

ЕКОНОМСКА КОМИСИЈА ЗА ЕВРОПУ
Женева

УПУТСТВА О СОЦИЈАЛНОМ СТАНОВАЊУ

Принципи и примери

УЈЕДИЊЕНЕ НАЦИЈЕ
Њујорк и Женева, 2006

Незваничан превод документа

НАПОМЕНА

Симболи докумената Уједињених нација састављени су од великих слова комбинованих са графиком. Ови симболи означавају референтна документа Уједињених нација.

Употребљено обликовање и презентација материјала у овој публикацији не подразумева изражавање мишљења било ког дела Секретаријата Уједињених нација, везано за законски статус било које земље, територије, града или области, или њихових власти, као ни разматрања разграничавања њихових међа или граница.

ECE/HBP/137

Уједињене нације, Женева, Швајцарска, 2006

ПУБЛИКАЦИЈА УЈЕДИЊЕНИХ НАЦИЈА

UNECE информациони сервис
Палата нација
CH-1211 Женева10
Швајцарска

Телефон: +41 (0) 22 917 44 44
Факс: + 41 (0) 22 917 05 05
E-mail: info.ece@unece.org
Web site: <http://www.unece.org>

УВОДНА РЕЧ

Стамбене потребе социјално рањивих и угрожених група престављају основу рада/активности Комитета за становање и управљање земљиштем. Сиромаштво и друштвена искљученост угрожених група становништва постају све већи друштвени и политички изазов широм УНЕЦЕ региона. Последњих година наставља да расте јаз између прихода и цена становања широм региона, чинећи становање све мање приуштивим. Истовремено, у многим земљама се види смањење улоге државе у стамбеном сектору с'једне стране, као и пореста ослањања на снагу тржишта у задовољењу стамбене потражње с'друге стране. Последишно, стамбене потребе сиромашних и рањивих често се не задовољавају на одговарајући начин. Приуштивост и расположивост становања, међутим, суштинско је за добробит појединаца и за осигурање друштвеног јединства заједнице. То је такође важан чинилац економске продуктивности: приуштиво становање је предуслов за мобилност тржишта рада и суштински део формулисања политике животне средине усмерене ка развоју предузетништва и стварању нових радних места.

Имајући у виду нарастајуће постојеће изазов са којима се друштвено рањиве групе суочавају у стамбеном сектору и значај приуштивног становања за друштвено јединствену заједницу, земље УНЕЦЕ региона почињу да разумевају потребу за обновљеном и јачом улогом државе у обезбеђивању соацијалног становања. Међутим, у циљу да социјално становање буде делотворно и ефикасно, земље су позване на бољу размену искустава о социјалним стамбеним политикама и примерима праксе, као и на унапређење смерница за законодавну власт уз добро документоване информације о овим политикама и примерима из праксе.

УНЕЦЕ Упутства о социјалном становању су сачињена тако да законодавној власти да процене различите политичке опције које су тренутно доступне у обезбеђивању социјалног становања. Упутства се баве институционалним, законским и економским оквиром, као и искуствима у обликовању социјалног становања. Она анализирају улогу политика социјалног становања на друштво у целини. Посебно, она су обухватила одговарајуће и добро истражене информације о расположивим инструментима за финансирање и обезбеђивање социјалног становања.

Марек Бекла
Извршни секретар
Економске комисије за Европу
Уједињених нација

ПРЕДГОВОР

Рад на Упутствима о социјалном становању је започео Радионицом о социјалном становању у Прагу, коју је УНЕЦЕ ораганизовао од 19 до 20 маја 2003. године, на позив Министарства за регионални развој Републике Чешке, у сарадњи са Европским обједињеним комитетом за социјално становање (European Liaison Committee for Social Housing - CECODHAS). Радионицу су пратили представници органа управа из земаља УНЕЦЕ региона, као и представници приватног и непрофитног сектора. Заједно, сви ови учесници су помогли да се идентификују главне теме којима Упутства треба да се баве. Рад на Упутствима је окончан на другој Радионици о социјалном становању у Бечу, одржаној од 28 до 30 новембра 2004. године. Ова радионица је представљала форум за стручњаке из стамбене области широм Региона, како би се добио коначан осврт на Упутства.

Упутства узимају у обзир дугорочна искуства и рад КОмитета за људска насеља, везано за бригу о становању и друштвене недостатке. У 2001. години, Комитет је покренуо исцрпну дискусију о мерама за подршку друштвеном јединству и безбедности кроз урбани развој; у 2002. години, дискусија се односила на доступно друштво и становање. Брига о друштвено рањивима представља саставни део елемената програма Комитета, посебно студијама стамбеног сектора земаља чланица, као и Упутстава о "кондоминијумском" стамбеном власништву за земље у транзицији (ECE/HBP/130). Упутства о социјалном становању, као и више информација о другим активностима Комитета, расположиви су на сајту: www.unece.org/hlm

У изради Упутстава је учествовала радна група међународних стручњака из ЕЦЕ региона:

Вођа радне групе:

Mr. Wolfgang FORSTER Град Беч (Аустрија)

Чланови радне групе:

Mr. Per AHREN Норвешка државна стамбена банка

Ms. Iris BEHR Институт за становање и животну средину из Немачке

Ms. Darinka CZISCHKE Европска опсерваторија за социјално становање, CECODHAS

Ms. Iskra DANDOLOVA Бугарска академија наука, Институт за социологију

Mr. Andrew DENCH Стамбена задруга (Уједињено Краљевство)

Ms. Emmy GALAMA-ROMMERTS Међународни савет жена

Mr. Laurent GHEKIERE Удружење за становање

Mr. Martti LUJANEN Министарство животне средине (Финска)

Mr. Donal McMANUS Ирски савет за социјално становање

Mr. Alexander PUZANOV Институт за урбану економију (Руска Федерација)

Mr. Freek SPINNEWIJN FEANTSA

Mr. Claude TAFFIN Удружење за становање

Ms. Bozena VALENTOVA Министарство регионалног развоја (Република Чешка)

UNECE Секретаријат:

Ms. Sylta PAYSEN

Рад међународних стручњака је надгледала и комплетирала са својим доприносом референтна група за социјално становање, која је укључивала: Ms. Darinka

Czischke, Ms. Daniela Grabmüllerova, Mr. Magnus Hammar, Ms. Sylvie Lacroux, Mr. Donal McManus, Ms. Alina Muziol-Weclawowicz, Ms. Claire Roumet and Mr. Andrey Staravoytov. Поред тога, ови стручњаци за становање из UNECE Региона дали су свој допринос и одговор током две организоване радионице о социјалном становању.

Припрема Студије је подржана од стране Града Беча (Аустрија); the Агенције за консалтинг и развој (CONUS, Руска Федерација); Европског савеза националних организација које се баве бескућништвом (FEANTSA); Европског обједињеног комитета за социјално становање (CECODHAS); Стамбене задруге Уједињеног Краљевства, Института за урбану економију (Руска Федерација); Академија наука, Институт за социологију (Бугарска); Институт за становање и животну средину (Немачка); Међународни савет жена; Међународна унија купаца; Ирски савет за социјално становање; Министарство регионалног развоја (Република Чешка); Министарство животне средине (Финска); Национални стамбени фонд Националне привредне банке (Пољска); Норвешка државна стамбена банка; и UN-HABITAT.

ЗАХВАЛНИЦА ЗА ДИСТРИБУЦИЈУ ДОКУМЕНТА НА СРПСКОМ ЈЕЗИКУ

За српску верзију ове студије треба се захвалити Градској стамбеној агенцији Ниш, која је финансирала превод документа са енглеског на српски језик.

Превод документа се сматра незваничним стога што га није обезбедила организација UNECE, која иначе званично обезбеђује три језичке варијанте својих докумената на: енглеском, француском и руском језику. Ове језичке варијанте се сматрају званичним, пошто их за те потребе обезбеђују стручне службе организације UNECE. Друге земље чланице ове међународне организације могу самостално обезбедити превод UNECE докумената, уз напомену да се превод сматра незваничним. Сама идеја да се овај документ преведе је била охрабривана и поздрављена од стране Комитета за становање и управљање земљиштем UNECE.

САДРЖАЈ

I.	ИСТОРИЈСКИ РАЗВОЈ СОЦИЈАЛНОГ СТАНОВАЊА	9
A.	Историја социјалног становања у западној Европи	9
Б.	Развој социјалног становања у земљама у транзицији	12
В.	Приватизација јавног стамбеног фонда у земљама у транзицији	15
II.	УЛОГА СОЦИЈАЛНОГ СТАНОВАЊА У СТАМБЕНИМ ПОЛИТИКАМА	21
A.	Циљеви стамбене политике	21
Б.	Шта је социјално становање?	23
В.	Упоређивање социјалног становања са другим инструментима стамбене политике	26
Г.	Статистичке анализе	28
Д.	Закључци	30
Ђ.	Препоруке	30
III.	ИНСТИТУЦИОНАЛНИ ОКВИР	33
A.	Различити институционални оквири	33
Б.	Закључци	42
В.	Препоруке	43
Г.	Студије случаја	46
IV.	ПРАВНИ ОКВИР	49
A.	Право на становање и његова примена	49
Б.	Главни трендови	50
В.	Повећани значај склапања уговора	50
Г.	Препоруке	51
V.	МАКРОЕКОНОМСКИ ОКВИР	55
A.	Економски оквир за доношење одлука у социјалном становању	55
Б.	Закључци	61
В.	Препоруке	62
VI.	ФИНАНСИРАЊЕ СОЦИЈАЛНОГ СТАНОВАЊА	65
A.	Прикупљање средстава	66
Б.	Видови финансијске помоћи	76
В.	Закључци	82
Г.	Препоруке	84
Д.	Студије случаја	87
	Речник израза (Глосаријум)	93
VII.	УЛОГА СОЦИЈАЛНОГ СТАНОВАЊА У СОЦИЈАЛНОЈ КОХЕЗИЈИ	97
A.	Социјална кохезија: Ка одређивању значаја из перспективе социјалног становања	99
Б.	Социјално становање и социјална кохезија: Улога, изазови и могућа решења	104
В.	Закључци	112
Г.	Препоруке	113

VIII. ОБЛИКОВАЊЕ СОЦИЈАЛНОГ СТАНОВАЊА	115
А. Квалитет и стандарди	115
Б. Здравствени аспекти	117
В. Еколошки аспекти и штедња енергије	119
Г. Конкурвенција између предузимача	120
Д. Закључци	121
Е. Препоруке	122
IX. ПИЛОТ ПРОЈЕКТИ И ИСТРАЖИВАЊА КОЈА УКЉУЧУЈУ СОЦИЈАЛНО СТАНОВАЊЕ	125
А. Пилот пројекти и експериментални програми	125
Б. Оцена и истраживање	125
В. Закључци	126
Г. Препоруке	127
БИБЛИОГРАФИЈА	129
ЛИСТА ОКВИРА, ТАБЕЛА И ГРАФИКОНА	
Оквири	
1. Далекосежни утицаји државних прописа: Аустрија и Уједињено Краљевство	33
2. Социјално становање и планирање коришћења земљишта: Италија, Швајцарска и Аустрија	35
3. Финансирање социјалног становања: Аустрија, Енглеска и Холандија	37
4. Учешће учесника: Енглеска и Аустрија	38
5. Примери социјалног становања којим се унапређују услови живљења	103
6. Примери социјалног становања социјално интегрисаних заједница	105
7. Примери социјалног становања за посебне потребе	107
8. Примери социјалног становања за оспособљавање становништва	
Табеле	
1. Финансијски биланс у фази инвестирања и експлоатације	64
2. Објектне и субјектне субвенције у изабраним земљама	78
Графикони	
1. Удео станова за социјални закуп у стамбеној понуди, у периоду око 2000. године	27
2. Доступна закупнина и субвенције	67
3. Трошкови у изградњи и експлоатацији	70
4. Стамбени додаци: удео корисника и просечан износ по кориснику (2002-2003)	79

Поглавље I

ИСТОРИЈСКИ РАЗВОЈ СОЦИЈАЛНОГ СТАНОВАЊА

На развој стамбене ситуације у појединим земљама утичу стамбене политике њихових влада, као и бројни спољни фактори, као што су социо-економски, демографски, политички, административни и законски фактори (Boelhouwer and van der Heijden 1992: 266–267). Ови спољни променљиви утицаји, као и стамбена политика, обликују улогу, циљеве и карактеристике социјалног становања.

За боље разумевање историјског развоја социјалног становања, корисно је схватити његову савремену функцију и карактеристике. Овај текст укратко описује повезаност стамбених политика и социјално-економског развоја у земљама широм UNECE региона.

Ипак, треба имати на уму да је то само општи преглед развоја социјалног становања у прошлости и његових савремених кретања. Ситуација у појединим земљама је увек јединствена и може се у неким случајевима суштински разликовати од општег описа. Исто важи за стамбену политику и њен историјски развој, коју у појединим земљама може одликовати специфичан тренутак, период трајања и интензитет.

A. Историја социјалног становања у Западној Европи

Преглед који следи се односи одвојено на централну и северну Европу. Развој стамбене политике и социјалног становања у многим земљама јужне Европе је у извесном степену различит, због кашњења процеса урбанизације и бројних сеоских насеља, што утиче на мању укљученост влада ових земаља у становање.

Од почетка двадесетог века, до Другог светског рата, развој стамбених политика у западној Европи је углавном карактерисало деловање тржишта. Укључивање јавног сектора у стамбено тржиште је било прилично слабо и привременог карактера, и напори који су чињени у сектору становања, у многим већим градовима, били су усмерени ка сиромашним домаћинствима.

Ситуација се значајно променила након 1945, када владе постају много активније у стамбеном сектору у највећем броју европских земљама. Развој стамбених политика у западној Европи, од 1945 до 1990-их, може се поделити на три фазе (Priemus, Kleinman, MacLennan and Turner 1993)¹.

Прва фаза "обнове" (1945-1960) имала је за циљ да надокнади ратну штету и смањи недостатак станова; основно је било питање стамбене изградње, која је била

¹ Развој европских стамбених политика, може такође да се подели на четири фазе (Boelhouwer & van der Heijden 1992), најпре је нагласак дат на нову стамбену изградњу, потом се стремило ка унапређењу квалитета постојећег стамбеног фонда, у трећој фази је истицана расподела и циљање државне подршке, док се у четвртој окреће ка решавању нових проблема, укључујући поновно појављивање мањка станова за ниско доходна домаћинства.

значајно субвенционисана или директно финансирана из јавних фондова. Резултат је била појава "масовног" социјалног становања.

Друга фаза "растућа разноврсност" (1960-1975) је покренула нова питања – углавном фокусирана на стамбени квалитет и урбану обнову. Овај период је уочио потребу за већом разноврсношћу у начинима прилагођавана стамбених политика влада укупаном економском развоју током 1960-их². Станови у приватној својини се тада укључују у политичке програме за социјално становање.

Трећа фаза "нове стамбене реалности" (1975-1990) произилази из измењеног ширег економског окружења. Поверење у улогу државе у стамбеном обезбеђивању почиње да се мења, и у многим земљама се смањује јавна стамбена потрошња. Уопштено говорећи, становање постаје "више тржишно оријентисано, конкурентније и отворено за тржишна кретања" (Priemus, Kleinman, MacLennan and Turner 1993: 19)³.

Иако етапа развоја стамбене политике која покрива последњих 15 година није заокружена, на почетку новог миленијума постоје снажни докази о настављању трендова из 1990-их. Евидентан је општи пад јавних инвестиција у становање и окретање од општих субвенција ка специфичним, које су усмерене на најслабије социо-економске групе становништва (Boelhouwer et al. 1997: 509)⁴. Концепт стамбених мера је делимично измењен, тако да главна функција стамбене политике почиње да се схвата у смислу олакшавања и оспособљавања, и у претежно тржишним условима, фокусира се на економску делотворност и социјалну ефикасност.

Статистички подаци показу да су стамбени услови генерално побољшани у земљама UNECE, али у исто време постоје јасни докази о појављивању нових проблема. Системи мера у стамбеном сектору, који су тржишно вођени, осетљивији су према опредељењима и изборима корисника. Промењен демографски и социјални састав становништва, пораст социјалног подвајања и разлика у расподели прихода утиче на динамику потражње. С једне стране, то води ка већој разноврсности образаца животних стилова и избора становања. Људи са већим слободним приходом траже боље животне стандарде и покрећу тржиште ка много атрактивнијем окружењу. С друге стране, сиромаштво се испољава у порасту броја људи који примају помоћ друштва, порасту бескућништва и општој деградацији животног стандарда. У западној Европи, стамбене политике наглашавају важност финансијских инструмената у олакшавању доступности и могућности избора. Ипак, разлика између прихода и улазних трошкова наставља да се повећава за ниско-доходовна домаћинства, чинећи доступно и високо квалитетно становање све тежим за савладавање (UNECE 2003a: 16)⁵. Повећање недовољно квалитетног становања и пораст бескућништва угрожава квалитет градског живота (Priemus, Kleinman, MacLennan and Turner 1993: 26, 27).

² На пример, у повољним условима из 1960-их, Немачка и Данска су започеле са дерегулацијом ренте и преиспитивањем усмеравања стамбене помоћи, док у Уједињеном Краљевству, на пример, нису изведене корените промене у стамбеној политици, до касних 1970-их година.

³ Како је већ предходно наглашено, не може да се примени општи опис на све земље. У Холандији и Аустрији, на пример, наставља се висок степен укључености владе, најмање до раних 1990-их година.

⁴ Разумљиво, у овој фази је развој у неким земљама такође одступио од општег тренда. У Аустрији и Немачкој, на пример, је у раним 1990-им порасла субвенционисана стамбена изградња, као одговор на усељавање.

⁵ Погледати такође: Kleinman 1998; Priemus 1997; Priemus и Dieleman 2002

Нови социјални проблеми природно утичу на оријентацију и циљеве националних стамбених политика. Осим заједничких циљева стамбене политике, као што је приступачност, доступност и квалитет становања, пажња, између осталог, расте према борби против бескућништва, избегавању социјалне поларизације и сегрегације, наглашавању социјалне кохезије и стварању одрживе заједнице (Hills 2001).

Утицај ових политика на развој социјалног становања се одвијао на следећи начин. Социјално рентално становање се у европским земљама појавило у великом обиму најпре током 1920-их година, као инструмент решавања стамбене кризе и бројних социјалних и економских проблема након Другог светског рата. Стамбени програми су у највећој мери били усмерени ка бројним домаћинствима радничке и средње класе, и обично су били привременог карактера.

Истински масовни програми социјалног ренталног становања су се, најпре, појављивали након 1945 године, током "фазе обнове", ради превазилажења стамбеног дефицита. Социјално становање је одабрано као кључни инструмент за решавање стамбених криза и финансирано је углавном из јавних извора, према оквиру Кенезијанске (Keynesian) економске теорије (одржавање пуне запослености и економског раста). Нагласак је био углавном на стамбеној изградњи; питања управљања и други економски аспекти су били занемарени. Током овог периода, социјално становање, са закупнином испод тржишне, није било усмерено ка најсиромашнијим домаћинствима, већ опет ка средњој класи.

Током друге фазе ("растуће разноврсности"), развој социјалног становања се наставља у истом маниру. Ипак, у раним 1970-им се дешавају промене. Оне су биле покренуте економским напретком, нестајањем стамбеног дефицита из послетарног периода и широко распрострањеним власништвом на становима. Ови фактори, заједно са неким негативним последицама програма социјалног становања из послератног периода (низак квалитет и слабо управљање стамбеном имовином), смањују захтеве за давањем значаја становању, и појављују се први ненастањени станови (стамбени вишак).

