да је пропуштена могућност да се формира значајан извор финансирања нових циклуса градње
- да је донет нови законски оквир као прелазни, данас на снази већ две деценије
- да је минимизирана јавна интервенција у стамбеној политици, а да је истовремено одржан монопол јавног сектора у типично тржишним областима (одржавање стамбених зграда)
- да је драстично смањена а већини становништва практично и онемогућена доступност адекватном стамбеном простору
- да је велики пораст тражње за приступачним стамбеним простором направио бум дивље градње, пре свега у Београду и Новом Саду
- да је стамбени фонд у рапидном пропадању због недовољног инвестирања у одржавање
- да не постоји кохерентна стамбена политика ни на државном ни на локалном нивоу

Тек од уређења хипотекарног финансијског тржишта 2005-6, и увођења инструмента осигурања стамбених кредита, од када је разрађен систем кредитирања изградње и куповине станова, тржиште је оживело, али је проблем (не) приступачности за домаћинства са просечним примањима остао. У свему томе, даљи пораст становништва у два највећа града, Београду и Новом Саду, првенствено као резултат драстичног миграторног прилива избеглица и интерно расељених лица (од 10 до 20%), веома је повећао тражњу за приступачним стамбеним простором.

У јавном сектору остао је траг претходног система кроз фондове солидарне стамбене изградње чије финансирање је било обавезно до 2006. (до увођења ПДВа). Од 2003. у градовима који су имали значајна средства у овим фондовима (од редовног издвајања, али и анuitета за расподељене станове), а пре свих у Крагујевцу и Нишу отпочиње процес изградње нових институција – локалних градских и општинских стамбених агенција. На основу ових иницијатива, уз подршку програма који је реализовала Влада Србије уз техничку помоћ УН-ХАБИТА-Та, до 2008. је конципиран и тестиран нови систем инструмената непрофитног, нетржишног, односно социјалног становања, како је то касније дефинисано и Законом о социјалном становању, донетим 2009. Циљ овог закона је увођење системског приступа у вођењу стамбене политике и на државном и на локалном нивоу.

2. Постојећи правни оквир којим је уређена стамбена област у Србији

Важећи прописи који третирају стамбену област су, у време доношења (од 1992. до 1995. године), третирани као прелазно решење, али држава никада није покретала њихову потпуну ревизију. То су Закон о становању из 1992, Уредба о одржавању стамбених зграда из 1993, Закон о одржавању стамбених зграда из 1995. и неки прописи који индиректно регулишу својинска и фискална питања.

После 2004, нека законска решења постављају темеље за оживљавање стамбеног тржишта (Закон о хипотеци) и увођење савремене стамбене политике, али још увек не на целовит начин. Августа 2009. донешен је Закон о социјалном становању, који, иако системски, такође не обједињује све постојеће инструменте социјалног становања, па би било логично очекивати у догледно време, када за то буду успостављени капацитети на државном нивоу, да једновремено буде ревидовано целокупно стамбено законодавство и сви прописи који значајно утичу на стамбену политику (својина, јавна својина, локална самоуправа, земљиште, фискални закони, стандарди и др).

2.1. Закон о становању

Законом о Становању (Службени гласник РС бр. 50/92... 26/01) републичкој влади остављене су надлежности одређивања цене закупнине у неприватизованим становима (у режиму "заштићеног" неограниченог закупа), а локалним самоуправама, на којима је и пре доношења овод закона 1992. било тежиште стамбене политике, остављене су обавезе формирања и финансирања фондова за финансирање изградње станова солидарности. Неке друге обавезе које овај закон налаже ЛС готово да се нису реализовале, као што је то случај са решавањем статуса заштићених закупаца са некадашњим станарским правом у становима у приватној својини. Овај закон даје значајне надлежности ЛС у погледу заштите јавног интереса у области одржавања стамбених зграда и станова, сада у приватној својини. Закон прописује да општине формирају јавна предузећа за обављање послова одржавања стамбених зграда, а да општинске инспекције воде надзор над одржавањем зграда и станова.

2.2. Закон о одржавању стамбених зграда

Када је приватизација била скоро окончана, донешен је Закон о одржавању стамбених зграда (Сл. гласник РС бр. 44/95, 46/98, 1/01) који општинама додељује надзорну функцију. У општинским управама се евидентирају основане скупштине и савети зграда и начини на који је организовано одржавање.

У пракси, у ЛС се воде евиденције о формираним скупштинама и саветима зграда, мада се не врши надзор над том обавезом, односно над обавезом организовања одржавања. Велики градови имају јавна стамбена предузећа за одржавање заједничких делова зграда који пружају услуге по минималним ценама, реално недовољним за текуће одржавање. Начин одређивања цена ових услуга заснива се на процењеној економској моћи становништва него а не на реалним трошковима одржавања. Ово је заправо реликт из доба социјализма, када су станарине биле увек испод трошkových, иако се сада ради о сопственој приватној својини на становима и зградама. Резултати садашњег начина управљања и одржавања зграда врло често носе и последице са фаталним исходима и људских жртвама (рушење фасада, кварови лифтова, паљење електроинсталација итд), па је очигледно да су постојећи прописи потпуно неефикасни у пракси.