Суштинске промене у социјалном становању се дешавају током треће фазе ("нова стамбена реалност"). Она је изазвана економском рецесијом почетком 1970-их, када су општи циљеви влада били смањење инфлације и буџетских трошкова. У овим условима, када се стамбена политика више оријентише ка тржишту, социјално становање се суочава са значајним изазовима. Нове инвестиције у социјално становање у многим земљама падају у реалним износима (Priemus, Kleinman, MacLennan and Turner 1993: 23), те ова чињеница, заједно са приватизацијом социјалних станова, која је била дозвољена у неким земљама, смањила је удео социјалних станова у укупном стамбеном фонду. Последично, социјално становање се постепено оријентисало ка ужим деловима друштва.

Овај тренд, који се изгледа наставља, на први поглед је у складу са интенцијама стамбене политике, и наглашеним тржишним принципима економске делотворности и социјалне ефикасности. Међутим, он такође има ненамерне последице, изражене кроз друштвену и просторну поларизацију и сегрегацију. Сектор социјалног становања и његови делови све више постају жигосани. Као што су описали Priemus и Dieleman, "Чини се, да се свуда дешава сегментација закупа

према приходу, уз пораст броја ниско-доходовних домаћинстава у сектору социјалног закупа" (Priemus and Dieleman 2002: 195)⁶.

Сужавање сектора социјалног становања, заједно са даљим усмеравањем ка тржишту у највећем броју националних стамбених политика, такође утиче на "политику" неких непрофитних посредника социјалног становања. У овим условима конкуренције, бројни посредници су све мање способни да помогну ниско-доходовним домаћинствима и све више се фокусирају на средње-доходовна домаћинства. Као резултат тога, линија која раздваја сектор социјалног закупа станова који није настањен сиромашним домаћинствима и сектор комерцијалног закупа, постаје нејасна (Priemus 1997).

Б. Развој социјалног становања у земљама у транзицији

Развој социјалног становања у транзиционим земаља источне Европе, такође треба бити анализиран у контексту социјално-економског развоја и усмерења стамбених политика, иако овде постоје велике разлике између појединих земаља. У најмању руку је неопходно правити разлику између земаља централноисточне (ЦИЕ)⁷, југоисточне (ЈИЕ), североисточне (СИЕ) Европе и земаља бившег Совјетског Савеза (Tosics 1998: 276).

У првој половини двадесетог века, на стамбену ситуацију у садашњим земљама у транзицији, као и у другим европским земљама, утицала је индустријализација и урбанизација. У земљама ЦИЕ и ЈИЕ, стамбени развој је на крају био веома сличан оном у западној Европи; највећи део станова је прибављан на тржишту, чије је регулисање донекле могло да се окарактерише као слабо и повремено, као одговор на социјалне и политичке кризе изазване Првим светским ратом. Регулисање закупнина, као и први програми социјалног стамбеног закупа преовладавали су у око 1919 и средином 1920-их и превасходно су били усмерени на средњу класу. Након тог кратког периода, све земље су се трудиле да се врате на тржишне принципе. Све земље тадашњег СССР (што укључује и земље СИЕ) имају знатно другачије искуство, на које је утицала плански диригована привреда током истог периода.

Ситуација се потпуно променила након 1945. године, када се Европа политички и економски поделила. Стамбена политика у овим земљама је тада била подређена систему централно-планске привреде. Упркос огромним разликама које постоје између стамбених система појединих земаља, могуће је описати главне карактеристике административно усмераваног система становања, или "Источно европског стамбеног модела" (Tosics 1998: 276), као и његове последице.

Изнад свега, становање је схваћено као стамбено право које директно гарантују владе. Генерално, стан није схваћено као роба, и тржишни принципи у овом сектору су потиснути. Држава је директно контролисала производњу, расподелу и потрошњу станова. Становање је било веома јефтино за закупце и кућевласнике, али веома скупо за друштво, због високих субвенција комбинованих

⁶ Овде такође постоји изузетак, као што је случај са широким социјалним стамбеним сектором у Холандији

⁷ У смислу ове публикације, земље ЦИЕ су: Чешка Република, Мађарска, Пољска и Словачка

са веома ниским нивоом (економске) ефикасности у стамбеној производњи и управљању. Квалитет становања је током тог периода био низак⁸.

Стамбени систем се сусрео са огромним проблемима. Био је веома скуп и неефикасан и нити је обезбедио људима квалитетне станове, нити је елиминисао стамбени мањак, иако је стамбена производња током 1970-их ("златне године" за овај тип стамбене политике) била упоредива са оном у западној Европи.

Упркос овим заједничким карактеристикама, постојале су огромне разлике у земљама, по питању стамбене ситуације и стамбених политика. Поред разлика између ЦИЕ, ЈИЕ и СССР, такође су постојале различитости у оквиру ових група земаља. На пример, Југославија је развијала стамбену политику различиту од осталих комунистичких земаља југоисточне Европе.

Постојале су велике разлике са становишта закупа између комунистичких земаља. На пример, у највећем броју земаља ЦИЕ и СССР, преовладало је становање у државној (и такође често задружној) својини, док је у земљама ЈИЕ и у Мађарској, традиционално преовладало становање у личном власништву. У свим овим земљама, сектор приватног стамбеног закупа привидно није постојало (у ЦИЕ, највише због национализације) и продаја кућа/станава је била ограничена.

Стамбене политике у комунистичким земљама су се такође развијале током времена. Поједине земље су покушавале да начине промене у усмеравању стамбене политике (нпр. модернизација стамбеног фонда), али је постигнут мали или незнатан напредак, због социо-економског оквира који је био веома крут.

Иако је у неким комунистичким земљама већи део стамбеног фонад био у јавном власништву, јавни сектор није имао искључиву социјалну стамбену функцију – он је био само општи снабдевач станова за сва домаћинства. У неким случајевима, били су теоретски прокламовани "социјални" критеријуми расподеле (који су усмерени на пример на: људе у лошем смештају, породице са више деце или ратне ветеране у СССР), али у стварности они нису примењивани. Веома ниске цене станова су имале за резултат "прекомерну потражњу" за становима, посебно за новим становима на атрактивним градским локацијама. Стога су станови у јавном власништву углавном били расподељивани на основу "заслуга". То је значило, као на пример у бившој Чехословачкој, да су чланови комунистичке партије и они који су помагали партији имали посебно повољан третман.

Иако је становање било веома субвенционисано и доступно за све појединце, потребно је нагласити да је израз "социјално становање" био неспојив са комунистичком идеологијом" (Dandolova 2003), зато што је цео политички систем био декларисан као социјални, уводећи једнакост и солидарност. Током овог периода било је немогуће изјаснити се о постојању друштвених група које трпе због бескућништва, или сиромашних људи, или се сложити са општим недостацима у обезбеђивању основних стамбених потреба. Као резултат тога, социјално становање као оно у Западној Европи, никада није препознато као неопходност. Међутим, велики део стамбеног фонда, посебно у ЦИЕ и СССР, је имало основне одлике социјалног стамбеног закупа (као што су регулисање цена, нетржишна расподела, субвенционисање, јавно власништво).

Стамбена политика у овим земљама се потпуно променила након 1989. године, када су поједине земље започеле свој прелазак са централно-планске ка

⁸ Детаљнији описи ових стамбених модела се могу, на пример, наћи у Tsenkova 2000 и Tosics 1998.

тржишно-оријентисаној стамбеној политици. Од самог почетка 1990-их, главни циљеви стамбених политика многих земаља у транзицији су били "применити тржишне принципе, колико год је то могуће (...), и постепено, али не полако, ускладити закупнине, цене станова и кућа, што ближе тржишним ценама" (Musil 1995: 1680). Последице, стамбене политике земаља у транзицији, у многим приликама, постају далеко "либералније" него оне у западној Европи.

Најважније одлике реформи стамбених политика су биле: укупна дерегулација (углавном цена) и пад интервенције из јавног сектора; приватизација стамбене индустрије и стамбених услуга; приватизација стамбеног фонда⁹ (углавном постојећим закупцима) и подршка приватном власништву на становима; пад јавних субвенција, посебно за стамбену изградњу. Ове потпуне промене су дозвољене без предходног успостављања неопходних институционалних и законских основа, у областима као што су регистрација имовине или финансијски системи¹⁰.

Ове промене откривају да главни наслеђен проблем већине земаља у транзицији није био општи стамбени дефицит, већ пре збрка у понуди и потражњи (Tosics 1998: 290) и дуготрано неодржавање станова (Tosics and Hegedüs 2003). Постоје такође и нови проблеми које треба решити. Свеопшта либерализација води ка све већем раслојавању друштва, заједно са све већим разликама у ценама станова, тако да се увек већи део становништва сусреће са проблемом приступа одговарајућем и доступном становању. Ипак, веома је тешко обезбедити доступно и прикладно становање социјално угроженим домаћинствима, посебно у земљама где превладава становање у личној својини¹¹.

Проблеми доступности и ризик бескућништва су много гори у земљама ЈИЕ и земљама бившег СССР, док је у земљама ЦИЕ стамбена ситуација, уопштено гледано, сасвим задовољавајућа. Многе земље ЈИЕ и бившег СССР су спровеле брзу приватизацију, тако да станови у личном власништву чине преко 90% стамбеног фонда и често су у поседу сиромашних домаћинстава. Овде је такође и нижи ниво стамбене потрошње него у ЦИЕ земљама, слабија опремљеност задовољавајућом инфраструктурном мрежом и недовољно одржавање стамбеног фонда. У земљама ЈИЕ је велика неусаглашеност понуде и потражње због миграција и промена броја становништва (сеоска подручја се празне, док с друге стране постоји мањак станова у већим градовима), бескућништво и нелегално становање (Tosics and Hegedüs 2003). Ситуација у многим земљама бившег СССР је слична.

Средином 1990-их, подаци показују, да су у одговору на ове стамбене проблеме, многе ненастањене стамбене јединице за издавање биле додељиване најугроженијем становништву. Међутим број расположивих станова је био веома мали (Tosics and Hegedüs 2003: 26) зато што су део сектора јавног стамбеног фонда, који би могао да послужи за социјално становање, заузели закупци који су имали корист од регулисања закупнине. Стога су најугроженија домаћинства и она којима

⁹ Постоји неколико изузетака. Чешка Република и Пољска нису приватизовале станове у великом степену и сада располажу са задовољавајућом количином станова за издавање.

¹⁰ За више детаља погледати, на пример, Tsenkova 2000

¹¹ На пример, удео становања у личном власништву је био 89% просечно у земљама ЈУИ 1994. године. Погледати Tosics and Hegedüs 2003, стр. 24

је била потребна подршка, такође морали рачунати на становање у личном власништву.

Средином 1990-их, власти у многим земљама у транзицији су постајале свесне да задовољавајућа решења стамбених проблема не морају бити заснована само на тржишним принципима. Од тог времена, у већини ових земаља, напори се усмеравају ка успостављању парвильног законског и институционалног оквира, развоју система стамбеног финансирања, обнови производних субвенција и успостављању непрофитног социјалног стамбеног закупа. Доказано је, да је овај други корак стамбених реформи много тежи од напуштања централно-планске стамбене политике (Tsenkova 2003: 193).

У овом новом контексту, социјални стамбени фонд је почео да се схвата као важно средство да се обезбеди доступан и прикладан смештај за домаћинства која немају средстава за тржишне цене. У многим земљама у транзицији су сада јасна настојања да се успостави сектор социјалног становања сличан ономе у земљама западне Европе. На жалост, овде постоји једна велика препрека: ограничења јавног буџета. Због тога још увек недостају програми социјалног становања, или су веома ограничени. Било која изградња социјалних станова је углавном усмерена ка најугроженијим, што ствара опасност од социјалног подвајања и изоловања.

Веома мало земаља у транзицији има социјалне стамбене програме. Главни пример је Пољска, где су установљена непрофитна стамбена предузећа – TBS – да се обезбеди становање за средње-доходовна домаћинства. У Чешкој Републици је разрађен нови програм у 2003 години, за субвенционисање изградње општинских станова за издавање, који су усмерени ка домаћинствима са нижим и средњим приходима, а у припреми је подршка изградњи под окриљем стамбених задруга.

В. Приватизација станова у јавном сектору у земљама у транзицији

Приватизација јавног стамбеног фонда је била део свеобухватног процеса који је обухватао дерегулацију, децентрализацију, либерализацију и промене ка тржишној привреди у земљама у транзицији. Поред стамбеног фонда, приватизована је и грађевинска индустрија, организације за управљање и системи стамбеног финансирања. Приватизација стамбеног фонда и последично нарасло становање у личном власништву, представљају највидљивије резултате стамбене приватизације. Почетком 1990-их, јавно власништво и друге форме заједничког власништва (задружно) су у великој мери биле виђене као повратак комунизму, док је приватно власништво и посебно становање у личном власништву почело да се сматра као пожељан систем.

На почетку стамбене транзиције, приватизација стамбеног фонда је имала бројне циљеве¹². Поред окретања од социјалистичког стамбеног система ("модел становања источне Европе"¹³), ка тржишној оријентацији и унапређењу економске ефикасности стамбених система уопште, појављују се и нови циљеви. Они обухватају: увећање прихода од продаје јавног стамбеног фонда; смањење јавне потрошње (због широко распрострањеног веровања да би приватизација требала да подстакне нове власнике да троше новац на побољшање становања); ослобађање од

¹² Погледати Douglas 1997, стр. 37, 38.

¹³ Погледати, на пример, Tosics 1998, стр. 276.

негативне вредности имовине, представљене у погоршаном становању, и слично. Осим економских оправдања за приватизацију станова у јавној својини, постојали су такође и политички разлози – на пример, покушаји јачања нових режима давањем повољности обичним грађанима. Када су ови циљеви били формулисани, нису анализирани могући економски проблеми, који су повезани са доминантним сектором приватног власништва, посебно станова настањених тако бројним ниско доходовним становништвом; такође вероватно нису узети у обзир ни недостаци тржишта (Douglas 1997: 38). Владе и многи будући власници нису били свесни како може бити скупо приватна стамбена својина, посебно са становишта трошкова одржавања и поправки.

Данас већина земаља у транзицији (осим неколико изузетака, као што су Пољска, Чешка Република и Руска Федерација) су "нације приватног стамбеног власништва". Мора се међутим имати у виду да власничка структура не одражава само процесе приватизације, већ у неким земљама такође и традиције и наслеђа из предходних социјалистичких стамбених система (Tsenkova 1999: 3). Удели станова у приватном власништву у бившим комунистичким земљама су били веома различити. У земљама ЈИЕ, становање у личном власништву традиционално је преовладавало (на пример, 1990. удео становања у личном власништву у Бугарској је било 89.7%, у Румунији 76.1%, и у Словенији 68.9%). У земљама СИЕ и ЦИЕ, јавни стамбени фонд је био веома снажно позициониран, или чак и преовладавајући (тако на пример, 1990. удео становања у личном власништву је у Чешкој Републици износио 40.3%, у Руској Федерацији 26%, у Естонији 35%, у Летонији 22% и у Литванији 39,1%; погледати Tsenkova 2000: 33.).

Значајно се разликовао однос према становању у личном власништву у комунистичким временима (најекстремнији примери су бивши СССР на једној страни и бивша Југославија на другој). Ипак постојала је једна заједничка карактеристика: ово стамбено право је било субвенционисано на различите начине и тако је оно било "опште доступно" (Tsenkova 1999: 3). Истовремено, оно је било строго контролисано, тако да је ово право коришћења било ограничено. Пошто је подела између власништва и закупа, и између приватног и јавног била често нејасна, право власништва на стану је било ограничено на личну потрошњу, док су права закупа била веома блиска праву власништва (као и право на пренос или наслеђивање стана; Tsenkova 2000: 31).

Односи појединих влада према становању уопште, као и према становању у личном власништву посебно, доживљавали су промене током комунистичког периода, пре свега током 1980-их, када је почела да се разграђује социјалистичка стамбена политика. Као резултат незадовољавајуће стамбене ситуације, недостатка јавних средстава и других фактора, приватно становање је почело да игра све важнију улогу у стамбеном обезбеђивању. Поред приватног власништва промовисани су и други облици стамбеног обезбеђивања, а нарочито задружно становање (Tsenkova 2000)¹⁴.

Током стамбене транзиције 1990-их, прихваћени су неки облици приватизације: приватизација јавног стамбеног фонда (укључујући државна

¹⁴ Постојале су велике разлике у различитим временским периодима. На пример, промоција становања у личном власништву је била приметна у Мађарској у периоду 1980-их; ослањање на задружно становање у бившој Чехословачкој започиње 1960-их и интензивира се током 1980-их.

стамбена предузећа); реституција некада национализованих станова; и конверзија задружних станова у стамбеним зградама. Ипак, приватизација јавног стамбеног фонда је била најзначајнија појава.

Приватизација је преузимала различите облике. Јавни стамбени фонд је био најчешће пренет (било продајом или поклањањем) постојећим закупцима, али је понекад продаван и приватним предузећима. На пример, у Чешкој Републици, стамбени блокови су били продавани правним лицима (углавном задругама), које су чинили закупци.

Приватизација постојећим закупцима, која је резултирала стамбеним власништвом, дубоко је утицала на прераспodelу богатства унутар друштва. Постојали су победници, који су стекли високо-квалитетну, уновчиву имовину, за велики попуст; постојали су такође и губитници, не само они који нису стекли неки стан кроз приватизацију и који нису могли обезбедити прикладно становање, већ такође и они који су, кроз приватизацију, стекли имовину која је у тако јадном стању да њено одржавање и преправка ствара огромне финансијске обавезе (Tsenkova 2000: 32–34).

Продајне цене су биле засноване на различитим стратегијама: "ваучер" приватизација; приватизација уз ослобађање од пореза; приватизација по ниској цени; и мешовита приватизација, по високим и ниским ценама. Најчешће је преовладала стратегија ниских цена ("пуштена" приватизација); почетком 1990-их, цене су углавном биле мање за 15% у односу на тржишне цене (Tsenkova 2000: 32). Често је преовладала приватизација ниских цена, због тога што владе нису могле да се реше својих губитака направљених на стамбеном фонду, заједно са одговорношћу за то. Ова стратегија може бити препоручљива на кратак рок, али дугорочно гледано, она значи "губитак расположивих и доступних станова за издавање (једне важне друштвене имовине)" и "потешкоће у суочавању са ниско-доходовним купцима у финансирању трошкова преправки и одржавања њихове имовине" (Balchin 1996: 240).

Интерес закупаца за откупом станова, изазван је, не само продајном ценом, већ исто тако и политиком закупа. Иако ова ситуација није створена предумишљајем, очигледно је у неким земљама на одлуке о куповини утицао страх од предстојеће либерализације закупа¹⁵.

Због транзиције и приватизације стамбеног фонда, стамбена својина се у бившим комунистичким земљама материјализовала у широкој лепези некретнина различитих типова, величина и квалитета. Она се састоји од некадашњег јавног стамбеног фонда и изворног становања у личном власништву – углавном сеоских кућа с' једне стране и новоизграђених станова с' друге. Просечан квалитет стамбене изградње током комунистичког периода, као и пре тога, био је низак – мали станови, недостатак пријатности, непостојање социјалне и техничке инфраструктуре, и слично. Једино је у земљама ЦИЕ ситуација била слична оној у западној Европи. Стамбена имовина је почињала све више да се разликује по регионима; постоје велике разлике између стамбених некретнина на периферији, приградским областима са новим (често луксузним) породичним кућама и градским четвртима (Tsenkova 2000: 55).

¹⁵ За више детаља погледати, на пример, Roberts 2003

Стамбена имовина, у комунистичком систему, углавном је била једнолична; нису постојале велике разлике у друштвеном статусу и различитим типовима власника. Током транзиције овај тип стамбеног права је постајао све подељенији и поларизованији; данас он обухвата добро-стојећа домаћинства, која купују нове, високо-квалитетне станове, као и сиромашна домаћинства (са малим приходима, старији, незапослени и сл.), која су стекла имовину кроз приватизацију или власништво на наслеђеним сеоским кућама. У оним земљама, где је преовладало становање у личном власништву (поготово у земљама ЈИЕ, где је приватно стамбено власништво у 1994. износило у просеку 89% од укупног стамбеног фонда; Tosics and Hegedüs 2003: 24), јавни сектор је постајао све маргинализованiji, и "чак су и најугроженије и најсиромашније друштвене групе, пронашле решење за своје социјалне стамбене проблеме, кроз становање у личној својини" (Tosics and Hegedüs 2003: 26).

Актуелни проблеми, повезани са некадашњим јавним стамбеним фондом, а сада настањеним власницима, потичу од три главна фактора. Први је физичко стање стамбеног фонда, који се углавном састоји од вишепородичних стамбених зграда погоршаног физичко стања, занемариваног са становишта преправки и са озбиљним техничким недостацима. Други фактор је чињеница да су власници појединци, често ниско-доходовна домаћинства, која не могу обезбедити одржавање и неопходне преправке. Трећи фактор је чињеница, да је одговорност за овај стамбени фонд припала новим власницима, без стварања неопходних финансијских, законских и организационих услова.

Уз недостатак средстава (приватних и јавних), такође постоје и недостаци законског регулисања, везано за удружења власника и одржавање вишепородичних стамбених блокова, као и недостатак сарадње између нових власника. Не постоји ефикасан метод принуде према власницима који не плаћају. Незадовољавајући законски оквир, који регулише стамбено власништво у вишепородичним објектима, понекад ствара необичну ситуацију, у којој се становање у личном власништву и даље третира као јавно становање – земљиште је у власништву општина, које пружају услуге новим власницима по фиксним ценама, и слично.

Ово је парадоксалан резултат у транзиционим земљама. Данас, становање у личном власништву, које је у почетку било становање у јавном власништву, има најмање две заједничке карактеристике са "истинским" социјалним стамбеним закупом у западној Европи; оба су на крају настањена сиромашним домаћинствима и оба се састоје од становања лошег квалитета у вишепородичним објектима, а посебно по ободима градова.

"Међу стручњацима за стамбена питања, широко је распрострањено мишљење, да су, у веома приватизованим стамбеним системима у земљама у транзицији, питања одржавања и доступности далеко озбиљнија од потребе за новоградњом. Дели се заједничко уверење да је посебну пажњу потребно хитно обратити на два, често занемаривана аспекта стамбене политике: проблеме одржавања/обнове приватизованог вишепородичног стамбеног фонда и на стамбене проблеме сиромашних" "Потребно је успоставити далеко различитију политику усмерену на сектор становања у личном власништву; један део ће се лако окренути ка тржишном сектору, док ће другом требати субвенције како би се омогућило становање сиромашнијим деловима друштва" (Tosics and Hegedüs 2003:

39). Ово се односи на земље ЈИЕ, али је чињеница да то такође важи и за све земље бившег СССР и делимично за земље ЦИЕ, са претежно приватним стамбеним власништвом и маргинализованим сектором стамбеног закупа (јавног или непрофитног).

Поглавље II

УЛОГА СОЦИЈАЛНОГ СТАНОВАЊА У СТАМБЕНИМ ПОЛИТИКАМА

Било каква расправа о социјалном становању захтева да се одреде општи циљеви стамбене политике, као и да се утврди могућа улога социјалног становања у функцији њиховог остваривања.

А. Циљеви стамбене политике

Основни циљ стамбене политике је да се за целокупно становништво обезбеде станови одговарајуће опремљени и подесне величине, у окружењу које добро функционише, пристојног квалитета и уз разумне цене. Да би се овај општи циљ учинио одређенијим, као и ради укључивања актуелних нових димензија у стамбене политике, важно је размотрити следећа кључна питања:

- **Приступ становању:** Како је могуће обезбедити што мање привилегован одабир становништва у приступу становима?
- **Финансијска доступност (приуштивост):** Које је инструменте могуће применити, да би се ниско-доходовним домаћинствима омогућио живот у становима разумне величине, тако да стамбена потрошња не чини неразумно велики део у односу на њихове расположиве приходе?
- **Квалитативни циљеви:** Које је инструменте могуће применити, да би се обезбедио квалитет садашњег становања и сваке нове изградње, који ће се поклапати са променама потреба сада и у будућности? Ово се односи како на квалитет објекта, тако и на квалитет стамбеног окружења.
- **Посебне потребе:** Поред економских фактора, важно је обратити пажњу на посебне потребе различитих делова становништва. Ове потребе укључују **стамбену заштиту: заштићено и подржано становање за инвалиде, старије и бескућнике.**

Поред ових основних циљева постоје многа друга важна питања која је потребно размотрити, као што су:

- **Борба против друштвене искључености и подршка мешању друштвених група:** Како избећи друштвена подвајања у стамбеним областима;
- **Сигурност стамбених права:** Задовољавајућа заштита од принудног избацивања.
- **Учешће у одлучивању:** Начини и средства за учешће закупаца у доношењу одлука које се тичу објекта и непосредног суседства. Ово се посебно односи на фонд стамбених зграда уопште, као и на стамбени фонд за издавање посебно.
- **Штедња енергије у становима:** Ово питање мора бити укључено у квалитативне циљеве становања.

Овде је важно рећи три ствари:

- Није могуће одједном или истовремено постићи све. Неопходно је извршити одређивање првенства циљева.
- Већи приходи омогућавају лакше остваривање циљева политике. То значи, да инструменти стамбене политике треба да обухвате посебну подршку за унапређење стамбених услова за ниско и средње-доходовне групације становништва. Овим се обезбеђује доказ за процену успешности стамбене политике, сходно томе како ће подршка унапредити становање за оне који живе у најтежим условима: "друштвена делотворност".
- Не постоји један инструмент стамбене политике који ће решити све проблеме. Уствари, постоје бројни потенцијални инструменти и њихово комбиновање, како је погодно за коришћење у различитим ситуацијама. Ефикасност ових инструмената и њиховог комбиновања, може бити процењена посматрајући степен постигнућа одређених циљева. Могуће је посебно се фокусирати на то како циљ може бити постигнут уз најмање могуће јавне трошкове ("економска успешност").

Такође треба нагласити да су сви инструменти склони томе да стварају и непредвидиве негативне ефекте. На пример, уколико помоћ за кориснике, намењене за смањење стамбене потрошње, води ка порасту потражње и порасту цена или закупнина, оне ће поништити ефекте инструмента или средстава политике, или ће погоршати ситуацију за друге, којима је потребна помоћ у становању. Ово се сматра "капитализацијом подршке".

Природно, такође је важно да стамбено тржиште у целини делује смирено. Потребно је размотрити неколико следећих питања у том контексту:

- **Уравнотежено стамбено тржиште:** У центрима развоја (градовима), мора бити довољно станова да би се онемогућио неразуман раста закупнина. Истовремено, треба уложити сваки напор да се избегну ситуације да постоје ненастањени станови, оптерећени високом ценом, у областима у којима се становништво смањује.
- **Висока продуктивност:** Систем производње станова мора бити што ефикаснији, тако да се однос квалитета према цени за новоградњу и обнову може одржати на што вишем нивоу. Ово захтева стално улагање у истраживање, огледе у грађевинарству и истинско надметање у грађевинском сектору.
- **Равномеран утицај пословних циклуса на стамбену производњу:** Пословни циклус је један од фактора који ствара суштинске промене у обиму производње и обнове станова, што се одражава на ефикасност система производње станова.
- **Прилагодљивост понуде:** Систем стамбене производње треба да буде довољно прилагодљив да брзо одговори на јачи талас тражње. Прилагодљивост зависи од фактора као што су понуда грађевинског земљишта и способност грађевинских предузећа да одговоре на пораслу тражњу.

Социјално становање је само један од расположивих инструмената стамбене политике, и он треба да буде упоређен са другим инструментима, да би се одредио најбољи приступ у датој ситуацији.

Б. Шта је социјално становање?

Концепт социјалног становања се тешко може прецизно дефинисати, нарочито када се његов садржај разликује у одређеној мери од земље до земље¹⁶. Уобичајени израз "социјално становање закуп" се користи као његов синоним, чак и ако постоје земље у којима кооперативно становање, и исто тако извесни делови стамбеног фонда у приватном власништву, задовољавају критеријуме за "социјално становање". У овом поглављу, социјално становање ће уопштено бити описано као социјално становање у закуп, изузев уколико се другачије не назначи. Многе земље имају усвојену дефиницију "социјалног становања у закуп" у својим законодавствима. Постоје разлике у националним законодавствима; ипак, сличности између закона у различитим земљама су довољне за извођење статистичких упоређивања.

Потребно је нагласити да "социјално становање" и "социјална стамбена политика" нису синоними, пошто "социјално становање" представља један од инструмената за спровођење "социјалне стамбене политике". Исто тако, удео социјалног становања у укупном стамбеном фонду није објашњење само по себи о томе колико се пажње посвећује социјалној бризи у стамбеној политици земље.

Широм UNECE региона је могуће видети разлике у моделима социјалног становања, и тешко је постићи сагласност око једне јасне и кратке дефиниције. Ипак, док још увек трају расправе о дефиницији, издвајају се најважнији фактори на основу којих је могуће направити разлику између станова у социјалном закупу и других типова станова.

Пре свега, у међународној стамбеној статистици, фонд стамбеног закупа се увек дели на "станове у приватном закупу" и "станове друштвеном закупу" станова¹⁷. У оваквој подели, власничка основа није једина важна за разматрање, пошто, како је предходно речено, фонд социјалног стамбеног закупа може такође укључити и издавање у закуп станова, који су у приватном власништву.

Без обзира што су природа деловања и њени основни циљеви важни, у становима који припадају групи "приватног закупа", закупнина се обично одређује на основу исплативости и не узимају се у одзир социјални фактори при одабиру станара¹⁸.

Административни разлози играју важну улогу у дефинисању станова за социјални закуп. Напоследку, ови станови су обично изграђени уз подршку јавног сектора, што значи да је неопходно утврдити критеријуме давања те подршке. То међутим не значи да сви објекти за закуп, који су прикладни за такву подршку, спадају у категорију социјалног закупа. Постоје и други фактори које треба узети у обзир.

Истакнуте карактеристике социјалног стамбеног закупа у западној Европи се детаљније описују у тексту који следи.

¹⁶ Упоредити са Stephens et al. 2003, pp. 769–787; *Housing Statistics in the European Union*, 2003, pp. 65–68

¹⁷ Погледати, на пример, *Housing Statistics in the European Union* 2004, p. 52; Stephens et al. 2003, p. 769; Priemus and Dieleman 2002: 192

¹⁸ Назнака бр. 4 у Stephens et al. 2003, pp. 786–787

Сектор јавне подршке институцијама социјалног стамбеног закупа може бити у облику кредита који дају владе, субвенције камате, неповратних давања, гаранција или смањења пореза. Подршку, у неким случајевима, може давати и локална самоуправа. Могу се комбиновати различити типови подршке. На пример, за тржишни кредит влада може давати гаранције, док субвенција камате може служити за плаћање мање каматне стопе. Може се давати и помоћ за производњу, како за новоградњу, тако и за обнову постојећег стамбеног фонда¹⁹.

Производна подршка помаже порасту производње и унапређењу квалитета станова, покретању обнове и нижим капиталним трошковима. Као део производне подршке, моге земље регулишу закупнине и задржавају их испод тржишног нивоа, тако да закупци имају корист од нижих капиталних трошкова.

Трошковно образовање цене је широко распрострањен модел. У овом моделу, власник плаћа све капиталне и оперативне трошкове, као и трошкове администрације, одржавања и поправки, а често и грејања²⁰. Ово олакшава власницима да покрену корпорацију за социјални стамбени закуп, будући да све неопходне готовинске токове исплаћују закупци, или, у изнимним случајевима, делимично и јавне управе. Треба међутим нагласити, да субвенције за производњу и обнову обарају актуелне закупнине. Осим тога, стамбени додаци помажу индивидуалним закупцима да плате своје закупнине.

Закупнина по цени трошкова може такође укључити и разуман интерес на капитална улагања власника. У том случају се може говорити о закупнинама на "ограниченој профитној" основи. Закупнина по цени трошкова може бити специфично формирана, али власници често примењују принцип својих укупних фондова станова за издавање, и у том случају могу користити груписање закупнина, како би осигурали да закупнине одговарају са употребној вредности станова²¹. (Погледати поглавље VII).

Расподела станова групама становништва којима је то најпотребније, често је много важнији циљ у објектима за социјални закуп, него у другим типовима становања. Она може бити спроведена коришћењем критеријума за одабир које постављају централне и локалне власти, који се могу заснивати на горњим нивоима прихода и/или на јасно израженом или подразумеваном систему бодовања, уз наглашавање различитих фактора који одражавају стамбене потребе.

У неким земљама, као што су Аустрија, Данска или Француска, локалне власти могу вршити избор станара за извесне социјалне стамбене јединице на основу социјалних критеријума, чак и када сами станови нису у општинском власништву. Поред таквих општих критеријума за одабир станара, постоје системи, у којима се власници објеката за социјални закуп специјализирају за издавање станова појединим групама, као што су студенти, старији или инвалиди.

У многим земљама, својински основ социјалног стамбеног закупа је предмет ограничења, тако да власти могу да гарантују давања, која заправо служе

¹⁹ У вези овога треба споменути две главне ствари. Најпре, обично изградња и обнова фонда приватног закупа, може примати јавну подршку слично оној за социјално становање. То је случај, на пример, у Аустрији, Француској и Немачкој. Друго, део стамбеног фонда станова у личном власништву прима јавну подршку у многим земљама, као на пример, кроз пореске олакшице на камату за хипотекарне кредите

²⁰ Уколико грејање није укључено у закупнину, оно се обично наплаћује директно од закупаца.

²¹ Погледати, на пример, Stephens et al. 2003, pp. 773–774

испуњавању циљева њихових стамбених политика, од којих су неки предходно детаљније објашњени. Најзаступљенији својински аранжмани су системи, у којима су објекти у својини локалних власти или непрофитних организација. Објекат у општинском власништву може бити директно у својини локалних власти, или што је много чешће, може припадати предузећу у општинском власништву.

Највећи број непрофитних организација су стамбена удружења. Могући су, међутим, и други типови власништва. На пример у Финској и Немачкој приватна предузећа могу поседовати станове, иако се у Финској предузећа која делују као посредници у социјалном стамбеном закупу морају држати закона који, између осталог, ограничавају расподелу добити за власнике. Социјални стамбени закуп, уопштено, одликује чињеница да је деловање засновано на законодавству и надзору власти.

Објекте за социјални закуп такође одликује чињеница, да њихови станари обично уживају бољу заштиту од принудног исељења, него станари у сектору приватног стамбеног закупа. Ипак, посебно у земљама са високим нивоом заштите од принудног исељења, не мора постојати јасна разлика између ове две групе закупа.

Друге одлике се тичу укључивања станара у доношење одлука (укључивање закупаца). У многим земљама (као што су Данска, Финска, Француска и Шведска) постоје посебни закони који уређују учешће закупаца у удружењима за социјални стамбени закуп. У другим случајевима (као на пример у Аустрији), власници социјалних станова унапређују учешће закупаца у пракси, чак и када их закон на то не присиљава.

Не постоји заједничка дефиниција социјалног становања у земљама у транзицији²². У многим земљама се подразумева, да је јавна подршка стамбеном закупу усмерена углавном свима са ниским примањима и уопште угроженим домаћинствима. Ово тумачење обично директно потиче из "подразумеване уске дефиниције према којој је сектор стамбеног закупа намењен само за доходовно најслабија домаћинства са високим социјалним потребама (незапослени, етничке мањине, онеспособљени)"²³. Ова доста уска дефиниција социјалног становања је неодржив, због опште ситуације у многим од ових земаља (слаби економски услови и раширени социјални стамбени проблеми, посебно бескућништво), што присиљава владе да помажу само домаћинствима којима је то најпотребније.

Ситуација која се тиче дефинисања социјалног становања може у неким случајевима бити крајње конфузна. С' једне стране, постоје земље у којим је социјално становање дефинисано у различитим прописима и програмима, који се међутим не спроводе. С' друге стране, постоје земље у којима се део стамбеног фонда може означити као социјално становање, али се израз "социјално становање" не употребљава у документима политике или законодавству (ово је случај у Чешкој Републици и Словачкој).

Једина земља у којој је израз "социјално становање" јасно дефинисано је Пољска. Овде је социјално становање дефинисано тако, да обухвата стамбени фонд у власништву општина и непрофитних стамбених организација (TBS).

²² Следећи дискусију у вези земаља у транзицији, засновану на документу који је представила Bozena Valentova за UNECE Радну групу

²³ Lux 2001, стр. 3

Чини се, да је општински стамбени закуп, најчешћи заједнички приступ у одређивању или означавању стамбеног закупа, у земљама у транзицији. Овај приступ се може видети на пример у: Бугарској, Румунији, Руској Федерацији, Словачкој и Словенији.

Ово је прилика да се изложи дефиниција социјалног становања Европског координационог комитета за социјално становање (CECODHAS), која се користи широм рериона. CECODHAS сматра да "упркос великим разликама у видовима социјалног становања у државама чланицама (CECODHAS-a), најпреча улога социјалног становања је да помогне домаћинствима, која са становишта зарада имају проблема у остваривању приступа пристојном становању на тржишту, ради проналажења смештаја у одговарајућој друштвеној и урбаној средини. Заједничка одлика социјалног становања у државама чланицама је постојање правила за расподелу станова корисничким домаћинствима. Дефинисање ових правила за стамбену расподелу је у надлежности држава чланица и њихових државних органа. Она су усмерени на превазилажење проблема у систему расподеле стамбене понуде и тражње насталих услед слободног деловања тржишта, проблема који су проистекли из структурног мањка прикладног и приступачног становања."

В. Упоредивање социјалног становања са другим инструментима стамбене политике

Када се разматрају потребе за додатним социјалним стамбеним закупом, најпре је потребно проверити у којој мери постојећи стамбени фонд и тренутни модели закупа, као што је становање у сопственом власништву, задруге и станови постојећег приватног закупа, могу задовољити стамбене потребе и захтеве становништва.

Пре свега, потребе за новим социјалним стамбеним закупом опадају када тржишне закупнине и стамбене цене падају, и када људи са средњим и ниским приходима бивају задовољенији постојећим становањем у личном власништву, задружним становима и становима за издавање. То је случај у многим областима изван великих центара у Европи.

Ситуација је далеко комплекснија у областима где је становање скупо и где је веома мала понуда. Широко је распрострањено мишљење, да постоји потреба за становима различитих типова закупа, који ће задовољити различите типове потражње. Известан број станова за издавање је неопходан, како из социјалних разлога, тако и због политике запошљавања због олакшавања покретљивости радних места. Број станова за издавање се може повећати кроз повећање изградње приватних и социјалних станова за издавање, или кроз њихово стицање из постојећег стамбеног фонда.

Потреба за социјалним становима може постојати уколико су закупнине у постојећим приватним становима за издавање тако високе, да људи са ниским приходима не могу да их приуште.

Алтернативно средство овоме је стамбени додатак, који омогућује смањење ефективне закупнине до нивоа који станари могу да плате, чак и у приватним становима за издавање. Релативно висок ниво стамбених додатака би, међутим, требало да изазове већу стамбену тражњу, као и да резултује већим закупнинама,

посебно уколико је понуда из неких разлога неспособна да одговори на нагли пораст потражње.