2.3. Закон о социјалном становању

Закон о социјалном становању (Сл. Гласник РС бр. 72/2009) је системски закон који би требало да омогући формирање основних инструмената кроз које ће власти – републичка и локалне моћи да воде стамбену политику, посебно у домену директне подршке домаћинствима у решавању стамбених потреба. Ти инструменти су прописи, специјализоване институције, финансијски механизми, стратешки и оперативни планови, све у међусобно интерактивном, а делимично и хијерархијском односу.

Предвиђени инструменти стамбене политике на локалном нивоу (стамбене стратегије и акциони планови, локалне стамбене агенције, локални прописи, различити стамбени програми, нови стамбени фонд у јавној својини) су већ опробани у пракси и дају резултате у седам локалних самоуправа, у појединим још од 2004 (Крагујевац и Ниш). Имајући у виду да је иницијатива за враћањем јавне интервенције у становању кроз еволуирање фондова солидарне стамбене изградње и потекла управо са локалних нивоа, разумљиво је да је држава нешто спорије прихватала ове реформе. Фаворизујући становање у личном власништву, држава се пре опредељивала за интервенисање масивним субвенцијама на тржишту, на страни понуде. У том смислу и доношење Закона о социјалном становању представља промена политичког курса и прихватање реалности тешког стања и нарастућих проблема стамбеног сектора у Србији.

У овом закону се директно даје оквир у коме локална самоуправа може и треба да се формулише и спроводи своју стамбену политику. Чланом 4. наводи се да *Општина, град и град Београд (у даљем тексту: јединица локалне самоуправе), ради обезбеђивања услова за развој социјалног становања:*

1. доноси локалну стамбену стратегију у складу са Националном стратегијом социјалног становања;
2. доноси, у складу са локалном стамбеном стратегијом и Националном стратегијом социјалног становања, програме социјалног становања;

3. *платира буџетска средства за спровођење локалне стамбене политике;*
4. *обезбеђује развој социјалног становања путем одговарајуће земљишне политике и планирања и уређења простора;*
5. *води регистрацију станова;*
6. *оснива самостално или заједно са другим заинтересованим јединицама локалне самоуправе непрофитну стамбену организацију (стамбену агенцију) ради спровођења локалне стамбене политике, реализације програма социјалног становања и управљања становима за социјално становање путем под закупи, као и ради обављања других активности од јавног интереса у области становања.*

Овако дефинисане надлежности далеко превазилазе оквир социјалног становања и одnose се на целокупну стамбену политику на локалном нивоу. То је и била суштинска намера креатора закона обзиром да свака интервенција на једном елементу стамбеног тржишта нужно производи ефекте и на осталим елементима.

2.4. Закон о локалној самоуправи

Закон о локалној самоуправи (Сл. Гласник РС бр. 129/2007) експлицитну надлежност у стамбеној области одређује само у смислу старања *о одржавању стамбених зграда и безбедности њиховој коришћења и утврђивања висине накнаде за одржавање стамбених зграда*. Ово друго односи се на одређивање цена услуга јавног предузећа за одржавање стамбених зграда, чије оснивање се не помиње у овом закону, али се оваква одредба може тумачити да се може односити и на свако друго привредно друштво које би се бавило одржавањем стамбених зграда. Друга експлицитна надлежност односи се на спровођење поступка иселења бесправно усељених лица у станове и заједничке просторије у стамбеним зградама, без обзира на облик својине.

Индиректно, Закон о локалној самоуправи предвиђа деловање од утицаја за стамбену политику кроз доношење програма развоја, урбанистичких планова, буџета, кроз обављање комуналних делатности и уређење земљишта.

Иако је наведено као обавеза локалних самоуправа по Закону о становању, прикупљање средстава и финансирање изградње станова солидарности, а исто тако ни обезбеђење станова за „заштићене станаре“ није било уврштено у изворне делатности ни по претходном Закону о локалној самоуправи ни 2002.

Овде се може приметити да су либерално-економска полазишта политика власти у последње две деценије остале континуирано на ставу да држава не би требало да се бави решавањем стамбених потреба становништва, већ да то треба препустити тржишту. Ипак, такву политику данас не подржавају ни економски најлибералније капиталистичке државе, као што су САД, Канада или Велика Британија, већ имају веома развијене инструменте којима штите права на становање за одређени део своје популације, углавном у складу са актуелном социјалном политиком.

Закључујући, важећи закон који уређује локалну самоуправу није усклађен са прописима који третирају стамбену област, а такође не покрива ни стварну делатност локалних управа у стамбеној политици, сада већ веома значајног обима у свим већим градовима.

3. Стамбена проблематика у законској регулативи којом се уређују надлежности локалне самоуправе у државама региона

Државе у региону имају веома сличне стамбене проблеме, и сличну историју стамбених политика проистеклу из социјализма и касније социо-економске транзиције. Све ове државе су током 1990-их потпуно напустиле социјалистички концепт стамбене политике, и направиле радикалан заокрет ка либералним политикама – приватизацији стамбеног фонда, повлачењу државе из производње станова и стимулисању концепта приватног власништва на становима као једине одрживе опције. Међутим, двадесет година касније, појављују се тенденције сличне онима у развијеним европским земљама – схвата се да стамбено тржиште не може бити препуштено само принципима понуде и тражње, већ да држава мора да интервенише. У већини ових земаља је улога државе сведена на програме субвенција за угрожене категорије становништва, са циљем да им се помогне да купе стан. Међутим, поједине земље увелико изграђују јавни сектор становања под закуп, по принципима који се примењују у већини земаља ЕУ.

3.1. Црна Гора

Члан 32 Закона о локалној самоуправи (Сл. Лист РЦГ бр. 42/03, 28/04, 75/05, 13/06 и бр. 88/09 од 31.12.2009) има само два параграфа који се односе на општинске надлежности у области становања. Надлежности локалних власти су ограничене на одржавање стамбених зграда (*“обезбеђење услова за одржавање стамбених зграда”*) и решавање стамбених питања угрожених група. Закон не дефинише надлежности локалних самоуправа везаних за креирање и вођење стамбене политике, нити за изградњу социјалних станова за издавање.

3.2. Босна и Херцеговина

Становање спада у надлежности и обавезе Кантона у Федерацији БиХ. На централном нивоу не постоје надлежности за становање нити за социјална питања – постоје министарства за просторно планирање и изградњу, и за социјална питања, али она немају надлежности нити капацитете да се на свеобухватан начин баве становањем и социјалним питањима, и да развијају међусекторске политике и програме.

У Републици Српској надлежности општине су нешто шире. Поред уређења односа у стамбеним зградама (одржавање и прописивање начина понашања у зградама), општина има и законом дефинисане надлежности из домена социјалне станоградње: прописује висину закупнине у општинским становима, доноси правилнике и врши избор корисника, одлучује о организовању послова одржавања и управљања стамбеним зградама у њеном власништву и обезбеђује поступак иселјења бесправно усељених лица.

3.3. Хрватска

Законом који уређује локалну и регионалну самоуправу, општинама је дата надлежност уређења насеља и становања. Интересантно је да овај закон предвиђа да две или више јединица локалне самоуправе, посебно ако су везане у јединствену просторну целину могу да организују поједине послове заједнички, било кроз управу, привредно друштво или неку другу заједничку институцију.

На државном нивоу регулишу се правила одређивања закупнине код станова у јавној својини, финансира се и реализује програм Потичане станоградње (нископрофитна продаја, изградња и реконструкција индивидуалних кућа). Локалне самоуправе спроводе конкурсе, праве ранг листе и обезбеђују земљиште, а инвестиције спроводи државна Агенција за правни промет и посредовање некретнинама. Код станова који се граде за издавање, општине постају власници и даље самостално управљају имовином.

3.4. Словенија

Закон о становању Словеније даје општинама надлежности сличне онима које имају у Србији по Закону о социјалном становању, посебно у делу стратешког и оперативног (акционог) планирања. Општине усвајају и извршавају сопствени стамбени програм (стамбену стратегију), одређују субвенције за изградњу социјалних станова, прописују висине станарина по правилима утврђеним на републичком нивоу, обезбеђују опште услове за развој различитих облика станоградње, прописују техничке параметре (чак и спољашњи изглед објекта, у складу са локалним специфичностима) и воде регистар станова на својој територији.

Општински стамбени програм (стратегија) мора бити у складу са Националном стамбеним програмом (стратегијом). Програмом се дефинишу локалне стамбене потребе, мере поспешивања стамбене изградње, подизање квалитета становања у постојећим становима, збрињавање угрожених група, посебно хендикепираних лица, и мере обезбеђивања адекватних облика помоћи за формирање непрофитних стамбених организација. Општина може да оснује сопствени стамбени фонд, или да у сарадњи са другим општинама оснива регионалне стамбене фондове.

Закон дефинише и услове под којима општина може иселити станаре непрофитних јавних станова у случају дужег неплаћања станарина. Станар се може иселити у мањи или јефтинији стан за који ће моћи да плаћа станарину. За овакве случајеве станари чак могу бити привремено смештени у станове који су мање површине него што се законом сматра адекватним, док не буду у финансијској могућности да плате адекватан стан.

3.5. Румунија

Закон о становању из 1996. дефинише социјално становање као издавање станова породицама или појединцима чија економска ситуација не дозвољава куповину стана или закуп под тржишним условима. Закон такође одређује категорије које могу бити корисници социјалног становања (млади брачни парови, хендикепирани, стари, ратни ветеран или њихове удовице, итд.), оне које не могу (они који већ поседују стан, или већ примају помоћ државе за куповину стана, итд.) и висину станарина (не сме да пређе 10% просечног нето месечног прихода у последњих 12 месеци). Закон изричито забрањује продају социјалних станова.

Општинске надлежности и обавезе су јасно дефинисане у овом закону, а тичу се: одобравања градње социјалних станова (локације, броја, итд.), власништва над становима (станови су у власништву административне јединице на којој се налазе), развијање локалних капацитета социјалног становања, избор корисника, наплату и субвенционисање станарина и финансирање изградње.