Други проблем, посебно у земљама са високо растућом економијом, где власти не знају довољно о актуелним нивоима прихода, повезан са стамбеним додацима, је могућност појаве потешкоћа у стварању довољно делотворног и поштеног система стамбених додатака. Слично томе, стамбени додаци нису посебно делотворни када се главни циљеви односе на пораст изградње или обнове.

С друге стране, стамбени додаци могу бити ефикасан начин усмеравања подршке потребне за снижавање стамбене потрошње, посебно у земљама са задовољавајуће поузданим пореским регистрима.

Искуство западне Европе сугерише да подршка производњи треба да буде коришћена када је потреба за повећањем стамбене производње и обнове на свом врхунцу, и затим би је требало постепено смањивати и повећавати удео стамбених додатака са укупним променама ситуације на стамбеном тржишту.

Улогу стамбеног додатка у објектима социјалног закупа демонстрира чињеница да у неким земљама, као што су Данска, Француска и Уједињено Краљевство, преко 50% свих домаћинстава борави у смештају, који прима овај облик помоћи.

Тамо где је производна подршка мала, или где не постоји, мања је потреба за давањем предности ниско-доходовним групама приликом одабира корисника станова, него у односу на ситуацију где је производна подршка најзначајнији начин смањења закупнина. Тамо где нема помоћи у стамбеној производњи закупнине могу да буду веће, и највећи број проблема доступности за ниско-доходовне групе може бити решен кроз стамбене додатке. Решења попут овога помажу уношењу разноврсности у стамбену структуру и спречавању стамбене сегрегације.

Постепени пораст стамбених додатака би вероватно требао да повећа изградњу обичних приватних станова за издавање. Могуће је ипак да, чак и када су уведени стамбени додаци, већина тих производа буду станови са релативно високом закупнином. Чак и када то није случај, процедуре одабира станара за приватне станове за издавање ће бити пристрасне, пошто ће кућевласници обично бити склонији закупцима који су способни да плате већу закупнину.

За објекте социјалног закупа се обично примењују критеријуми одабира станара, који су усмерени на најугроженије. На пример у Енглеској, бескућници су настањивали између 25% и 46% свих станова које издају локалне власти у периоду од 1986-2001 (Wilcox 2002: 188, Table 94b). Иако је ова бројка вероватно изузетно висока за европске стандарде, основна одлика објеката социјалног закупа је могућност давања веће предности социјалним обзирима, него што је то могуће у обичном приватном закупу или код становања у личном власништву²⁴.

С обзиром на то, ситуација у многим земљама централне и источне Европе је забрињавајућа, пошто је више од 95% станова у приватним рукама, те не постоје актери који су истински заинтересован за најугроженије групе становништва. Потреба за снажењем националних привреда, кроз подстицање покретљивости радних места, представља додатан разлог потребе за становима за издавање.

Систем становања у социјалном закупу има и друге предности за стамбену политику. Једна од њих је предходно поменута чињеница да вишкови и добити

²⁴ Погледати такође Stephens et al., 2003, pp. 774–776 and 783

предузећа за издавање социјалних станова остају у овим организацијама и могу на пример бити поново уложени у преправке и унапређења.

Власници станова за социјални закуп могу такође играти позитивну улогу на стамбеном тржишту и у другим питањима. Искуства многих земаља западне Европе показују да су ови власници често високо професионални и да су, делимично због величине њихових стамбених фондова, способни да уведу напредније системе у многим областима – као на пример: у прикупљању закупнина, текућем одржавању и поправкама, укључивању закупаца, штедњи енергије, организацији јавних надметања за пројекте изградње и поштовању аспеката животног века (life-cycle) у планирању нових улагања.

Искуство добијено из различитих земаља показује да је конкуренција на стамбеном тржишту увек корисна. У пракси то значи да социјално становање треба да буде схваћено као један од неколико типова становања. Поред тога, подршка у оквиру стамбене политике може бити делотворно усмерена, једино уколико се стално врши процена односа између производне подршке и стамбених додатака.

Спровођење пројеката социјалног стамбеног закупа често захтева различите компромисе. Један се односи на степен до којег је неопходно снижити стамбене трошкове на рачун трошкова квалитета. Други се тиче обима новоградње који треба да постоји за стално занављање стамбеног фонда, тако да он може задовољити стално нарастајуће захтеве.

Многи стручњаци су склони да изаберу ово друго. Потребно је размотрити таква питања као што су, на пример, циљеви који се односе на мешање различитих типова становања, енергетске штедње и питања прибављања станова, који ће задовољити захтеве растућег броја старијих људи.

Могућа опција, посебно у земљама централне и источне Европе, може бити да нове социјалне стамбене јединице буду релативно високог квалитета допуњују постојећу стамбену понуду. Истовремен, постојећи стамбени фонд треба да садржи јефтиније станове за ниско-доходовна домаћинства.

Коначно, треба размишљати о наглом порасту друштвене сегрегације. С'једне стране, станари у постојећем стамбеном фонду у земљама централне и источне Европе потичу из веома различитих друштвених група, и бројни проблеми који проистичу из ових друштвених мешавина могу стварати потешкоће у таквим питањима као што је управљање приватизованим становима у личном власништву. С'друге стране, искуства из многих земљама западне Европе, показују да се стамбена подручја са малим разликама у типовима објеката и структури становништва, могу развити у скупа и досадна места, и стога треба предузети све мере ради спречавања ове појаве.

Г. Статистичке анализе

За разумевање улоге социјалног становања у целокупној стамбеној политици, корисно је проучити удео социјалног становања у укупном стамбеном фонду.

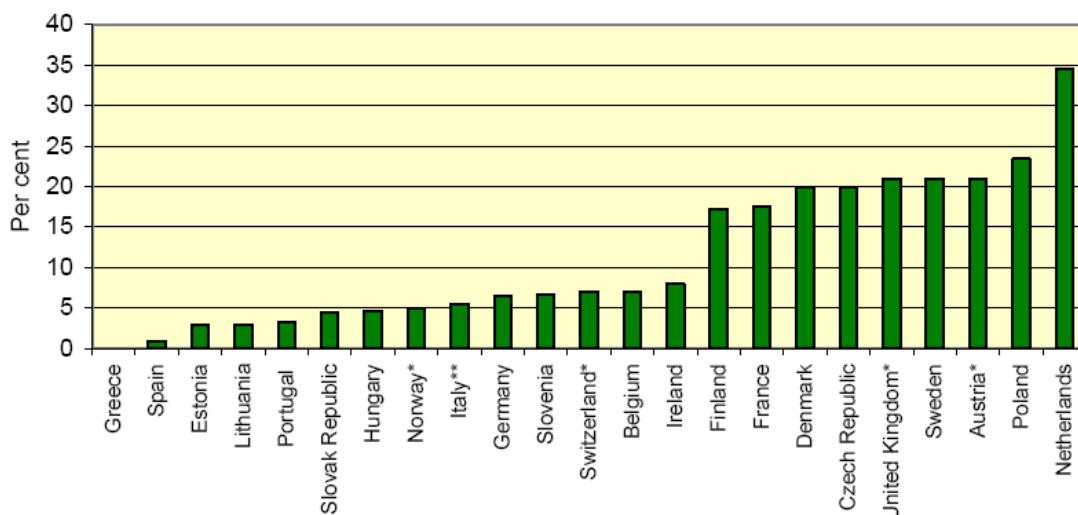
Као што показује График 1, постоје велике разлике међу европским земљама у овом показатељу. У многим земљама западне и северне Европе, а посебно у Холандији, Аустрији, Шведској и Уједињеном Краљевству, велики је удео

социјалног становања у укупном фонду. У многим земљама јужне Европе његов удео је веома мали.

Ово може пре свега бити објашњено чињеницом да је у многим земљама јужне Европе стамбена политика фокусирана на становање у власништву, што значи да социјални стамбени закуп игра мање приметну улогу (погледати Поглавље I).

За земље у транзицији, становање у јавном закупу је обично имало главну улогу у социјалистичком систему. Данас је највећи део тог јавног стамбеног фонда приватизован, углавном кроз продају тадашњим станарима. Предходно, велики јавни стамбени фонд је скоро испарио²⁵, те постоји мало станова за издавање у јавном власништву, који могу бити коришћени за социјалне потребе. Као резултат овог процеса, стопа приватног власништва у већини земаља у транзицији прелази 90% (ради поређења, у западној Европи и Северној Америци, ова стопа се креће углавном између 60-70% и веома ретко прелази 80% од укупног стамбеног фонда).

График 1. Удео станова за социјални закуп у стамбеној понуди, у периоду око 2000. године



Извори: Главни извор је *Стамбена статистика Европске уније за 2004. годину*. За друге земље, које су маркиране са * подаци су добијени из извора националних власти. За Италију **податак је обезбеђен из других међународних извора. За неке земље подаци се односе на настањене станове, док се за друге земље подаци односе на укупан стамбени фонд. Постоје такође разлике у дефинисању "станова за социјални закуп".

Изузеци од тренда масовне приватизације су: Чешка Република, Пољска и Руска Федерација. Неприватизовани стамбени фонд, који је углавном општинско власништво, још увек чини око 30% стамбеног фонда у Руској Федерацији, 17% у Чешкој Републици, и око 11% у Пољској. Улога овог стамбеног фонда је још увек нејасна, пошто су корисници углавном "стари" закупци, који користе повољности регулисања закупнине, без обзира на њихове приходе²⁶.

²⁵ Божена Валентова. Документ представљен на Радној групи UNECE

²⁶ Божена Валентова. Погледати преходно

Такође, удео становања у социјалном закупу у новоизграђеним становима се знатно разликује по земљама. Статистика показује да је удео производње социјалног становања у 2003. био висок у Данској (40%) и око 10-28% у Француској, Финској, Шведској, Холандији, Чешкој Републици и Словачкој²⁷.

У земљама у транзицији, драстично смањење државне помоћи за стамбену новogradњу је изазвало смањење продуктивности у станоградњи. Иако су јавна финансијска средства сада мање или више замењена приватним улагањима, приватни инвеститори се концентришу само на изградњу приватних кућа за добродостојећа домаћинства. Изградња приступачних/социјалних станова за издавање је веома ниска и ограничена, или уопште не постоји, пошто недостају средства из јавних извора за ове потребе.

Д. Закључци

Најтеже питање у стамбеној политици је како, на најсмисленији начин, обезбедити задовољавајући развој становања за ниско-доходовне групе и уопште угрожена домаћинства.

У том контексту, многе западно-европске земље сматрају становање у социјалном закупу кључним инструментом, а у скорије време и систем стамбеног додатка.

Обим потреба за социјални стамбеним закупом, у основи, зависи од тога у којој мери остали стамбени фонд може задовољити социјалне стамбене потребе. Поред социјалних станова, фонд обухвата станове у личном власништву, задружне станове и станове за издавање.

Нестација станова за издавање по разумној цени, представља посебан разлог за стварање залиха социјалног стамбеног закупа.

Треба нагласити да улога социјалног становања није ограничена само на бригу која се односи на количински недостатак станова, или на проблеме финансијске доступности. Друга интересовања обухватају, на пример, потребу за побољшањем квалитета станова и стамбеног окружења, подстицање штедне енергије, борбу против сегрегације, пораст продуктивности грађевинског сектора и уравнотежавање пословних циклуса у стамбеној производњи.

Ђ. Препоруке

- Улога социјалног становања не треба да буде схваћена ограничено, само на прибављање приступачног становања за оне којима је оно потребно. У формулисању политика социјалног становања, важност треба дати томе како пројекти социјалног становања могу бити од користи за стамбени сектор укупно – на пример, кроз прикупљање искустава у управљању
- Да би се допринело друштвеној укључености, социјално становање треба да буде повезано са другим политикама, посебно са оним које усмеравају запошљавање, урбанистичко планирање и саобраћај.

²⁷ *Стамбена статистика у Европској унији 2004*

- Социјално становање треба развијати у дугорочном смислу, узимајући у обзир демографске трендове. У том смислу је потребно водити рачуна о наглом порасту броја старијег становништва.
- Социјално становање треба интегрисати са другим видовима становања, да би се спречила сегрегација у стамбеним подручјима. Из тих разлога је потребно истаћи архитектонски квалитет социјалног становања.
- У избору инструмената за задовољење стамбених потреба друштвено угрожених, потребно је разматрати укупну стамбену ситуацију у земљи. На пример, искуство у западној Европи сугерише, да производне субвенције треба да буду коришћене нарочито када је потреба за повећањем производње и обнављања у становању на свом врхунцу, и затим би их требало постепено смањивати и повећавати удео стамбених додатака у складу са укупним променама ситуације на стамбеном тржишту

Поглавље III

ИНСТИТУЦИОНАЛНИ ОКВИР

Ово поглавље описује неке заједничке одлике институционалних оквира за социјално становање у UNECE региону. Оно се ослања на објашњења главних институционалних начина рада, као и расподеле улога унутар тога између различитих врста институција у различитим деловима региона. Налази и закључци су затим приказани у односу на сваку од главних начина рада, илустрованих примерима из различитих UNECE земаља, укључујући препоруке о организацији и управљању унутар институционалних оквира.

А. Разлике у одликама институционалних оквира

Поједине одлике институционалног оквира сваке земље су јединствене, одражавајући њене посебне услове и историју. Упркос томе, постоје многе сличности широм Европе у општој расподели надлежности за обезбеђивање социјалног становања између јавног (национални и локални ниво) и приватног сектора, добровољних организација и домаћинстава (која делују појединачно или здружено).

Делотворно обезбеђивање социјалног становања зависи од транспарентне и довољно изграђене поставке институционалних договора, са везама између различитих актера које су јасно прихватљиве и усклађене. Институционални договори су ретко статични и склони су сталном проширивању и развоју у свим земљама. Суштина је да, на сваком степену развоја, сви актери узму у обзир не само аспекте техничке политике социјалног становања које је потребно развити, већ такође и одговарајуће институционалне потребе за спровођење социјалне стамбене политике. Где постоје овакви недостаци, стратегије и планови треба да предвиде неопходне механизме и средства за развој ових институција (изградња капацитета).

Сваки део овог поглавља наглашава битна разматрања и упућује на неко од кључних питања. Институције се развијају током година – понекад и деценија. Тамо где институције морају бити успостављене из основе, постављање неодложних циљева ће обезбедити правилну подршку њима, како би могле на одговарајући начин испунити своју сврху што пре, док се подразумева да ће за развој неких капацитета бити потребно време, као и у земљама где исте институције сазревају годинама.

Наредни преглед разматра учеснике у социјалном становању, који су надлежни за поједине активности потребне за реализацију социјалног становања. То могу бити институције, домаћинства или појединци. Овде су приказане активности заједно са радним дефиницијама.

Развој земљишта за изградњу: Припрема за изградњу социјалних станова, обично на земљишту које је у власништву предузимача ("дивелопера"), или давањем земљишта на располагање предузимачу од стране државе или државне организације (на пример кроз експропријацију приватног земљишта, или кроз зонирање у урбанистичком планирању).

Изградња: Физичка изградња социјалног становања, обично у оквиру уговора за предузимача. Прибављање земљишта и изградњу често спроводи исти учесник.

Финансирање: Финансирање социјалног становања је много детаљније описано у Поглављу VI. Постоје различити облици финансијске подршке социјалном становању. Следе примери главних видова финансирања капитала и прихода укључених у финансијске активности.

- *Капитал*, који може имати облик давања из јавног сектора, кредита из приватног сектора, реинвестирања од акумулираних вишкова финансирања учесника, или смањења капиталних трошкова (нпр. смањење трошкова земљишта кроз урбанистичко планирање);
- *Приходи* за власника, управника или домаћинства, који могу имати различите облике, укључујући директне субвенције за станаре социјалног становања да плате трошкове закупа, приходе или пореске субвенције за власника социјалног становања, ради подршке актуелним нето трошковима зарада од закупнина (посебно када је закупнина контролисана кроз законодавство).

Власништво: Законско власништво на физичким структурама социјалног становања, често укључује и земљиште на којем је објекат изграђен. Одговорност власника обухвата финансијске обавезе према имовини (укључујући сервисирање дуга и одржавање имовине у добром стању за становање), усаглашавање са захтевима закона и прописа примењивих на социјално становање (чак и када одговорност може бити у потпуности или делимично пренета на управнике кроз уговор). Власништво у социјалном становању може припадати индивидуалним домаћинствима. Оно такође укључује и задруге, у којима су станари социјалног становања заједнички власници својих кућа.

Управљање: Одговорност да се обезбеди делотворно обављање активности у социјалном становању, укључујући пружање услуга станарима, прикупљање и расподелу прихода од закупнина и издавање празних јединица у закуп. Одржавање физичких структура социјалног становања обухваћено је задацима управљања у овој анализи. То је јасно одвојена активност, унутар које постоји подела на свакодневно одржавање и дугорочно циклично одржавање и веће поправке. Саме радове одржавања и изградње ће често обављати посебна организација из приватног сектора, док је планирање, финансирање и набавка ових радова део управљања.

Активност управљања поверавају се власницима социјалног становања, и улоге газдовања и управљања се често комбинују. Управљање може бити уговорено и споља, са различитим организацијама, укључујући приватни или добровољни сектор организација са способношћу да делују као професионални управници, или преко задруга или неких других облика управљачких организација купаца.

Стратегије/правила: Овај задатак се односи на приступ у планирању социјалних стамбених стратегија, укључујући одређивање величине социјалних стамбених потреба, како ће се оне финансирати и обезбеђивати. Правила често постоје да се поставе стандарди извршења или неких других захтева, обавезујући

институције и појединце да извршавају предпостављена правила социјалног становања, као и за праћење и спровођење њихових постигнућа.

1. Централна власт

Влада на централном нивоу је надлежна за утврђивање националне стамбене стратегије, као и политичких захтева који чине основу за извршење стратегије. Улога националне владе у финансирању објашњена је у посебном поглављу, али треба рећи да спроводљивост било које националне стратегије зависи од обимних анализа потреба за финансирањем и начина њиховог задовољења.

Недостатак финансијских средстава за подршку стратегијама социјалног становања представља један од основних изазова за одржив систем социјалног становања. Ово се посебно односи на поједине земље у транзицији, где је државни буџет веома ограничен у односу на величину укупног стамбеног фонда. Неке земље, попут Украјине и Грузије, усвајају социјалне стамбене стратегије без предвиђања финансијских средстава.

У земљама где је фонд социјалних станова мали, или где су институције очигледно неоговарајуће да омогуће постизање стратешких циљева за социјално становање, национална влада ће имати кључну улогу у изградњи капацитета организација локалног јавног и приватног, као и добровољног сектора. У таквим случајевима, генерално ће бити много делотворније дугорочно улагати у мере и средства у развој оквира унутар којег различите организације могу предузети различите задатке, него наменити све задатке националним и општинским властима. Посебну пажњу треба обратити утврђивању потенцијала развоја локалне заједнице и стамбених задруга, ради преузимања ових улога. На почетку треба да буду успостављени здрави управљачки аранжмани, како би се осигурала исправност и прозачност свих институција које учествују у обезбеђивању социјалног становања.

Где не постоје законске одредбе о социјалном становању, или се предлажу фундаменталне промене власничког или управљачког организовања за социјално становање, националне власти треба да обрате посебну пажњу на почетно успостављање законског оквира унутар којег ће функционисати институционално организовање социјалног становања.

Држава такође испуњава регулаторну функцију у спровођењу мера за социјално становање, претежно кроз контролу закупнина (регулисање цена за кориснике) и успостављање минималних стандарда за објекте који се могу сматрати погодним за становање. Примери националних нормативних одредби о квалитету услуга (инвестиционо и текуће одржавање) и социјалних стамбених стандарда (изнад минималних стандарда погодних за становање) имају мало заједничког.