Закон такође дефинише дужину уговора о закупу – ограничен је на пет година, после којих се економска ситуација корисника поново утврђује и на основу ње се уговор продужава или прекида.

3.6. Закључак

Земље у региону се постепено окрећу поновној изградњи система социјалног становања, али овај процес је често под утицајем ранијих стамбених политика из доба социјализма. Социјално становање се углавном схвата као становање само за најсиромашније, па су цене закупнина високо субвенционисане и неодрживе (тако да не покривају цену изградње и одржавања станова). Често се тежи продаји социјалних станова корисницима, по нетржишној цени.

Осим у Словенији, надлежности локалних самоуправа везане за становање се свде на одржавање стамбених зграда, и на збрињавање најсиромашнијих породица. Изградња општинског стамбеног фонда, креирање локалних стамбених стратегија и оснивање професионалних организација за управљање стамбеним фондом су још у повоју, а у неким земљама ови процеси нису ни започети.

За увођење локалне стамбене политике интересантно је решење које нуди хрватски закон о локалној самоуправи у коме се ЛС упућују на заједничко организовање пословања кроз било коју институционалну форму, уколико за то постоји заједнички интерес.

4. Преглед надлежности у стамбеној политици код централних и локалних власти у земљама Европске Уније

Подела надлежности везаних за становање је различита у свакој земљи, у складу са њеним социо-економским и историјским околностима. Међутим, постоје правилности које се уочавају у свакој од земаља. У периоду после Другог светског рата, већина земаља је развила јаке политике социјалног становања, које су биле централизоване на државном нивоу. Последњих деценија (од 1980их) се стамбене потребе мењају, а са њима и модели стамбених политика и институционални оквир у коме се те политике креирају и спроводе. Централне власти се фокусирају на обезбеђивање услова за функционисање стамбеног сектора, а спровођење стамбених политика је поверено локалним властима. Посебна пажња се посвећује и укључивању приватног и "трећег" (волунтаристичког) сектора у креирање и спровођење стамбених политика.

Све земље имају различите системе јавне подршке. У овом поглављу дати су примери неколико европских земаља са успешном стамбеном политиком.

4.1. Аустрија

Централни (федерални) ниво је одговоран за општу стамбену политику и уређење области ограниченог профита, регулисање висине закупнина, закон о одржавању кондоминијума и истраживања везана за становање.

Крајем 1980их, већина надлежности везаних за стамбену политику је пренета на ниво региона (*Lander*), који су почели да развијају сопствене легислативе и облике финансирања и субвенционисања нове стамбене изградње и унапређења постојеће. *Lander* имају разрађене међусобно различите, фино издиференциране инструменте, у односу на специфичне потребе које постоје у сваком од њих.

4.2. Данска

Имплементација стамбене политике се све више препушта локалним властима, па је тако некадашње Министарство становања престало да постоји, и утопљено у Министарство за становање и урбана питања.

Државна стамбена политика је усмерена на децентрализацију, контролу трошкова, одговорност станара и покушаје да се смање социјални проблеми, посебно у великим насељима са нископрофитним становањем, с обзиром да је почетком 90их утврђено да проблем данске стамбене политике није мањак станова, већ недостатак интеграције у стигматизованим деловима градова.

Да би се задржала или успоставила жељена социјална равнотежа у насељима са социјалним становањем, добростојећа домаћинства се охрабрују да остану. Пошто потреба за градњом великог броја социјалних станова више не постоји, изградња преосталог броја ренталних станова се препушта приватном сектору, и посебно кооперативама.

Од 1994. одлуке о изградњи социјалних станова доносе локалне власти. Оне се често противе изградњи нових социјалних станова зато што не желе да тиме изазову долазак већег броја становника са социјалним проблемима на своју територију. Тренутно су заинтересованије да препусте стамбеним асоцијацијама да граде станове за људе са посебним потребама, као што су стари или хендикепирани. Овакво становање тренутно чини преко 50% новоизграђеног социјалног стамбеног фонда.

4.3. Велика Британија

У Великој Британији је конзервативна влада почетком 1990их година направила заокрет у стамбеној политици, тако да циљеви националне стамбене политике нису више усмерени на велике програме изградње нових станова него на рехабилитацију постојећег стамбеног фонда. Улога локалних власти је промењена тако да оне више нису главни провајдер станова, већ се баве креирањем погодних услова за развијање локланог стамбеног сектора (*from providing to enabling*). Локалне власти су преузеле стратешку улогу у области становања – процена садашњих потреба, и формулисање стамбених стратегија, али без директног учешћа у градњи и управљању новим становима.

Па ипак, актуелни Закон о становању Енглеске и Велса (*The Housing Act of England and Wales*) из 1996. је поново признао потребу за нетржишним ренталним становањем и субвенцијама јавним станодавцима, и дао право локалним властима да угроженим групама издају једногодишње уговоре о закупу.