Оквир 1. Далекосежни утицаји државних прописа: Аустрија и Уједињено Краљевство

Уједињено Краљевство и Аустрија пружају примере политике социјалног становања где државна правила излазе изван контроле закупнине и потпуног наметања минималних стандарда.

Беч је увео обавезно надметање међу опремачима земљишта, са жиријем сачињеним од различитих стручњака, који оцењује сваки нови пројекат на основу три групе критеријума (квалитет планирања, животна средина, трошкови), на тај начин замењујући строга правила процедура које су више тржишно оријентисане (погледати поглавље VIII).

Надзорна комисија и Стамбена корпорација у Енглеској (и њима еквивалентне институције у Шкотској и Велсу) цене квалитет услуга на основу искуства клијената (мерених и кроз инспекцијску контролу од стране Надзорне комисије), као и стручности и способности организације (правилник о управи стамбених удружења и финансирању од стране Стамбене корпорације).

Аустријски пример показује како норматив може да буде искоришћен да се у новом социјалном становању осигура прихватање стандарда обликовања и других одлика, које одражавају циљеве социјалне стамбене политике. У том случају, управљање и доношење одлука су спуштени на ниво локалних власти, што посебно одговара у случају када су локалне власти надлежне за планирање и контролу коришћења земљишта и за администрирање било ког режима субвенције за социјално становање.

Норматини приступ Уједињеног Краљевства је користан када независне приватне или непрофитне организације врше функцију опремања земљишта или управљања. Овај приступ у регулисању може бити коришћен за одржавање минимума стандарда извршавања, као и давања подстицаја унапређењу квалитета и ефикасности. Трошкови овог начина регулисања су много прикладнији за ситуацију када је социјално становање добро развијено.

2. Регионална/локална власт

Улога регионалних и локалних власти је увелико опредељена уставном и законском поставком у различитим земљама. Она ће бити одређена законским капацитетима и надлежностима којима ће располагати различити нивои управе.

Овај капацитет ће обично обухватати контролу планирања и коришћења земљишта. То ствара могућност да се социјално становање укључи у шире планске процесе, као и да се уведе или примени архитектонско обликовање и други захтеви развоја социјалног становања.

У неким земљама, надлежност у извршавању стратегије социјалног становања је дата регионалним или локалним властима унутар свеукупног политичког оквира одређеног на националном нивоу. Оваква организација обезбеђује флексибилност у прилагођавању стратегија социјалног становања условима локалне стамбене ситуације и тржиштима рада. Ово преношење надлежности често укључује и администрирање извесних мера субвенционисања социјалног становања, било да средства потичу од националних власти или, што је мање уобичајено, из локалног или регионалног буџета, уколико су на њих пренета овлашћења за прикупљање пореза.

У многим земљама западне Европе, националне власти одређују општи оквир стамбене политике, који затим, на пример, у Аустрији и Немачкој спроводе покрајине (*Länder*) кроз уговор са савезном владом, а у Француској, Холандији и Швајцарској локалне власти, уз различите политичке приоритете у свакој земљи.

Очекује се да се задатак расподеле субвенција у Француској пренесе на одељења или јавне установе за међуопштинску сарадњу (*départements or to établissements publics de coopération intercommunale*).

У Аустрији, Француској, Немачкој и Холандији, локалне власти (или Немачки кућевласници) развијају улогу која се у првом реду изражава кроз деловање локалних власти у управљању урбанистичким планирањем.

Оквир 2. Социјално становање и урбанистичко планирање: Италија, Швајцарска и Аустрија

Италија већ дуго интегрише социјално становање у планове коришћења земљишта, што укључује и обавезујуће процедуре откупа земљишта у неким регионима. То омогућава регионима да прибаве земљиште за социјално становање по далеко нижим ценама од тржишних. Слични нормативи постоје и у неким Швајцарским кантонима, као и неким регионима у Аустрији, где су успостављене јавне институције које имају неку врсту монополске улоге на локалном тржишту земљишта, а тиме могућности смањења цене.

Ови примери показују како регионалне и локалне власти могу директно деловати у осигурању развоја новог социјалног становања, као и на смањењу трошкова, чинећи то кроз управљање урбанистичким планирањем. Под претпоставком да постоји делотворан регионални и локални законски оквир да се тако делује, овај приступ може бити широко коришћен. Овде мора постојати компетентан организациони представник, који ће прибављати, држати у власништву и управљати социјалним становима.

У Уједињеном Краљевству, национална стамбена политика све више истиче раздвајање управљачке улоге локалних власти од локалне стратешке улоге и улоге у оспособљавању. У Ирској су локалне власти и даље доминантни предузимачи и власници социјалних станова и имају посебну финансијску улогу.

У многим земљама централне и источне Европе, надлежност локалних власти је често прибављање, држање у власништву и управљање социјалним становима. У земљама где је то случај, сматра се да се власничке и управљачке организације из непрофитног сектора, које постоје у другим областима Европе, тешко развијају, са изузетком истих у Пољској и у мањем степену у Бугарској.

Где су институције општинске и локалне власти ново формиране, или где је њихова улога у социјалном становању нова, биће потребна изградња капацитета као и за било који други тип институције. Посебно општинске и локалне власти имају потребу да допуне и развију неопходан професионални кадар за различите делатности. Где већ постоји одговарајући професионални кадар – на пример у планирању – биће потребно да он унапреди своје вештине у одговарајућим областима, како би се осигурало да захтеви у погледу обликовања и планирања социјалног становања буду на меродаван начин савладани, како је изложено у каснијим поглављима ових Упутстава.

Уколико се јавни фондови користе за подршку развоју и управљању социјалним становањем, националне и општинске власти ће, у складу са њиховим надлежностима у расподели, имати потребу да учине сигурним мере заштите у служби обезбеђења да се средства за задовољење циљева социјалног становања из

јавних извора употребе, на трошковно ефикасан и транспарентан начин, што је то више могуће. Тамо где се средстава користе за објектне субвенције, механизми расподеле средстава ће имати потребу да осигурају мере заштите у предупредивању било ког губитка јавних средстава, који може настати због недовршеног развоја социјалног становања, или зато што оно није довршено по прецизираним стандардима.

3. Приватни сектор

Приватни сектор је важан извор финансирања социјалног становања, било кроз тржиште капитала (са или без посредничких структура), билатералних позајмница или обезбеђивања капитала за индивидуална домаћинства.

Приватни сектор је такође присутан и у управљању, кроз пружање професионалних услуга. То се обично чини преко уговора – на пример, где власници дају лицитациону понуду за обезбеђивање такве услуге. Степен у којем је ова улога развијена варира широм UNECE региона.

Заједничка улога приватног сектора у највећем броју земаља UNECE региона је у изградњи. Неке управе, често локалних власти, задржавају своје властите радне организације за обезбеђивање услуга управљања и поправки.

У Енглеској, на пример, приватни сектор има широку улогу у финансирању социјалног становања. Учешће приватног сектора у финансирању социјалног становања је такође присутно и у Финској. Стамбени фонд Финске (ARAVA) обезбеђује знатне капиталне субвенције, али примарно кроз посредовање са сектором приватних инвестиција. Држава не гарантује за "ARAVA" кредите предузимачима за социјално становање.

Широм западне Европе, приватни сектор обавља улогу у изградњи и финансирању. У Немачкој и Швајцарској, на пример, приватни сектор такође опрема земљиште, поседује станове и управља њима. У овим земљама субвенције се не расподељују посебно локалним властима или непрофитним кућевласницима. Стамбена предузећа из приватног сектора, посебно у Немачкој, извршавају једнаку улогу као и "*habitations à loyers modérés* (HLM)" у Француској или "*woningcorporaties*" у Холандији.

4. Добровољни/непрофитни сектор

Постојање, облик и релативни значај непрофитних организација не опредељују директно државне власти. Образац њиховог развоја је обично резултат историјских и социјалних услова у различитим земљама. Међутим јавни сектор, посебно на националном нивоу, може утицати на степен развоја улоге коју овај сектор игра, посебно кроз финансијске мере који успостављају социјално становање.

Тамо где непрофитни сектор није успостављен, држава може кроз законодавство да успостави извесне законске форме, које су одрживе за овај тип организације, а такође може обезбедити и подршку за успостављање и повећање капитала ових организација, посебно општинских.

Нагли пораст таквих организација носи ризик, посебно где нове организације брзо увећавају свој обрт од управљања у стамбеном сектору, или добијају велике количине новца за развој новог социјалног становања, нарочито из јавних фондова. Неопходно је да владе успоставе програме за подршку и праћење развоја таквих организација, да би спречиле губитке из јавних фондова и успоставиле поверење.

Предност ових организација је да их често формирају локалне заједнице као одговор на локалне потребе. У оваквим условима организације могу бити природни партнери органа власти у областима где постоје акутне потребе за социјалним становањем. Ово је посебно важно тамо где тржиште и управљање социјалним становањем није довољно развијено да би привукло учеснике из приватног сектора.

Добровољни сектор у западној Европи, који има улогу предузимача, власника и управника у социјалном становању, најзаступљенији је у Уједињеном Краљевству и у Скандинавији. У овим земљама постоји разумевање његове вредности као недржавног средства обезбеђивања социјалног становања, кроз организације, чији превасходни циљеви нису да се увећа и подели профит, већ да се унапреди социјална добробит.

Непрофитни сектор је главни посредник, преко ког се развија социјално становање у Енглеској, током последњих 20 година. Овај сектор је суштински увећан трансфером власништва локалних власти на социјалним становима, на нова стамбена удружења.

Оквир 3. Финансирање социјалног становања: Аустрија, Енглеска и Холандија

У Аустрији, највећи број новоизграђених станова финансира држава (провинција), капиталним субвенцијама датим непрофитним стамбеним удружењима, под веома јасним условима квалитета, трошкова, максималним износом закупнине, максималних нивоа примања купаца и сл. Давање субвенција у форми дугорочних, ниско-каматних кредита (уместо некадашњих неповратних давања), формира обртна средства ("revolving funds"). Због тога је могуће одржати високу стопу стамбене изградње, иако су јавни расходи (укључујући индиректне субвенције кроз пореске олакшице), уствари нижи него у многим другим земљама.

У Енглеској је била видна веома широка дерегулација закупнина стамбених удружења за ново социјално становање, током 1990-их. Закупнине су у великој мери биле одређене политиком стамбених удружења у одређивању закупнина и структуре трошкова за нови и за наслеђени стамбени фонд. То је створило локалне ценовне неправилности између различитих посредника социјалног становања на тржишту, тамо где је постојао ограничен избор могућности за кориснике. Ово се несразмерно одражава на радничка домаћинства, осим оних која примају 100% стамбених додатака преносећи те трошковне разлике на државу, чиме се дестимулише рад. Влада спроводи програм преобликовања основе за обрачун закупнина, да би смањила наслеђене неправилности у њиховом одређивању, као корак који предходи увођењу нормираног стамбеног додатка, при просечним условима.

У Холандији, влада је радикално преобликовала финансирање стамбених удружења, тако да су удружења била ефективно приватизована отписом

предходних давања наспрам будућих обавеза. Истовремено држава је окончала своје програме капиталних субвенција за социјално становање. Држава међутим задржава преостале улоге, углавном кроз капитално финансирање организовања структуре унакрсног обезбеђења при задуживању стамбених удружења, у циљу осигурања приватног финансирања.

Ови примери приказују различите финансијске аранжмане, кроз које непрофитне организације могу бити финансиране или помогнуте из државног сектора, као независне, док оне делују тако да подржавају и унапређују циљеве социјалне стамбене политике. Ови приступи одговарају ситуацији где је непрофитни сектор релативно добро развијен.

У Енглеској и Ирској, непрофитни сектор је преузео надлежност у прибављању, држању у власништву и управљању, заједно са локалним властима, за највећи део социјалних станова. Непрофитни сектор у Енглеској и Шкотској регулишу агенције у јавном сектору, које делују као продужена рука власти.

У Шведској, непрофитне организације у форми општинских стамбених предузећа, држе у власништву и управљају социјалним становима, и тесно су повезане са локалним властима на чијем подручју делују.

Непрофитни сектор у Аустрији, Француској и Швајцарској, је преузео јасно дефинисану улогу прибављача, власника и управника социјалног становања, обухватајући највећи удео у социјалном становању у Француској и Холандији (која садржи скоро највећи социјални стамбени фонд у Европској унији у поређењу са укупним фондом).

5. Задруге/локална самоуправа

Постојећи станари остварују право заједничког власништва или контроле у социјалном становању, у многим европским земљама, али то често зависи од политичких или историјских услова за развој тог модела.

Један од образаца приватизације је била продаја некадашње државне имовине задругама (као и физичким лицима), како је то спроведено у Пољској и Чешкој Републици.

Овај модел може бити занимљив тамо где постоји општински или социјални стамбени фонд, са станарима који желе да преузму власништво на својим домовима на заједничкој основи. Као што је предходно наглашено, влада треба да подржи такве организације, пошто се оне оснивају и осигуравају да имају средства за управљање ризиком држања имовине и управљања социјалним становима.

Оквир 4. Учешће закупаца: Енглеска и Аустрија

Закупци у становима локалне власти у Енглеској имају законско право да оснују организације за управљање, са финансијским и управним функцијама (посебно управљање имовином), које им локална власт преноси као власник имовине. Слични аранжмани постоје и у случају закупаца у становима стамбених удружења, али не као правно/статутарно опуномоћење, већ пре као прописан захтев.

Беч уводи модел учешћа закупаца, који регулише уредба за закуп у јавном стамбеном сектору, који такође постаје обавезујући за највећи део сектора

непрофитних стамбених удружења. Уредба даје представницима закупаца снажну улогу у стамбеним одборима, који доносе одлуке о инвестиционом одржавању, обновама, унапређењима и свакодневном (текућем) одржавању.

Ови примери приказују потенцијале за укључивање закупаца у процесе доношења одлука на колективној основи, који се одражавају на прибављање, држање у власништву и управљање њиховим домовима. У овим случајевима, услови морају бити уграђени у законски оквир или прописане мере. Овај приступ може бити развијен под бројним условима договора за развој социјалног становања, али он често захтева изградњу капацитета или подршку државе ради одржања његове делотворности.

У Енглеској, а посебно у Шкотској постоји релативно јака традиција задругарства. Ту постоје многе, у потпуности социјалне стамбене задруге, у којима су домаћинства колективно одговорна за власништво и управљање. Постоје и бројне организације за стамбено управљање, које преузимају неке управне надлежности од власника социјалних станова.

У свим случајевима, примарна улога закупаца и домаћинстава је располагање и коришћење социјалних станова. Стамбене задруге (посебно у Данској и Шведској) се, међутим, развијају као средство за оспособљавање домаћинстава да преузму колективну одговорност за власништво и управљање својим домовима. У Шведској, примарне су законске мере за оспособљавање власника-станара стамбених зграда ("кондоминијумског" типа) да тргују својим стамбеним власништвом на тржишту.

6. Домаћинства

Примарна улога закупаца/домаћинстава је да користе или поседују социјалне станове. Закупци су претежни корисници социјалног становања. Као и друге категорије, неки од њих остварују улогу власништва и управљања преко задруга.

У многим источно-европским земљама, присутан је отклон од државног власништва у социјалном становању ка индивидуалним домаћинствима, што је у ствари делимично приватизовано социјално становање од стране ових домаћинстава. Приватизација овог типа, у многим случајевима преноси одговорности за финансирање, власништво и управљање на домаћинства која често немају довољно средстава да управљају и одржавају своје властите домове, или да учествују у одржавању социјалног становања кондоминијумског типа.

У Енглеској и Ирској, веома је распрострањено деоничарско власништво у социјалном становању, где су улоге у власништву и управљања на сличан начин подељене. Деоничарско власништво дозвољава домаћинствима да купују уделе сопственог капитала кућа, како од стамбених удружења (Енглеска), тако и од локалних власти (Ирска). Домаћинства плаћа кирију у складу са пропорцијама деоница код стамбених удружења или локалних власти.

Овај облик социјалног становања има бројне предности, укључујући:

- Увећане приходе од датог износа капиталних субвенција, у поређењу са становањем у закуп:

- Преношење ризика располагања на станаре, уз преношење потенцијалних користи од раста вредности капитала; и
- Могућност да се социјално становање користи као механизми економског унапређења домаћинства – наиме, станари имају овлашћење да купе већи удео акција након што се њихово стање побољша, док се ове исплате враћају предузимачима за поновно улагање у будућу изградњу социјалног становања.

С друге стране микро-приватизација (пренос државне стамбене имовине по минималним трошковима постојећим закупцима) ствара проблеме, посебно у источној Европи. Пренос стамбеног власништва постојећим закупцима/станарима, најчешће на становима у стамбеним зградама, обухвата и пренос обавеза за извођење поправки. Ове обавезе су често значајне, нарочито тамо где је држава, као бивши власник, управљала стамбеним финансирањем одлажући обавезе редовног одржавања.

Овај приступ усмеравања ка приватизацији такође постоји и у многим управљачким формама у Уједињеном Краљевству, где бројни закупци у становима локалних власти остварују своје право да купе дом у коме станују. Попуст на тржишну вредност стана за закупце није тако велики као у неким источно европским земљама, и зависи од типа стана (на пример, попуст је већи за станове у стамбеним зградама) и његове локације. У стамбеним зградама, власници станова деле одговорност са газдама преосталих купаца у финансирању поправки инсталација и конструктивних елемената зграде, али је управник (које је обично постојећи власник, било локална власт или стамбено удружење) надлежан за надзор и набавку услуге одржавања. Постоји законска обавеза обавештавања купаца о трајању и трошковима радова одржавања и поправки. У неким типовима организоване станоградње, није утврђен трошковно-ефикасан и дугорочан систем инвестиционог одржавања.

У земљама где је социјално становање ограниченог обима, влада треба пажљиво да размотри које ће категорије домаћинства бити приоритетни корисници новог социјалног стамбеног обезбеђивања, како би се осигурало да систем који се успоставља обезбеди правичан и недискриминаторни приступ. Ове процедуре ће морати да спроводе одговарајуће организације, тако да промовишу приступ овим циљним групацијама. Влада такође мора обезбедити становање одговарајућег квалитета, које је доступно за те групе, водећи рачуна о свим расположивим финансијским субвенцијама.

Б. Закључци

Да би биле успешне, социјалне стамбене политике морају бити интегрисане у здраву и ефикасну институционалну структуру, која допушта ефикасно функционисање свих владиних институција, као и сарадњу између свих актера.

Подела улога између различитих нивоа власти, као и између прибављача земљишта, власника, управника и инвеститора, зависиће од постојећих организација на националном, регионалном и локалном нивоу. Улоге морају бити јасно утврђене и морају одражавати најделотворнију расподелу надлежности и

ризика. Правилна расподела надлежности и средстава је кључна одлика делотворне социјалне стамбене политике.

Социјалне стамбене политике су успешније тамо где су се владе трудиле да укључе све заинтересоване актере и биле активно ангажоване у изградњи партнерстава. Ово обухвата успостављање сарадње између свих нивоа власти, охрабривање учешћа приватног сектора и организација цивилног друштва у формулисање и спровођење локалних и националних политика.

В. Препоруке

1. Стратегија/прописи

Стамбену стратегију, која ће укључити социјалне стамбене потребе, треба да разради влада на националном нивоу. Ово је од суштинског значаја због:

- Утврђивања циљева развоја стамбеног тржишта;
- Утврђивања сврхе и обима социјалних стамбених активности унутар тако усмераваног развоја тржишта;
- Утврђивања потребних државних средстава за примену стратегије, укључујући изградњу новог социјалног становања, улагање у одржавање грађевина постојећег социјалног становања, као и утврђивање приоритета;
- Пружања јасних сигнала за све учеснике на стамбеном тржишту о планираном приступу, подржавајуће улоге државе, као и тога шта се захтева од других учесника да би стратегија била делотворна;
- Утврђивања области правног регулисања да би стратегија била делотворна.