Социјално становање је у надлежности локалних власти и стамбених асоцијација. Централне власти се старају да стамбене стратегије и локални планови расподеле станова које праве локалне власти, буду у складу са националним директивама. Стамбене асоцијације су независне непрофитне организације које су регистроване у Стамбеној корпорацији Енглеске (*English Housing Corporation*) и познате су као Регистровани социјални станодавци (*Registered social landlords – RSL*). Локалне власти немају никакву контролу над овим организацијама.

4.4. Немачка

Немачка стамбена политика се тренутно фокусира на модернизацију стамбеног фонда, ревитализацију великих стамбених блокова из 1960их и 1970их година и на промоцију власништва над становима.

Социјално становање је базирано на „конвенцијама“, односно партнерствима између инвеститора и власти. Регионалне власти (*Lander*) прописују правила „конвенција“, а њихово

спровођење је препуштено општинама. У основи, приватни инвеститори доприносе задовољавању стамбених потреба, а за узврат добијају подршку регионалних власти. Општинске власти предлажу кориснике социјалних станова (максимум 3 по стану), а коначан избор и проверу чине сами инвеститори.

4.5. Ирска

Стамбена политика се у Ирској традиционално сматрала државним послом, усмереним пре свега на подршку власништву над становима. Социјално становање под закуп се сматрало неизбежним, комплементарним сектором, чијом изградњом су се бавиле локалне власти.

Међутим, почетком 1990их, са економским бумом је дошло до заокрета у поимању концепта власништва и саме стамбене политике. Стамбена политика је од тада усмерена на флексибилније начине долажења до власништва над становима, али и на промоцију сектора становања под закуп (и приватног и јавног) и већа пажња се посвећује непрофитним провајдерима станова.

Преко 90% социјалних станова граде локалне власти (окрузи, градови и региони), а финансира их централна власт. Централна власт је одговорна за формулисање стамбене политике и надгледање њене имплементације. Надлежности локалних власти се односе на изградњу и управљање социјалним стамбеним фондом, мада се последњих година непрофитне добровољне (НВО) и задружне организације постају све значајнији провајдери социјалног становања.

4.6. Холандија

Општи тренд у холандској стамбеној политици последњих деценија је децентрализација и самостално решавање стамбеног питања. Велика пажња се поклања становању посебних група као што су нискодоходовна домаћинства, стари, млади, хендикепирани и етничке мањине.

Стамбена политика је дуго била централизована. Последњих година се одговорност и средства преносе на локалне или регионалне власти пошто се они сматрају упућенијим у локалну стамбену ситуацију и проблеме. Улога државе се своди на надзор и контролу више него на саму изградњу станова.

Од 1993. се фондови за развој стамбене политике дистрибуирају из централне власти регионима, а не општинама као што је био случај до тада, пошто се дошло до закључка да општинске границе често не одговарају обухвату локалних стамбених тржишта.

4.7. Шведска

Стамбена политика је фокусирана на обезбеђивање високог квалитета становања по приступачним ценама и на принцип неутралности према стамбеним опцијама (једнак третман власништва и становања под закуп). Такође, у новије време се стамбена политика креира тако да доприноси укупним циљевима одрживог развоја. Стамбена политика се такође сматра делом економске политике, поготово политике запошљавања.

Држава обезбеђује финансирање и субвенције, прописује стандарде и пружа подршку домаћинствима путем стамбених додатака. Основано је неколико институција које се баве истраживањем, подршком и администрирањем: Шведски национални одбор за становање, градњу и планирање, Национална компанија за стамбено финансирање и Национални комитет за осигурање кредита.

Локалне власти праве средњерочне планове обезбеђивања станова и годишње програме стамбене изградње, а општинска стамбена предузећа проширују, одржавају, реновирају и управљају непрофитним стамбеним фондом у јавној својини. Посебна пажња се поклања становању старих и студената.

Спровођење стамбене политике у многоме зависи од удружења на националном нивоу. Шведска асоцијација општинских стамбених предузећа координира и пружа подршку општинским стамбеним предузећима која делују на локалном нивоу, и којих има преко 300, са преко 900.000 станова у свом поседу (око 22% стамбеног фонда). Станари јавних и приватних станова за издавање су организовани у Националну унију подстанара.

Стамбене кооперативе имају два удружења на националном нивоу: *HSB* и *Riksbyggen*, које имају преко 700.000 станова или око 17% стамбеног фонда. Такође, постоји и Национална организација за право на становање (*National Right-to-occupancy Organization*) која окупља преко 3.000 локалних удружења. Резултати стамбене политике зависе од међусобних преговора ових организација и локалних власти.