За развој реалистичних стратегија, влада мора да има веродостоје информације и моделе који се тичу националног, регионалног и локалног стамбеног тржишта и њиховог повезивања са привредним активностима и развојем. Ово треба да обезбеди јасне погледе на оптималне комбинације финансијских инструмената за спровођење националне стратегије социјалног становања. Стратегије треба да обезбеде равнотежу између одржавања и унапређења услова за постојећи стамбени фонд и за изградњу новог фонда за издавање и за становање у власништву. Стратегија треба да обезбеди разумевање пуних трошкова социјалног становања, у краткорочном и дугорочном смислу. Ово питање је много детаљније обрађено у поглављу V.

Национална стамбена стратегија треба да води рачуна о подршци која је потребна за развој и одрживи степен учешћа актера у спровођењу различитих улога социјалног становања, посебно непрофитних и општинских организација. Ово је посебно важно у земљама где овакве организације још не постоје или немају капацитета да преузму улоге које су им намењене. У таквим земљама, овај аспект стратегије ће оправдати делотворност целокупног рада на примени осталих препорука ових Упутстава, и треба да буде сматран високим приоритетом.

Национална влада треба да буде надлежна за начин примене прописаних одредби о социјалном становању (нпр. одговорни органи, избор система), као и о стандардима које је потребно усвојити за сваки од кључних институционалних процеса.

2. Развој/уређење земљишта за изградњу

Локалне власти играју кључну улогу у развоју/уређењу земљишта за изградњу, а посебно у следећим активностима у склопу тога:

- Прибављању земљишта
- Урбанистичком планирању
- Инфраструктурном опремању и пружању подршке за испуњење захтева одрживости
- Осигурању других циљева социјалне политике
- Олакшавању укључивања локалних заједница у остваривање утицаја на развојне предлоге.

Веома је важно да, тамо где је урбани развој део шире иницијативе за обновом, постојећи закупци и становници буду потпуно интегрисани у предлог урбаног решења за становање, посебно када ново становање замењује постојећа стамбена решења.

3. Изградња

Саму изградњу социјалних станова, углавном, треба да обавља приватни сектор, на основу уговора са предузимачем. Овај приступ се генерално сматра ефикасним подстицањем ценовне конкурентност у прибављању социјалног становања и развоју локалне и националне привреде.

Влада треба да усвоји јасне техничке стандарде за изградњу, који ће бити везани за много ефикасније и одрживије методе изградње.

Влада такође треба да размотри заједничко деловање са приватним и непрофитним сектором, на подршци иновативним методама изградње и унапређења, у ланцу понуде.

Влада може размотрити подршку (која је обично малог обима) предузимачима/власницима и омогућити им да преузму улогу изградње њихових сопствених стамбених потреба, како кроз техничку (у Енглеској), тако и кроз финансијску подршку (у Грчкој).

У планирању социјалног становања, власти треба да се фокусирају на трошкове укупног животног циклуса начина изградње и токова грађевинског материјала. Ово може резултирати вишим иницијалним капиталним трошковима (и ризицима) за предузимаче, којима је потребан повраћај кроз већу продајну вредност или вредност закупа (на основу чега они могу узимати позајмнице), или државном финансијском помоћи. Овај приступ, међутим, може смањити дугорочне трошкове одржавања.

4. Финансирање

Биће потребно да се владе усмере на следећа кључна питања:

- Уравнотежење са приоритетима из других области јавне потрошње, као и величине стамбене потрошње која ће бити потребна да друге области учини трошковно делотворним (нпр. стамбена доступност је потребна за подршку мобилности радних места).

- Уравнотежење субвенција за капитална улагања и приходе од становања и процењивање обима средстава која дају правичне ефекте, као и, тамо где је то неопходно, прерасподела средстава, која ће обезбедити најбоље резултате за дати ниво потрошње, као на пример, расподела субвенција на капитална улагања кроз процедуре јавног надметања.
- Одрживост стамбеног тржишта и процењивање колика је стамбена потрошња потребна за спречавање међугенерациске неједнакости, која настаје због смањења улагања у становање као у дугорочну имовину.
- Максимизирање обима приватних инвестиција.

Постоје могућности за привлачење инвестиција из приватног сектора и других финансијских средстава за развој социјалног становања. Оно није тако интензивно у поређењу са државним финансирањем, али може смањити трошкове кроз:

- Подржавање дугорочне стабилности и капитала за кредитирање социјалних стамбених посредника, што обухвата и развој делотворне регулативе;
- Одржавање уравнотеженог режима субвенција; и
- Осигуравање снажаног законског оквира, посебно у вези са имовинским правима и расположивошћу средстава, која ће служити за социјално становање као обезбеђење за зајмодавце.

5. Власништво и управљање

Комбиновање улоге власника са тиме да предузимач подстиче одрживи приступ, где власништво изискује обавезу делотворног дугорочног одржавања имовине.

Управљање социјалним становањем може бити уговорено споља, под условима који то допуштају, са различитим организацијама која већ делују као професионалне организације стамбене управе. То могу бити приватна предузећа, организације за контролу купаца, добровољне непрофитне организације и предузећа у власништву локалних власти, али чија је управа донекле независна од локалне политичке контроле.

Прецизирање задатака управљања, кроз закључивање уговора о управљању, помаже осигуравању систематског увида у све неопходне активности за ефикасно функционисање социјалног стамбеног фонда, као и јасне расподеле одговорности за спровођење задатака између учесника. Када закључују уговоре о управљању споља, власници треба да:

- Осигурају да се, као део управљачке праксе, јасно успоставе: (а) дугорочни и краткорочни захтеви за одржавањем физичких услова објекта и (б) ефикасна администрација контроле закупнине и управљања;
- Редовно процењују пожељна унапређења делотворности и смањења трошкова стамбених услуга, уговарањем услуга са специјализованим предузећима (која могу бити из приватног, или непрофитног сектора, или представници група купаца).

Коју год могућност закупци изабери, постигнути аранжмани треба да се примењују, пружајући закупцима могућност да утичу на појединости и квалитет

услуге коју управа обезбеђује, осим, уколико они сами не спроводе ове задатке кроз сарадњу или колективне управљачке договоре.

Генерално, трошкови активности управљања и одржавања треба да буду финансирани из прихода од закупнина, или као накнада за пружање комуналних и других услуга. Уколико закупнина и друге накнаде нису довољне, квалитет услуге ће бити неговарајући без одређеног вида владине субвенције.

Г. СТУДИЈЕ СЛУЧАЈА

1. Аустрија

Становање остаје у надлежности "*Länder*"-а, док централна власт врши контролу у стамбеној политици (Министарство за економска питања и правду посебно координира ова питања) и бројним другима спектима, а посебно у финансирању социјалног становања. Овде постоји пет основних инструмената стамбене политике: Закон о закупу, Бечки општински стамбени планови, Закон о непрофитном становању (WGG), Закон о етажном власништву, и Декрети о субвенционисању станоградње. "*Wohnrechtsnovelle*" из 2000. године је заменио Грађански стамбени закон, Закон о кућевласнику и закупцу, Закон о етажном власништву и Закон о непрофитном становању.

2. Немачка

Сектор социјалног стамбеног закупа се заснова на конвенцијама. Конвенција је социјални и економски уговор, који се слободно склапа између предузимача или инвеститора, на утврђени временски период, плаћањем за ваучер. Постоје склопљене конвенције између општина и широког спектра предузимача или инвеститора (стамбена предузећа која припадају општинама или индустријским групама, задруге, институције, приватни инвеститори или обична домаћинства). Покрајине ("*Länder*"-и) су одговорни за постављање "правила конвенције" за становање, док је праћење спровођења ових правила у надлежности општина. Суштински, у замену за помоћ у задовољавању потражње за становима, предузимач добија помоћ у приступу земљишту. Након потврђивања да су задовољењи критеријуми, могуће је добити ваучер за социјално становање. Током првих 20 година примене конвенције, општина може предложити било која три кандидата за стамбеног предузимача. Инвеститор затим може одбити кандидата за опремање земљишта, из разлога несолвентности или анти-социјалног понашања. Након тога, општина може предложити индивидуална решења, као што су гаранције за закупнине. Неке општине могу стећи додатна права располагања од предузимача. То се може чинити од случаја до случаја, и основа је за накнаду, која сама по себи зависи од чиниоца као што су профил домаћинства која добијају стан и трајања конвенције.

3. Италија

Независни институт за становање (*Istituto Autonomo per le Case Popolari* – IACP) је организација из јавног сектора која гради и управља социјалним становима. Укупна надлежност за социјално становање лежи на регионима, како предвиђа Законски декрет бр. 112 од 31. марта 1998. Ипак, влада је још увек надлежна за утврђивање принципа и општих циљева, као и доношење (са регионима и администрацијом) социјалних стамбених програма од националног интереса. Обавезе регионалних и локалних власти обухватају планирање финансијских средстава, одабир критеријума за расподелу социјалних станова и питање закупнина. Коначно, такође постоје и стамбене задруге, али оне граде углавном за своје чланове.

Овај систем се тренутно мења. Наставак децентрализације управљања јавним стамбених фондом закупа је у фази промена, углавном кроз формирање општинских стамбених предузећа и предузећа састављених од општинских и других приватних и јавних предузећа. Стамбене задруге могу ускоро играти главну улогу на том плану. Ипак, ова децентрализација захтева значајна побољшања у циљу повећања ефикасности и јачање сарадње између управних органа и станара. Стамбени фонд у власништву централне администрације се тренутно бесплатно преноси у власништво општина и социјалних организација.

4. Шведска

Централна власт је углавном надлежна за стамбену политику. Власници кућа, задруге и корпорације за издавање станова, према потребама позајмљују капитал на тржишту капитала, по тржишним ценама. Општине одлучују када и где треба градити станове. Регионалне власти су веома мало укључене у стамбени сектор.

Стамбене организације одлучују да ли треба реновирати или градити станове. Расподелу станова врше саме стамбене организације, или преко стамбеног удружења које оснива општина. Скоро свака општина има своју властиту независну непрофитну стамбениу организацију. "SABO" је савез сачињен од 300 чланова општинских стамбених организација. Његово чланство држи у власништву и управља са око 900.000 станова широм земље (22% од укупног фонда) и може да конкурише за послове на стамбеном тржишту, под истим условима као и приватни власници станова. Ипак, општине, као власници, им често постављају специфичне циљеве. Њихов основни задатак је изградња прикладних станова за различите врсте домаћинстава.

Шведска такође има веома посебан систем стамбених задруга. Међу њима предњаче HSB и "Riksbyggen", које заступају 700.000 станова, или 17% стамбеног сектора. Задруга HSB тренутно поседује скоро половину овог тржишта.

5. Уједињено Краљевство

Социјалним становима углавном управљају локалне власти, преко стамбених удружења, односно преко Стамбене администрације у Северној Ирској.

Влада води рачуна да локалне власти усвоје планове расподеле и стамбене стратегије, које припремају локалне власти и власници, у складу са националним директивама.

Иако расте удео стамбених удружења у националном стамбеном фонду у Енглеској, локалне власти још увек поседују скоро два пута више некретнина у односу на стамбена удружења. Стамбена удружења су независне непрофитне организације, регистроване код Енглеске стамбене корпорације, Стамбеног директората Управе Скупштине Велса и Шкотске заједнице. Регистрована удружења су позната као регистровани социјални власници (registered social landlords – RSLs). Локалне власти немају контролу над овим организацијама.

У Енглеској, Влада уводи агенције за регионални развој у подручјима где се врши обнова. Стамбена корпорација добија редовне извештаје од стамбених удружења и располаже бројним законским могућностима за осигурање добре управе, финансијске транспарентности и спровођења. Сличне могућности користе и Шкотска заједница, Управа Скупштине Велса и Стамбена администрације у Северној Ирској.

6. Португал

Општине, заједно са приватним институцијама социјалне солидарности, надлежне су за изградњу највећег броја социјалних станова (44%). Приватна предузећа су надлежна за изградњу 42% социјалних станова, док 12% граде задруге. Добровољне организације постају све активније у становању за бескућнике.

Поглавље IV

ПРАВНИ ОКВИР

"Право на становање" се установљује и гарантује у различитим деловима западе и источне Европе. Немају све земље стамбено право уграђено у своје уставе. У земљама где је то случај, као што су: Финска, Пољска, Португал и Шпанија, уставно гарантована права могу бити различита; устав може установити обавезу власти да осигурају право на становање сваком и спроводе извесне активности, или могу чувати лична права на становање. Пример овог другог приступа је Устав Португала из 1976. године. У члану 65 се наводи да: "Свако треба да остварује право на стан одговарајуће величине, задовољавајућих хигијенских стандарда и комфора и очување личне и породичне приватности". Право на становање може бити ограничено на држављане земље, као што је дато у члану 47 Устава Шпаније: "Сви Шпанци имају право на пристојно и одговарајуће становање. Власти треба да промовишу потребне услове и треба да успоставе одговарајуће стандарде у циљу делотворног остваривања тог права".

А. Право на становање и његова примена

Јавна одговорност у односу на становање и бескућништво може бити остваривана на различите начине. У многим земљама, савезно и регионално законодавство (што зависи од тога како је држава организована) покрива различита стамбена и за становање везана питања. Најважнији закони, или прописи који проистичи из закона, су они који се односе на финансирање социјалног становања и приступа социјалном становању. Скоро све земље имају стамбени закон. У Данској је 2001. донет пакет стамбених прописа. У Немачкој од 2001. постоји Закон о финансијској подршци социјалном становању, који гарантује, између осталог, право на стамбени додатак и социјалну помоћ. Грађевински прописи и стандарди у Холандији, као и субвенције за становање и стамбену расподелу, регулишу се у два стамбена закона, "Woningwet" и "Huisvestingwet". На основу одредаба из Устава, Парламент Пољске је усвојио неколико закона који регулишу права купаца и стамбено финансирање ("TBS" Закон). Стамбени закон Уједињеног Краљевства обавезује локална већа да стамбено збрињавају бескућнике. Ови примери указују на потпуно различите законске прописе на уставном, савезном и регионалном нивоу.

Заједно са савезним и регионалним законодавством, национални и регионални стамбени планови одражавају напоре земаља да преузму одговорност за становање, укључујући и социјално становање.

Одредбе о финансирању играју кључну улогу у социјалном становању. Многе земље имају законе о финансирању становања, као на пример, Аустрија, Данска, Финска, Немачка, Италија, Холандија, Пољска и Португал.

Циљне групе у плановима за социјално становање се знатно разликују по земљама. Законски дефинисане, оне могу обухватати: "укупно становништво", "сваког", "све националности" до специфичних група као што су труднице,

породице са децом, старији, инвалиди и бескућници. Броји прописи укључују питања која се односе на одрживост, енергентску ефикасност, једнакост и родну равноправност. Из финансијских разлога, постоје тенденције ка прецизирању и сужавању циљних група.²⁸

Подршка социјалном становању и спречавање бескућништва захтева прописе о стамбеном финансирању, али и више од тога. Потпуно разрађен законски оквир се састоји од стамбених закона и подзаконских аката о социјалном становању, укључујући финансијске законе (о субвенцијама, пореским олакшицама, кредитима и програмима за посебне циљне групације – погледати поглавље VII о социјалној кохезији), закони о закупу и прописи о контроли закупнине, закони о земљишту и хипотеци, закон о "кондоминијуму" (вишестамбеној заједници) и закони о стамбеним задругама, као и стандарди о безбедности и штедњи енергије

Б. Главни трендови

Као што је наведено у поглављу III, централне власти, у последње време, све више одступају од прихватања одговорности за стамбену политику и пребацују задатке и одговорности на локални ниво. Стамбено законодавство и политика се примењују локално. Мада то није новина за савезне државе као што су Аустрија и Немачка, то је новина за бројне, некада централизоване земље, као што су земље у транзицији.

Главни задаци и проблеми који се извршавају локално, воде ка порасту сарадње између различитих локалних актера, као што су општине, стамбена предузећа, приватни предузимачи, невладине организације и грађани. Финансијска сарадња може добити облик суфинансирања, укључујући различите нивое управе (централне, регионалне и локалне). Ово је на пример случај у Аустрији, Немачкој, Италији и Шведској.

Упркос укупним тенденцијама у правцу опадања надлежности, децентрализацији и приватизацији, јасна структура надлежности и јасна расподела задатака између централног и локалног нивоа остаје од виталног значаја. Централни ниво још увек треба да успоставља укупан оквир, док регионални или локални ниво преузима обавезу извршавања и прилагођавања оквира регионалним и локалним потребама. Подела надлежности и задатака мога ићи руку под руку са расподелом средстава из државног, регионалног и локалног буџета.

В. Повећање значаја уговорних погодби

Јавне обавезе и јавно финансирање се смањују, и у порасту је приватна сарадња, која се остварује кроз уговорне погодбе. Нагласак више није на државној нормативи, већ на јавно-приватном партнерству и на уговорима. Тренутно, стамбена предузећа која пружају потпуну услугу, још увек се сматрају узорним

²⁸ Дobar пример је Немачки Закон о стамбеном финансирању из 2001. године. Док су раније бројне категорије становништва имале право на јавну подршку у становању, у оквиру новог закона само "она домаћинства која не могу пронаћи одговарајући стан на слободном тржишту" могу остварити право на подршку.

институцијама за посредовање у свему, од: планирања, изградње и одржавања стамбеног фонда за издавање или продају станова. Уговорне погодбе, које успостављају приватно-јавно партнерство, продиру у јавне огране и приватне партнерске организације. Уговори могу обухватати понуду станова приватних организација домаћинствима са проблемом у стамбеној доступности; стамбену изградњу или управљање стамбеним фондом; издавање станова и бригу о закупнинама; пружање услуга подршке закупцима са финансијским, социјалним, здравственим или другим проблемима, који могу да се одразе на уговоре о закупу.

Уговорне погодбе треба да прате приватизацију стамбеног фонда. Приватизација у земљама у транзицији подразумева пренос власништва, углавном на станаре, или пренос државног стамбеног фонда на општину. Приватизација у западној Европи води ка продаји јавног стамбеног фонда (државног или општинског) у великом обиму приватним предузећима. Оба облика приватизације смањују утицај јавних органа, углавном општинских. Дугорочно посматрано, чини се да приватизација изазива проблеме јер социјални стамбени фонд нестаје, док захтеви за приступачним становањем расту, заједно са порастом предходно поменутих циљних група становништва.

Г. Препоруке

1. У формулисању или унапређењу законског оквира за социјално становање, треба размотрити све законске аспекте, а посебно у следећим областима:

- **Финансијски закони:** Законски оквир за (социјално) становање треба да обухвати финансијске законе (покривање субвенција, пореске олакшице, кредите, програме за посебне циљне групе, и сл.), законе о земљишту и хипотеци, банкарска правила о стамбеној штедњи и закони о управи и процедурама, пошто демократске и транспарентне процедуре значајно доприносе примени права.
- **Закон о закупу:** Закон о закупу треба да обухвати одређивање закупнина, осигурање услова закупа за закупце, расподелу текућих трошкова, трошкове одржавања, обнове и управљања.

Законски оквир може такође предвидети контролу закупнина. Са тачке гледишта тржишне привреде, саветује се примена закона о контроли закупнине, као допуна уговорним погодбама заснованим на грађанском закону. Закупци ће имати право на смањење закупнина једино уколико постоје ограничења за закупнине. Процедурални закони морају предвидети право кућевласника у односу на изазове смањења закупнине, коју купац очекује.²⁹ Државна или општинска власт треба да ограничи своју интервенцију на ванредне ситуације, као што су зеленашка закупнина, или опасни и нездрави стамбени услови.