	ЦЕНТРАЛНА	↔	ЛОКАЛНА / РЕГИОНАЛНА	↔
АУСТРИЈА	З		БНО, ЛНИ, ФИН	
ДАНСКА	З, ФИН			БНО, ЛНИ
ЕНГЛЕСКА	З, БНО, ЛНИ, ФИН			БНО, ЛНИ
НЕМАЧКА	З		ФИН	БНО, ЛНИ
ИРСКА	З, ФИН	БНО, ЛНИ		БНО, ЛНИ
ХОЛАНДИЈА	З, ФИН			БНО, ЛНИ
ШВЕДСКА	З, ФИН			БНО, ЛНИ

↔ у преговорима са провајдерима; БНО број нових станова; ЛНИ локације за нову стамбену изградњу; З одређивање нивоа закупнине; ФИН финансирање и субвенције
Извор: *Whitehead i Scanlon, 2007*

4.8. Закључак

Институционални оквир сваке земље ЕУ је јединствен, настао у складу са историјским и друштвеним околностима. И поред тога, постоји неколико трендова који се јављају у свим европским земљама. Као заједничко свим земљама видљива је тежња ка децентрализацији, како институционалној (пребацавање одговорности са централне на локалну власт), тако и секторској – расподела одговорности између јавог и приватног сектора, добровољних организација и самих корисника (станара). Настоји се на привлачењу и мотивисању приватног сектора да се укључи у сектор стамбене политике, кроз партнерство са јавним сектором.

Централне власти се углавном баве успостављањем националне стамбене политике и разрађивањем система субвенција. Имплементација политике је препуштена локалним

властима, које имају увид у локалне потребе и њиховим партнерима (приватни и „трећи“, волонтерски сектор).

Власти (централне и локалне) се фокусирају на истраживање потреба и креирање националних и локалних стамбених стратегија, а приватни сектор се све више укључује у изградњу и одржавање стамбеног фонда. Ово има предности за обе стране. У условима децентрализације, локалне власти се не могу више ослањати на велике буџетске трансфере са централног нивоа, већ морају тражити другачије начине финансирања јавних пројеката међу којима је и социјално становање. На другој страни, приватни инвеститори имају корист од јасно дефинисане стамбене политике – знају колико станова је потребно изградити, које величине, за који профил корисника, каквог квалитета, на којим локалцијама, итд. чиме се ризик инвестирања знатно смањује.

У свим анализираним земљама од значаја су и различите грађанске организације (подстанара, станара, станодаваца, итд.) које функционишу на добровољном принципу. Ове организације се све више укључују у само креирање стамбених политика, кроз сарадњу и преговарање са локалним властима и приватним сектором.

Такође, постоји општа тенденција ка одвајању стамбене политике од утицаја политичких интереса и елита. Локалне стамбене агенције су организације у јавном власништву, али функционишу потпуно независно од локалних власти. На овај начин се омогућава рационално сагледавање стамбених потреба, и траже се најефикаснији и најефектнији начини за њихово задовољавање, без уплитања политичких и других интереса у ове процесе.

На крају, важна је и тежња ка креирању локалних стамбених стратегија на регионалном нивоу, уместо на нивоу општина, пошто је у већини земаља утврђено да границе локалног стамбеног тржишта свакако превазилазе административне границе општина.

4.9. Стратешка улога локалних власти у становању

У земљама Европске Уније са развијеним стамбеним политикама, надлежности локалних власти се заснивају на пет елемената, који су дати у овом поглављу. Национално законодавство се прилагођава тако да омогући локалним самоуправама да преузму ове стратешке улоге и одговорности у области становања.

Стратешка улога локалних власти везана за становање је сачињена од пет основних елемената:

1. Планирање и процена будућих стамбених потреба локалног становништва, у оба модела становања – у власништву и под закуп.
2. Ефикасно коришћење постојећег стамбеног фонда.
3. Планирање и обезбеђивање производње нових станова.
4. Планирање и обезбеђивање стамбене подршке, упоредо са провизијом станова.
5. Стварање партнерстава у циљу ефикасног и редовног управљања и одржавања стамбеног фонда и насеља.

Ових пет тачака преузете су из документа смерница Стратешка улога локалних власти у становању – надлежности и одговорности из смерница за локалне власти британског Министарског тима за заједнице и локалну самоуправу.

5. Разлози за и могуће препреке у увођењу локалне стамбене политике као изворне надлежности локалне самоуправе у Србији

Очевидно је да је било неопходно и законски уоквирити праксу која се природно развила у градовима и општинама, пре свих других државних иницијатива. Закон о социјалном становању даје конкретан полазни оквир у који би требало сместити инструменте локалне стамбене политике. Сагледавањем укупног законског оквира и институција на нивоу Републике, може се закључити да су овим законом значајно шире ингеренције додељене општинама него националном нивоу. На националном нивоу се не спомиње укупна стамбена политика, већ се третирају само активности државе на подршци домаћинствима са тешкоћама у обезбеђењу стамбеног простора. Сасвим другачије, Закон о социјалном становању локалном нивоу додељује много шири оквир – управо целовиту локалну стамбену политику и изградњу свих основних инструмената.

Ова неусаглашеност се може подвргнути критици, може се схватити као прилагођавање реалности тренутка у коме се закон доноси. Може бити и одраз односа врло слабих институционалних капацитета на националном нивоу и јаким на локалном. На крају може се закључити да то потпуно одговара тренду који постоји у свим земљама са дугогодишњом праксом бављења стамбеном политиком, а то је децентрализација стамбене политике. У Србији се овакав тренд поклапа и са државном политиком у области социјалне заштите. Највећи део јавне интервенције, нетржишно (социјално) становање се може сматрати одређеним видом социјалне заштите, па је логично да у подели надлежности између националног и локалног нивоа прати процес реформи система социјалне заштите.

У техничком смислу веома је добро што се новим прописом инсистира на целовитој локалној стамбеној политици, а не изоловано само на социјалном становању, обзиром да проблеми стамбеног сектора увек у међусобном дејству. Значајно питање које је Закон о социјалном становању само дотакао је питање територијалне ингеренције локалних стамбених стратегија и других инструмената (пре свега локалних стамбених агенција, које оснивају општине и градови). Актуелна искуства у земљама са дугорочном праксом у стамбеној политици показују да се локалне стамбене политике воде на ширим територијама које представљају одређене развојне целине. У земљама са развијеним регионалним нивоима централну стамбену политику воде региони (NUTS 2), са 800.000 до 3 милиона становника, а локалну окрузи, провинције, департмани (NUTS или 3) који обухватају територије од 150.000 до 800.000 становника.

У случају Србије сигурно је да општине и градови имају различите стамбене проблеме. У овом моменту, само велики градови имају капацитете да могу да се институционално баве стамбеном политиком, али они имају и највеће проблеме. На другој страни мање општине

могу имати специфичних стамбених проблема, некада и веома изражених (прилив избеглица у Стару Пазову), али не могу да имају потребне институционалне капацитете. Ако бисмо покушали да применимо искуства са Запада, територије статистичких округа или неке друге заокружене територијалне целине, или међусобно-гравитирајуће територије (као што је то нпр. „Мораваград“, иницијатива за обједињавање урбане регије Јагодине, Ћуприје и Параћина) биле би вероватно најцелисходније за обједињено стратешко планирање. Иако је оваква, хоризонтална сарадња на ниском нивоу у Србији, постоје примери заједничког планирања и реализације код нпр. регионалних депонија, водоводних или канализационих система и сл.

Ипак, због још увек неразвијене међуопштинске сарадње, била би нужна опрезност у примени таквих прописа, а сигурно је да би се јавила велика недоумица у готово свим мањим општинама да ли је уопште рационално успостављати све наведене инструменте, чак и када су одређене потребе јасно исказане.

5.1. Закључак

Обзиром да је вођење стамбене политике нова активност, која се одвија у амбијенту тржишне економије и демократског плурализма, зависности свих процеса од политичког фактора, императива увођења грађана у процес одлучивања, ограничених ресурса и капацитета, биће велики изазов на рационалан начин увести инструменте локалне стамбене политике.

Сигурно је да ће у дужем периоду ће бити неопходна континуирана подршка свих кључних институција (надлежног министарства, будуће Републичке агенције за становање, СКГО, Асоцијације стамбених агенција, образовних институција и др). Ова помоћ би требало да се реализује кроз одговарајућа упутства, правилнике, смернице, информисање, обуку и савете, а требало би да подржи локалне самоуправе у доношењу одлука о бављењу локалном стамбеном политиком, а потом и на изградњи капацитета и успостављању инструмената.

Сумирајући анализу, сматрамо да не постоји недоумица да је у пропис о локалној самоуправи потребно увести и основне надлежности у вођењу стамбене политике, али са одговарајућим третманом разлике у величини и капацитетима општина и градова.

Добар део будућих активности у стамбеној политици водиће се у зависности од политике коју ће водити републичка влада, али се сигурно може очекивати да ће она бити резултат интеракције са локалним нивоом, на коме се препознају потребе и реализује политика.

Актуелне припреме измене Закона о локалној самоуправи свакако треба искористити ради редефинисања надлежности у стамбеној политици, прилагођавања оквиру Закона о социјалном становању и уважавања актуелне локалне праксе. Добар разлог би био и успостављање прецизнијих правила и модела у развоју инструмената локалне стамбене политике, свакако у сагласности са надлежним министарством и локалним самоуправама које су већ засновале такве инструменте.

6. Библиографија

1. Уредба о одржавању стамбених зграда и станова (Сл. гласник РС бр. 43/93)
2. Уредба о решавању стамбених потреба изабраних, постављених и запослених лица код корисника средстава у државној својини ("Сл. гласник РС", бр. 41/2002, 76/2002, 125/2003, 88/2004, 68/2006 - одлука УСРС, 10/2007 и 107/2007)
3. Закон о становању (Службени гласник РС бр. 50/92... 26/01)
4. Закон о одржавању стамбених зграда (Сл. гласник РС бр. 44/95, 46/98, 1/01)
5. Закон о локалној самоуправи (Сл. Гласник РС бр. 129/2007)
6. *Communities and Local Government 2008, The Strategic Role of Local Authorities: Powers and Duties*, Department for Communities and Local Government, London.
7. Donner, C. 2000, *Housing Policies in the European Union*, Theory and Practice, Vienna.
8. Economic Commission for Europe 2006, *Guidelines on Social Housing: Principles and Examples*, United Nations, New York and Geneva.
9. Norris, M. and Shiels, P. 2004, *Regular National Report on Housing Developments in European Countries*, Irish Department of the Environment, Heritage and Local Government - The Housing Unit, Dublin.
10. Whitehead, C. And Scanlon, K. (ed.) 2007, *Social Housing in Europe*, LSE London School of Economics and Political Science, London.
11. Мојовић, Ђ. и други 2009, *Локална стамбена политика: Основне информације и могућности развоја јавне интервенције у области становања у градовима Србије*, Из серије *Водичи за урбани животи*, Програм за урбани развој, Београд.