Закон о закупу, прихватљив као механизам законодавства заснованог на тржишној привреди, мора такође обезбеди да власници имају право на

²⁹ Формулисање законске процедуре показује значај процедуралних права: да ли је у питању купац који може смањити закупнину и кућевласник који на то мора поднети приговор суду, односно да ли закупцу потребна судска одлука пре него што би се дозволило смањење закупнине? Квалитет судског система такође утиче на примену права.

обавештење (посебно у случају неплаћања закупнине или при тежим облицима лошег понашања закупаца) и избацивање из стана на основу судских одлука. Принципијелно, у случају судске одлуке о избацивању из стана, закупач мора да напусти стан и тражи ново стамбено решење. У овим околностима кључни су механизми социјалне заштите, ради спречавања бескућништва.

Законска традиција (заједничка за централну и источну Европу), која одобрава исељење судским путем једино уколико власник може обезбедити алтернативни смештај, принудно исељење претвара у неефикасно законско средство.

- **Законодавство о бескућништву и његовом спречавању:** Локалне власти често имају обавезу спречавања бескућништва или бриге о бескућницима. Традиционално, оне такође сnose финансијска оптерећења за становање бескућника. Општине могу користити законски инструмент права обнављања закупа у неким становима, кроз плаћање закупнине (осим ако је закупач способан да плати сам). Алтернативно, општина може покрити дуговања од закупнине ради спречавања принудног исељења (уколико је то предвиђено, као на пример у немачком закону о закупу). Општине могу имати у оптицају свој сопствени смештај за бескућнике или сарађивати на основу уговора са кућевласницима социјалног становања (често су то општинска стамбена предузећа). Много прихватљиви је шири и интегративни приступ, који укључује не само понуду смештаја, већ такође и помоћ при другим проблемима, као што су дуговање, незапосленост, болест и пороци. Законски инструменти на којима ове активности треба да се заснивају могу се налазити у стамбеним законима, законима о социјалног бризи или о јавној сигурности и другим законима.
- **Законодавство о "кондоминијум" (вишестамбеној заједници) и законодавство о стамбеним задругама:** Ови закони су важни, не само у земљама у транзицији у којима је спроведена веома обимна приватизација, што изискује нове облике организовања приватног стамбеног фонда (кроз законе о кондоминијуму или обнови законодавства о стамбеним задругама), већ такође и у западној Европи, где "кондоминијумско" и задружно власништво и управљање стамбеним фондом постају све значајнија питања.
- **Законодавство о планирању, изградњи, урбаној обнови и стандарди о сигурности, минималном стамбеном простору, комуналним услугама и енергији:** Док савезни/државни ниво обично доноси опште стандарде, прецизирање и извршавање све више постаје задатак локалног нивоа власти³⁰. Актуелни примери представља разрада општинских концепата понуде и потражње социјалних станова, ради бољег предвиђања кретања становништва, понуде и потражње, као и тога где и како извршити расподелу средстава.
- **Уговорне погодбе за јавно-приватно партнерство у оквиру различитих закона (закон о планирању, грађански закон):** Расте важност и обим

³⁰ За државе чланице UNECE са федералном традицијом то није ништа ново. Међутим, However, чак и када је у веома централизованим земљама локални ниво оптерећен (или чак и преоптерећен) бројним задацима, често је без неопходних средстава.

- примене уговорних погодби, заснованих на закону о планирању и грађанском закону. "Традиционално" поље сарадње јесте и остаје (социјална) стамбена изградња, коју изводе приватни кућевласници или стамбена предузећа са јавним средствима, док је приступ правима и расподела права на општинама. Актуелни облици партнерства се шире у инфраструктурном сектору, ради активирања области сродних становању, као што су активности које помажу у интеграцији и јачању суседских веза (погледати поглавље VIII). Чини се да расту и доприноси у готовини или натури, које дају приватни партнери, јер општине често немају довољно средстава за инвестирање у имовину.
2. Национално законодавство у свакој земљи ће изабрати различите законске инструменте, као што су уставна права, савезни закони, декрети или уговори грађанског закона између различитих актера. Питања, која су мање формална законска средства у социјалном становању, су расподела надлежности, задаци и финансијска средства.
3. Функционисање институционалног оквира (погледати поглавље III) је предуслов за спровођење било ког законодавства.
- Пораст значаја локалног нивоa (општина, заједно са локалним извршиоцима – стамбена предузећа, стамбене задруге, НВО, приватна домаћинства, и сл.) треба да буде пропраћен одговарајућим законским одредбама.
 - Стамбено законодавство више није једноставно питање изградње и финансирања прикладних домова, већ је испреплетено са социјалним питањима (погледати поглавље VII). Питање је, како су локалне власти припремљене да се баве становањем у овом ширем смислу: општине које саме доносе законе о задругама и финансирању; државне и регионалне законске одредбе које допуштају и додатно финансирање из различитих буџета (социјалног, радног, стамбеног, и сл.); одредбе које озакоњују и формализују сарадњу између јавних и приватних актера – све је то потребно за примену стамбеног законодавства (погледати поглавље III). Да би биле успешне, социјалне стамбене политике треба да буду чврсто везане за здраву и ефикасну институционалну структуру, која омогућује свим владиним институцијама да функционишу ефикасно и негују међусобну сарадњу и сарадњу са другим кључним актерима.
 - Општине већ делују као подстрекачи и помагачи привлачећи стамбена предузећа, НВО, стамбене задруге, приватне кућевласнике, друга предузећа и банке, не само у активностима на прибављању станова или кућа, већ такође и у очувању одрживости и унапређењу општинских квартова. Расподела допунских финансијских средстава, паралелно са расподелом законских надлежности, одговорности и задатака, представља показатељ успешне реализације сваког законом постављеног задатка или циља (погледати поглавље III и V).

Поглавље V

МАКРОЕКОНОМСКИ ОКВИР

A. Економски оквир за одлучивање о социјалном становању

Економија социјалних стамбених студија економских принципа расподеле и управљања јавним ресурсима за задовољење људских потреба обухвата инвестиције у социјално становање. Из макроекономске перспективе, социјално становање подразумева стамбено обезбеђивање за одабране групе становништва, по нетржишним или не искључиво тржишним условима. Економија социјалног становања је тесно повезана са студијама ефеката различитих модела субвенција за кориснике социјалног становања (порески кредити за купце кућа/хипотекарне зајмопримце, субвенције за куповину куће, стамбени додаци и сл.). У ствари, социјално становање (праћено субвенцијама на страни понуде) и стамбени додаци (праћени субвенцијама на страни тражње) чине два стуба јавних стамбених политика.

На основу процене стамбених потреба ниско доходних домаћинстава (или оних из угрожених или приоритетних група), влада мора да анализира економију улагања у постојећи стамбени фонд и/или његовог одржавања, у поређењу са другим начинима остваривања стамбене доступности за ова домаћинства (као што су стамбени додаци). Овим анализама влада мора да обухвати користи за домаћинства, заједнице и друштво у целини. Потреба, да се осигура минимални ниво стамбене потрошње у друштву, може оправдати постојање социјалног стамбеног сектора у многим предходно разматраним земљама.

Економска наука о социјалном становању се бави следећим питањима:

- Неправилностима тржишта, које потврђују потребу за социјалним становањем;
- Упоредивање делотворности и ефикасности различитих модела субвенција;
- Аспектеима прерасподеле у социјалним стамбеним политикама;
- Екстерним ефектима социјалног становања (утицаји на суседство, спречавање болести и сл.);
- Другим друштвеним вредностима становања које се не одражавају у одговарајућој тржишној вредности.

Најозбиљније неправилности тржишта су:

- Недостатак стамбених инвестиција, због неодговарајуће информације о њиховим ризицима и дугорочним ефектима. (такође због образаца расподеле доходака, често многи људи нису у стању да издвоје одговарајућа средства да инвестирају у становање);
- Потешкоће које се односе на реаговање на одговарајући начин и на време, у односу на динамику кретања цена на тржишту (укључујући ризике географске неуравнотежености између понуде и тражње), због дужине трајања инвестиционих циклуса и карактеристика одлучивања о стамбеним инвестицијама, као и променама у стамбеној потрошњи домаћинстава и правних лица;

- Ризик појаве неповољних екстерних ефеката, повезаних са развојем стамбеног сектора на слободном тржишту (сламови и бескућништво), што може створити проблеме у друштву и захтевати велике јавне трошкове за смањивање ових штета.

Најозбиљнији ризици изазвани неправилностима стамбеног тржишта и релативно слаба способност тржишта да усклади оно што је основано и рационално за социјално становање, су:

- Неадекватна стамбена понуда (дугорочни ризик);
- Варирања ценовне халапљивости (краткорочан ризик);
- Негативни побочни ефекти.

Недостатак станова у западној Европи након Другог светског рата, снажно је утицао на одлуке о ширењу социјалног становања од 1950-их.

Националне стамбене политике (величина социјалног стамбеног сектора, субвенције, расподела и циљни модели, и сл.) обично одражавају националне и регионалне одлике неправилности тржишта, као и са њима повезаних "ценовних" ризика.

Социјално становање је повезано са укупним стамбеним тржиштем на бројне начине:

- Може допринети порасту конкуренције у производњи станова, као и примени нових стандарда и технологија. Ипак, полазећи од истог становишта, конкуренција у условима ограничених средстава може изазвати ефекат повећања цена.
- Социјално становање повећава понуду, чиме врши притисак на смањење цена на тржишту приватног закупа; али такође, то може и обесхрабрити приватне инвестиције.
- Успостављањем одређених стандарда, социјално становање може стимулисати приватне власнике да потисну "субстандардно" становање са тржишта.

Докле год доносиоци одлука имају извесну прилагодљиви, управљање циклусима социјалног становања може умањити нежељене ефекте на циклусе на стамбеном тржишту. На пример, максимизирање изградње социјалних станова током рецесије има најмање два позитивна резултата: грађевинска индустрија се "одржава у животу" и социјални станови се граде по нижим ценама (погледати на пример искуство "контра-циклуса" у Финској).

Социјално становање се такође тиче широке лепезе питања економије и јавне потрошње. Пре свега, величина сектора социјалног становања је значајан економски фактор. Према расположивој статистици, јавна потрошња за стамбене политике се креће од ниских 0,1% до 0,3% БДП-а у јужној Европи (Италија, Грчка), до високих 1,2% - 3% БДП у земљама северне Европе (Финска и Данска) и у Аустрији. Ови показатељи укључују и смањење пореза и камата за приватне инвестиције и директну помоћ социјалном становању, као и јавну потрошњу коју не користе само грађани са ниским приходима. Мада постоје значајне тежње пада ових показатеља, опрезно закључивање због методолошких разлика у прикупљању података (нпр. само Немачка и Португал укључују изгубљени повраћај) указује, да потрошња која се односи на социјално становање износи од 0,1% до 1% ГДП у земљама ЕУ. У многим земљама у транзицији, социјално становање чини чак и

већи део јавне потрошње. На пример у Руској Федерацији 2003. године, само субвенције за трошкове текућег одржавања и комуналне услуге су процењене на 3% од ГДП-а (укључујући субвенције домаћинствима). Укупна јавна потрошња која се односи на становање у Руској Федерацији може бити око 5-6% од ГДП-а.

Иако се неке везе са макроекономским питањима могу односити на опште одлике стамбеног сектора, социјално становање има своје специфичности. Између осталог, економска истраживања су утврдила следеће:

- **Становање и тржиште рада.** Становање очигледно позитивно утиче на трошкове и продуктивност рада. Постоје докази да су политичке одлуке које се односе на социјално становање, у великој мери усмерене ка подстицању конкурентности националне извозне индустрије. Продуктивност рада у индустрији који захтева мање вештине више зависи од приступачног социјалног становања.
- **Становање и запосленост.** Приступ доступном становању (обично уз одговарајућу заштиту права закупаца), обезбеђује важну заштиту у случају привременог губитка посла. Губитак посла, праћен потребом за променом стана, може снизити социјални статус домаћинства, а такође и смањити различите могућности. Што је тржиште рада осетљивије у глобалној економији, улога социјалног становања ће постајати значајнија.
- **Становање и радна мобилност.** Важна компонента радне мобилности је да омогући становништву да се преместе из региона економске депресије и незапослености и потраже посао другде. Међутим, мобилност може бити ометена због пораста разлика у ценама станова између испразњених региона и других територија, што може разбуктати економску кризу и сиромаштво у региону (домино ефекат) и тражити веће расходе буџета за програме оживљавања региона. Социјално становање може играти важну улогу у отклањању препрека радној мобилности. Генерално, закупци у социјалном становању теже релативно већој мобилности. Процењена стопа радне мобилности (проценат промене места становања повезане са прихватањем новог посла) у групи узоркованих домаћинстава, у пет највећих земаља ЕУ, у периоду између 1995-1997. године, подржава ову хипотезу: 1,2% мобилности у социјалном становању у поређењу са 0,8% у укупном просеку, 0,4% у становању у личном власништву и 2,6% мобилности закупаца у приватном сектору.
- **Становање и здравље.** Неодговарајуће и безусловно становање ствара плодно тле за бројне опасне болести. Само социјално становање се повезује са прихватљивим нивоом хигијенских стандарда, и различитим средствима доприноси прихватању таквих стандарда као једнообразних и обавезних. На овај начин се штеде средства из јавних извора, која би се иначе усмеравала на јавне здравствене програме (више детаља у поглављу VIII).
- **Становање и економска стабилност.** Социјално становање може ублажити пад активности на отвореном стамбеном тржишту. Екстремно колебање активности на стамбеном тржишту изазива нестабилност других сектора привреде. Стабилни стамбени трошкови и социјални сектор стабилизују тражњу за другим добрима и услугама. С друге стране, расту потребе за социјалним становањем у периодима криза, када су средства

мање расположива и када је отежано надметање за добијање тих средстава. Укратко, у многим случајевима социјално становање производи значајне позитивне додатне ефекте, из којих други сектори могу имати корист. Осим тога, социјално становање је сектор са својим властитим приходом и потенцијалима за прикупљање пореза.

Европске земље показују бројне различитости у методама дефинисања група које су прикладне за социјално становање, као и према методама процењивања удела ових група у укупном становништву. На пример, данас 15-20% грађана Украјине и Русије имају право на социјално становање, док се у Бугарској и Републици Молдавији ово своди на свега 0,5-2% становништва.

Кључна одлика социјалног становања је да је полазна тачка одређена административним процедурама, пре него ценовним односом, што га чини рањивим на административне неправилности. Један од главних задатака социјалне стамбене политике је смањивање непожељних ефеката бирократизованих административних правила и процедура. Велике разлике се примећују између западне Европе, где су политике социјалног становања развиле механизме за управљање таквим ризицима и највећег дела источне Европе, где такви ризици још увек чине озбиљне изазове за националне стамбене политике.

Постоје два тренда политике власти према социјалном становању.

Смањење сектора социјалног становања је тренутно заједнички тренд у западној и источној Европи. У западној Европи, разлози томе су следећи:

- Сматра се да постоји довољно станова, као и поштовања обавезних здравствених стандарда и општег пораста друштвеног благостања;
- Смањење становништва у многим регионима и земљама, као и смањење броја млађих домаћинстава, која су, статистички посматрано, главни представници станара у социјалним становима;
- Охрабривање стамбеног власништва у многим земљама (као резултат идеолошких и политичких приоритета и брига о дугорочној конкурентности европске економије, као и потреба за испуњењем ригидних циљева везаних за буџетски дефицит у Уговору из Мастрихта); све ово води ка наглом смањењу сектора приватног закупа, што је чак и надмашио смањење сектора јавног стамбеног закупа.

У источној Европи и бившем Совјетском Савезу, смањење сектора социјалног становања је произашло из општег смањења укључености владе у националну привреду и одступања од њених социјалних обавеза током транзиције, заједно са акутним јавним дефицитом. Најозбиљнији проблеми са којима су се ове земље суочавале су административни недостаци, као што су:

- Недостатак иницијативе за ефикасно управљање ресурсима;
- Склоност организација за социјално становање да служе своји властитим интересима, пре него јавним интересима или интересима специфичних група становништва;
- Ризик од виших трошкова управљања и одржавања, због монополске позиције организација за социјално становање.

Последишно, бивше совјетске земље (Јерменија и Казахстан) су се скоро потпуно повукле из социјалног становања, док Русија и Украјина – где је оно

историјски било доминантно – сада располажу са мање социјалних станова од многих земаља западне Европе.

Ови трендови произилазе из смањења јавних средстава намењених за спровођење политике социјалног становања и промена равнотеже између субвенција на страни понуде и на страни потражње. У Уједињеном Краљевству потрошња, која се везује за социјално становање, у периоду између 1980 и 1997. године, пада са 61% на 20% од укупне потрошње за спровођење стамбене политике, док су стамбени додаци у оквиру ове потрошње расли са 11% на 58%.

Ипак, економски и социјални проблеми који се односе на социјално становање нису нестали или ослабили.

Други тренд у социјалном становању је све већи интерес за његовом допуном кроз тржиште приватних станова. Да би социјално становање испунило ефикасно своју функцију, у промењеним економском и политичком окружењу, потребно га је унапредити.

Неки трендови могу допринети да сектор социјалног становања постане способан да одговори на изазове савременог друштва.

Прво, током предходних декада земље су користиле ефикасније ("квази-тржишне") механизме за унапређење мотивисања кључних актера:

- Одабир приватних предузимача за управљање општинским становима, кроз надметање (погледати такође поглавље IX о важности улоге конкуренције у оквиру сектора социјалног становања);
- Увођење инструмената за проверу извршавања послова управљања социјалним становањем у пракси (за више детаља погледати поглавље IX).

Друго, док у неким земљама социјално становање још увек обухвата само станове у државном или општинском власништву (земље бившег Совјетског Савеза), општи тренд је појава већих различитости у институционалним облицима организовања, нпр. непрофитна или ниско профитна стамбена удружења, стамбене задруге (Аустрија, Пољска, Шведска) или чак и у сектору приватних станова, чији су кућевласници склопили уговоре са општинама или регионима (Немачка, Швајцарска).

Треће, координирају се политике, које се односе на социјално становање, са локалним урбанистичким плановима и зонирањем. Социјално становање, које би могло изазвати већу сегрегацију друштва, сада све више доприноси промоцији ефикасних друштвених мешања и социјалне кохезије (погледати такође поглавље VII).

Привреде у транзицији су такође много изложеније ризику неправилности тржишта, углавном изазваних системским недостатком приватних инвестиција у стамбени сектор, што резултује пропадањем његове физичке и техничке инфраструктуре. Проблем лежи у следећим чињеницама:

- Нови кућевласници немају ни одговарајућа знања ни вештине за ефикасно одлучивање, нити неопходне помоћне информације. Посебно треба истаћи да се регионална стамбена тржишта у великој мери састоје од вишестамбених некретнина, које су сувласницима тешке за управљање (UNECE 2003b).
- Обавезе општине/државе и приватних власника, које се односе на становање, нису правилно формализоване. Као резултат тога, многи

власници још увек очекују помоћ локалних власти када ситуација постане опасна или критична.

- Многа домаћинства са ниским приходима нису у стању да обнављају и одржавају станове. У ствари, ово је последица много општијег проблема у традиционално неодговарајућем избору потрошње, као и расположивих економских капацитета типичних за многе земље.

Комбинација ових фактора у транзиционим привредама води ка порасту праксе, обично описане као "социјално становање у личном власништву", које може бити разуман одговор на ове изазове привреде. Ипак, то је само привремени лек и не може решити недостатак инвестиција у одржавање стамбеног фонда.