7. Анекс - Пример града локалне самоуправе која има развијене основне инструменте за вођење локалне стамбене политике, као што предвиђа Закон о социјалном становању

Град Крагујевац је 2002. покренуо реформске процесе постојећег начина реализације стамбених пројеката из фонда солидарне стамбене изградње формирањем посебног јавног предузећа, да би 2003. основао и прву градску стамбену агенцију у Србији. Данас Крагујевац води активну стамбену политику стварањем предуслова за привлачење инвеститора за већу производњу станова на тржишту, са једне стране и истовремено обезбеђивањем стамбених решења за домаћинства која не могу на тржишту решити своје стамбене потребе.

7.1. Градска стамбена агенција

Подстакнуто владиним СИРП програмом, ГСА је основана са намером да се у оквиру једне специјализоване институције подржи намера градске управе за дефинисањем локалне стамбене политике и обезбеди реализација различитих видова интервенција у стамбеној области, а пре свега, подршке домаћинствима која са својим примањима нису у могућности да на тржишту реше стамбене потребе.

ГСА је била правни следбеник фонда солидарне стамбене изградње и она је наследила средства и приходе фонда, али их даље, у складу са скупштинском одлуком, реализује на знатно рационалнији начин.

ГСА је, према скупштинској одлуци, основана ради:

- успостављања и даљег развоја сектора социјалног становања и стварања јавног ренталног стамбеног фонда;
- координације свих учесника у одабиру корисника социјалног становања и успостављања везе са крајњим корисницима ;
- израде програма, организације и координације изградње, продаје и куповине станова и пословног простора за потребе општине као и координације изградње других објеката од значаја и за потребе општине
- развоја и унапређивања обављања делатности;

ГСА Крагујевац данас има 18 запослених, са планом реализације за 2010. у висини 673.450.000 дин.

7.2. Стамбена стратегија

Као један од првих задатака, управа је делегирала ГСА за вођење процеса израде градске стамбене стратегије, са циљем утврђивања целокупне проблематике у стамбеној области, дефинисања јавног интереса и приоритетних циљева. По политичком усвајању стратегије израђени су и усаглашени на свим нивоима и одговарајући (спроводиви) акциони планови и скупштина града је усвојила јединствен документ Стамбене стратегије за период 2007.-2012.

Елементи стамбене стратегије Крагујевца за период 2007.-2012. су:

1. Повећање укупног стамбеног фонда подстицањем нове стамбене изградње, што је акционим плановима укључивало припрему земљишта за тржиште, изградњу станова у јавној својини за издавање под непрофитним условима и изградњу станова за непрофитну продају.
2. Заустављање даљег пропадања и увећање вредности постојећег стамбеног фонда, повећање квалитета становања и унапређење система управљања и одржавања стамбених зграда, који је углавном подразумевао пилот пројекте
3. Развој ренталног стамбеног сектора на непрофитним и нископрофитних основама и повећање доступности становања посебно угрожених и група са специфичним стамбеним потребама, у оквиру чега је заснован нови стамбених фонд у својини града
4. Дефинисање и успостављање сигурног извора финансирања и развој институционалне инфраструктуре, где су се одређени елементи изградње капацитета односили на иницијативе према републичким властима, а остале на капацитете у градској управи самој ГСА.
5. Унапређење подстандардних и неформалних насеља са конкретним активностима у 4 насеља.

7.3. Програми и пројекти

Као резултате рада по овој стратегији град Крагујевац кроз активности градске управе и ГСА од 2007. остварио је следеће:

1. Формиран је стамбени фонд у градској својини за издавање по непрофитним условима, и усељено је укупно 162 домаћинства у нове стамбене јединице, са јединственом закупнином у висини 1,3 еура по м²
2. Кроз остале стамбене програме, у личној својини, кроз расељавање или непрофитну продају укупно је решено становање 493 домаћинства (342 стана за расељавање).
3. Активирана је за комерцијалну стамбену изградњу атрактивна локација на територији бивше Радничке колоније, површине 14 ха, а у припреми су следеће велике локације.
4. Сprovedено је неколико пилот програма субвенционисаног финансирања реконструкције стамбених зграда и унапређења система управљања стамбеним зградама у етажној својини
5. Постигнути су резултати у унапређењу капацитета за бављење стамбеном политиком, успостављени стабилни извори финансирања инвестиционих активности града и подстакнуто је умрежавања постојећих стамбених агенција у Србији, оснивањем Асоцијације стамбених агенција
6. Израђени су планови детаљне регулације за насеља са израженом нелегалном градњом