Са становишта стамбене привреде, свака стамбена имовина у приватном власништву, за коју не постоје одговарајући финансијски механизми за одржавање, представља извор значајних социјалних проблема, са којима ће се локалне заједнице и јавност генерално суочити и стога такође принудити владе да се баве социјалним стамбеним политикама у овом сектору.

Смањивање разлика између социјалног становања и других типова закупа приближава закупнине и друге понуђене услове уговора за закупце у социјалном становању са онима у сектору приватног закупа. Ово смањење разлика је резултат реалног раста социјалних закупнина (смањење директних субвенција). Последиčno, неке владе доносе или продужавају програме стамбених додатака у покушајима да субвенционишу закупце у социјалном и приватном становању. Поред тога што су често ефикаснији, стамбени додаци лакше решавају проблеме локалне концентрације социјално угрожених домаћинстава. Главни недостатак програма стамбених додатака (који не могу појачати понуду), је тренутно слабење високог нивоа понуде на стамбеном тржишту у појединим земљама.

Смањење директних субвенција социјалним закупацима није уклонило потребу да се прави попис скривених субвенција, које изгледа још увек постоје у многим земљама. Скривене или индиректне субвенције обухватају прибављање земљишта или пореске олакшице за предузимаче или појединачна домаћинства. Такве политике могу евентуално бити повољне за домаћинства са вишим приходима, пре него за сиромашна (која мање плаћају или су изузета од плаћања пореза на приходе). Истовремено, укупна јавна потрошња за становање је нижа и транспарентнија у земљама (као што је Аустрија) где се субвенције дају у директном облику (погледати поглавље VI).

У многим источно-европским земљама, а посебно у земљама бившег Совјетског Савеза, цена закупа социјалних станова покрива само трошкове текућег одржавања, али не и капиталне трошкове. Као резултат тога, плаћања која се односе на становање (симболична закупнина, одржавање и обнова) чине само петину до највише трећину стамбених трошкова – док су остало трошкови комуналних услуга. Стога је задатак израде пописа свих индиректних и скривених субвенција посебно значајан за транзиционе привреде, пошто велики део ових средстава иде другим групама, а не онима које су циљане социјалном стамбеном политиком.

Закупнине испод тржишних цена су кључна карактеристика социјалног становања. Стамбена економија указује да разлике у закупнинама треба да одражавају релативну вредност (а стога и потребе) у односу на имовину. Ипак, у

скоро свим земљама се користе механизми груписања ренте/закупнина (станови у вишеспратницама) или системи трошковних закупнина (закупнине утврђене на основу стварних трошкова). Ово често резултује у штетним пропратним појавама расподела код, на пример, закупаца у бољим и атрактивнијим некретностима, који плаћају ниже закупнине од закупаца који живе у мање популарним становима. Ове појаве шаљу лоше сигнале и закупцима и кућевласницима (посебно у случају одлука о коришћењу односно рушењу већег броја некретности). Ово такође може стварати потешкоће у успостављању ефикасних и транспарентних процедура расподеле.

Б. Закључци

Социјално становање има везе са бројним економским питањима. Величина социјалног стамбеног сектора је значајан економски фактор сама по себи. Потрошња која се односи на социјално становање износи од 0,1% до 1,5% од ГДП-а у Западној Европи и 4% до 6% од ГДП-а у земљама бившег Совјетског Савеза. Док се неке везе са макроекономским питањима могу односити на опште карактеристике стамбеног сектора, социјално становање има своје специфичне одлике. Између осталог, постоје следеће међузависности:

- Становање, тржиште рада и запосленост
- Становање и радна мобилност
- Становање, јавно здравље и друштвено понашање
- Становање и економска стабилност

Социјално становање је у значајној мери повезано са укупним стамбеним тржиштем. Ефикасна политика треба да користи становање као средство за уравнотежење и стабилизацију ситуације укупног стамбеног тржишта. Међутим, лоша управа у овом сектору може произвести неуравнотежено стамбено тржиште.

Економско понашање великог дела становништва, може у значајној мери бити подстакнуто порукама које им шаље развој социјалне стамбене политике, политике запошљавања, миграционе политике и слично.

Најважнију поруку у том смислу шаље званични попис о потребама грађана за социјалним становањем (кроз листу чекања). У том контексту, од суштинског је значаја транспарентност, због спречавања лажних порука од тренутка када се појаве постављени циљеви социјалне стамбене политике. Ово је посебно важно за источну Европу и за земље бившег Совјетског Савеза, где је јавна потрошња за социјално становање традиционално веома висока, и где су још увек незрела "нова правила игре" постављена у транзиционим привредама.

Тренутно, светску привреду карактеришу контроверзни фактори, који могу значајно појачати или погоршати социјално становање. С једне стране, економска глобализација и порасло поверење у благостање због ситуације у региону и на светском тржишту, као и актуелних кретања прихода и стопе запослености, захтевају бољу заштиту интереса грађана у стамбеном сектору. С друге стране, инертна и локална природа тржишта социјалног становања, тешко одржава корак са општим економским развојем. У ови условима све више су у употреби субвенције на страни потрошње (стамбених додатака).

Ови трендови могу изазвати маргинализацију овог сектора, као и стигматизацију корисника социјалног становања. Маргинализација социјалног становања може повратно одвратити приватна предузећа да узму учешће у приватно-јавном партнерству. У даљем току ово може повећати оптерећење јавног сектора и посебно општина у њиховој улози кључног доносиоца одлука и администратора социјалног становања. Ово повлачи могућност пораста ризика повезаних са неефикасним бирократским процедурама.

Различити сектори социјалног становања у региону показују способност да се успешно боре са новим изазовима; сектор управљања постаје много ефикаснији, посебно у западној Европи.

Истовремено, транзиционе привреде су изложене специфичним ризицима системских недостатака у финансирању великог дела њихових стамбених фондова, што, током времена, може суштински увећати значај социјалних стамбених фондова. Тренутно, у овим земљама се очекује, да ће по окончању транзиције њихови производи по радник-часу расти, до нивоа који ће им омогућити да остваре исту стопу потрошње у становању као што су имали пре транзиције (очигледно тренутно тај ниво није могуће постићи и може бити одржан само преношењем трошкова на будуће генерације). Ове привреде се такође суочавају са много већим ризиком неефикасног управљања социјалним становањем, због недостатка јавних механизма контроле и ефикасне администрације у овом сектору.

Политика социјалног становања у 21. веку ће више зависити од локалних екстерналија и утицаја политика из прошлости, као и од снаге организационог, регулаторног и тржишног оквира.

В. Препоруке

- Развој социјалних стамбених политика треба да буде заснован на упоредној процени ризика изазваних неправилностима тржишта, с једне стране и директних и индиректних трошкова администрирања сектором социјалног становања, с друге стране.
- Политике социјалног становања треба да буду развијане и процењиване на основу критеријума који нису ограничени на неодложне задатке социјалног становања, већ пре свега треба да узму у обзир општије позитивне пратеће ефекте.
- Треба подстицати активнију сарадњу између јавних и приватних актера у сектору социјалног становања, у покушају да се користе и последњи потенцијали за обезбеђивање флексибилнијих одговора на нагле промене потреба грађана. Истраживање нових модела и начина сарадње треба да обухвате веће ангажовање непрофитних организација и "непрофесионалних" кућевласника (домаћинстава која постају актери тржишта приватног закупа за изванредан период и за које закупнина није главни извор прихода), у циљу задовољења социјалних стамбених потреба.
- Приватни и јавни сектор треба да размене своја искуства о политикама и пракси добре стамбене управе, укључујући спровођење мера за смањење ризика неефикасног одлучивања.

- Земље у транзицији, у којима је држава у великој мери изашла из социјалног становања, и где је велики део јавног стамбеног фонда приватизован, треба да развијају у свеобухватну социјалну стамбену политику, засновану на њиховим економским и фискалним капацитетима, као и историјским и културним традицијама.
- Овим земљама се такође може препоручити, у извесним случајевима, да развију концепт социјалног становања пружањем подршке власницима станова који неће бити у могућности (колико је временски могуће предвидети) да адекватно финансирају трошкове одржавања својих станова. То треба да буде учињено на начин који је у складу са могућностима националне привреде.
- Обавезе држава и општина које се односе на становање, укључујући директне облике субвенција, треба да буду јасно дефинисане. Процена укупних трошкова социјалног становања за заједницу, укључујући и опортунитетне трошкове, треба да постане обавезни улазни податак за политичко одлучивање о становању.
- Пошто се земље у транзицији суочавају са далеко већим ризиком неефикасног управљања у социјалном становању, углавном због недостатака механизма јавне контроле и ефикасне администрације, оне треба да користе позитивна искуства земаља западне Европе, које достижу високе стандарде управљања у социјалном становању (Аустрија, Холандија, скандинавске земље).
- Да би доносиоци одлука били способни да адекватно просуде о ефикасности њихових стамбених сектора, препоручује се редовно прикупљање одређеног броја социјалних стамбених показатеља. Ови показатељи обухватају:
 - Број новоизграђених социјалних станова за издавање (као проценат од новоизграђених станова годишње);
 - Укупне трошкове изградње јединица социјалног становања (укључујући и опортунитетне трошкове);
 - Величина закупнине по јединици социјалног становања, као проценат од закупнине за упоредиво становање на приватном тржишту;
 - Просечни удео годишњих трошкова социјалног становања, које кућевласник покрива од закупнине;
 - Закупнина по стамбеној јединици као проценат од (а) просечног примања домаћинства, (б) просечних приримања циљних домаћинства, и (в) средњих примања купаца у социјалном становању у односу на средње примање у одређеној заједници;
 - Локациони показатељи социјалног становања у појединим заједницама, унутар метрополитенског подручја (социјално становање у одређеној заједници као проценат од укупног социјалног становања у метрополитенском подручју).

Поглавље VI

ФИНАНСИРАЊЕ СОЦИЈАЛНОГ СТАНОВАЊА

Социјално становање у закуп укључује различите форме стамбених субвенција. Иако се његова улога и дефиниције разликују широм УНЕЦЕ региона (погледати Поглавље II), може се сматрати да је то стамбени фонд чија доступност није заснована на тржишним правилима (понуди и потражњи), већ је дефинисана бројним критеријумима (максималан приход, циљне групе) и моделима (процедуре расподеле); најчешће је такође у употреби и максимална закупнина.

Постоје различите врсте социјалних кућевласника (погледати Поглавље III); они могу бити јавни (држава, локалне власти, јавна предузећа), или приватни (непрофитне организације, предузећа за некретнине у различитим формама, позната или непозната, у партнерству или не; чак и појединци). У бившим социјалистичким економијама кућевласници су претежно из јавног сектора, што је случај и са оним земљама у којима је социјално становање углавном било намењено сиромашнијем становништву. Тамо где је социјални стамбени фонд отворен за разне актере могу се видети сви случајеви; индивидуални инвеститори су међутим ретки (осим у Немачкој и Швајцарској). Такође, обавезе у социјалном становању могу бити опредељене на кратак или дужи период, или чак и недефинисане; оне могу бити наметнуте законом или представљати резултат уговора.

Стога је логично да се појављују бројне варијанте финансијских решења за социјално становање. Оне се крећу од централизованог буџетског приступа до приватних финансијских решења. Као код било ког дугорочног инвестирања уз јавну подршку, финансирање социјалног становања је мешавина кредита и обвезница, субвенција и властитих средстава. Могуће су бројне комбинације; субвенције могу бити даване кроз пореске олакшице или кроз директну помоћ из националног или локалног буџета, једном и у целини кроз уговор о инвестицији, или годину за годином; оне су увек везане за дугорочне кредите, у форми попушта на каматну стопу или доступности ван-тржишних ресурса, или кроз безусловну гаранцију и слично.

Основно питање је, да ли финансирање социјалног становање просто треба да буде део система стамбеног финансирања, или треба да има потпуно одвојен третман? Ово питање је уграђено у једно шире питање: треба ли систем стамбеног финансирања сам по себи бити део финансијског система? Већина земаља западне Европе тежи да интегрише стамбено финансирање у све већој мери у своја финансијска тржишта; понекад је социјално становање само сектор који је остао изван тржишта.

Питање финансијских средстава за социјално становање такође је везано са политиком закупа и одговарајућег удела објектних и субјектних субвенција, током економског билансирања програма. Свакако, финансијска димензија социјалне стамбене политике се састоји у проналажењу најбоље могуће комбинације приватних и јавних средстава, објектних и субјектних субвенција и слично.

Екстремна решења и њихови недостаци су веома познати, као што је искуство већ показало:

- велико издвајање средстава из државног буџета, уз веома ниске закупнине које не узимају у обзир трошкове текућег и инвестиционог одржавања (земље источне Европе пре транзиције);
- у потпуности приватно становање у закуп, уз контролу закупнине, што евентуално може да обесхрабри инвеститоре.

У почетку постоји проблем, како покрити разлику између тржишне закупнине и закупнине приступачне за нискодоходовна домаћинства? Овај проблем има широку лезу решења; многе земље у Европи и Северној Америци практикују многа од ових решења, током различитих периода своје историје. Главни фактори који утичу на њихове избор су:

- **Значај стамбених потреба:** Укљученост државе и давање значаја објектним и субјектним субвенцијама нису исти, када је обим стамбене изградње велики, или када је мали, у односу на укупан стамбени фонд.
- **Расположивост приватних средстава за дугорочно финансирање у стамбени сектор:** Ово углавном зависи од степена развијености националног финансијског тржишта.
- **Расположивост јавних финансијских средстава за социјално становање:** Ово је једнако технички (сањење буџета), као и политички проблем, на националном и локалном нивоу. Политички аспект наравно неће овде бити разматран, осим што треба рећи да он укључује националне трендове, као што је нагласак на становању у власништву и локалним питањима, као што је синдром звани "није у мом дворишту".

А Прикупљање средстава

1. Финансијски биланс социјалних ренталних стамбених програма

Финансијски биланс две фазе, инвестирања и функционисања приказан је у табели 1.

Табела 1. Финансијски биланс у фази улагања и експлоатације

Рачун улагања		Рачун експлоатације	
Трошкови инвестиције	Финансирање инвестиције	Трошкови	Приходи
Профит предузимача	Директне субвенције	Трошкови одржавања	Наплативе закупнине
Камата (цена) кредита	Кредити	Трошкови управљања	Наплативе накнаде за управљање
Трошкови изградње	Власита средства	Трошкови за комуналне услуге	Субвенције за услуге
Трошкови опремања земљишта		Порези на имовину	
		Отплата кредита	
		Губици због некоришћења стана	
		Губици због неплаћања закупнине и накнада	
		Капитална обнављања	

Они који су задужени за стамбену политику морају одлучити која лица (односно до ког нивоа прихода) могу становати у сектору социјалног закупа. Крећући од ове тачке, морају да направе најбољи избор у односу на:

- Одређивање закупнина у социјалном стамбеном сектору;
- Најефикасније начине финансијског инвестирања у овај сектор;
- Равнотежу између стамбених додатака и објектних субвенција.

Носиоци стамбене политике такође морају држати трошкове инвестиција и функционисања под контролом, што се односи на различите аспекте, као што су стандарди квалитета (Поглавље VIII), прикупљање закупнина и управљање (Поглавље V). Профит предузимача може бити уштеђен када је социјални кућевласник уједно и предузимач.

Одређивање закупнина је кључни елемент и избори на овом плану снажно утичу на друга питања у обрачунима. Биланс обрачуна експлоатације наговештава, да би ниже закупнине требале да буду повезан, било са већим субвенцијама за функционисање, било са нижим отплатама кредита (или са оба). Ниже отплате значе и мањи кредит (у датом социјалном стамбеном финансијском систему); биланс инвестиционог обрачуна стога захтева пораст било инвестиционих субвенција, било властитих средстава (или са обоје).

Постављање закупнина на најнижем могућем нивоу је начин да се избегне плаћање стамбених додатака, али инвестирање и функционисање стога мора да буде високо субвенционисано. Генерисање средстава за инвестирање и функционисање може бити разматрано независно. Овај метод користе социјални економисти. Он је врло неефикасан са економске тачке гледишта, пошто не подстиче домаћинства да своју стамбену потрошњу прилагоде својим потребама. Такође, субвенције ће добијати нека домаћинства којима оне нису потребне.

Без обзира на ово, закупнине се у западној Европи обрачунавају у складу са принципима трошковне закупнине, што значи да је обрачун заснован на укупним трошковима програма. Стога је цена закупнине, у принципу, закупнина која уравнотежује добит предузимача кроз време уколико је он непрофитан, или му у другим случајевима обезбеђује повраћај који очекује. Зато се она понекад назива "равнотежна закупнина". Да би се смањили инвестициони и трошкови експлоатације за "трошковну закупнину" се користе различите "објектне субвенције". Трошковна закупнина се пре давања објектних субвенција назива "брuto трошковна закупнина", док се трошковна закупнина која обухвата утицаје објектних субвенција назива "нето трошковна закупнина".

Да би се обезбедило приступачно становање у закуп за ниско доходовна домаћинства, неопходно је попунити разлику између закупнине која је "доступна" (често постављена на 30% или више процената у односу на нето приходе домаћинства) и "брuto трошковне закупнине" за јединицу која задовољава прописане стандарде. Скоро сви важни аспекти политике субвенција социјалног становања у закуп тичу се тога како покрити ову разлику.

У вези тога је могуће користити два типа инструмената, одвојено или у комбинацији: "субјектне субвенције" у форми "стамбених додатака", и "објектне субвенције". Оне играју симетричну улогу:

- Стамбени додатак је плаћање намењено за повећање закупнине, које дато домаћинство може да плати. "Подношљива закупнина са стамбеним додатком" је закупнина коју циљне групе корисника ових субвенција могу поднети.
- Објектне субвенције су комбинација субвенција за производњу и инвеститора, да би се омогућило одговарајућим кућевласницима да понуде нижу закупнину за дате стамбене јединице. Објектне субвенције се понекад зову "опекарске и малтерске субвенције" или субвенције на страни понуде (погледати речник на крају овог поглавља).

Перфектна равнотежа између "нето трошковне закупнине" и "доступне закупнине" за било коју стамбену јединицу и било које домаћинство је недостижна. Стамбена политика тежи приближавању "нето трошковне закупнине" и "доступне закупнине са стамбеним додатком" што је ближе могуће, за највећи број купаца. У стварности, овде ће често остајати непокривена разлика за извесне категорије домаћинстава (не обавезно најсиромашнијих). Постоје различити начини неопходних усклађивања, на пример, смањењем величине станова. Насупрот томе, за друге кориснике, "објектне субвенције" ће само подићи њихову финансијску моћ изнад неопходног нивоа, услед недостатака у почетном циљању, или зато што су њихови приходи порасли током времена не одражавајући се (довољно) на њихову закупнину.

Приступ циљних групација социјалном становању стога је могућ кад год је покривена разлика између (тржишне или) бруто трошковне закупнине и доступне закупнине без стамбеног додатка, коришћењем објектних и субјектних субвенција. Овај услов је неопходан; у многим динамичним урбаним областима ово није довољно, због тога што потражња превазилази понуду, па мора бити примењена листа чекања и правила првенства.

Аустрија, Данска, Финска, Француска, Холандија и Шведска користе метод трошковне закупнине. Другачији начин одређивања иницијалних закупнина је усклађивање са приходима купаца (Немачка). Белгија, Луксембур и Португал најпре обрачунавају трошковну закупнину, која се затим прилагођава приходима купаца. О одређивању закупнине одлучују локалне самоуправе и стамбена удружења у Уједињеном Краљевству (кроз ограничење раста) и Ирској. Италија одређује закупнине у складу са нивоима закупнина на локалном тржишту.

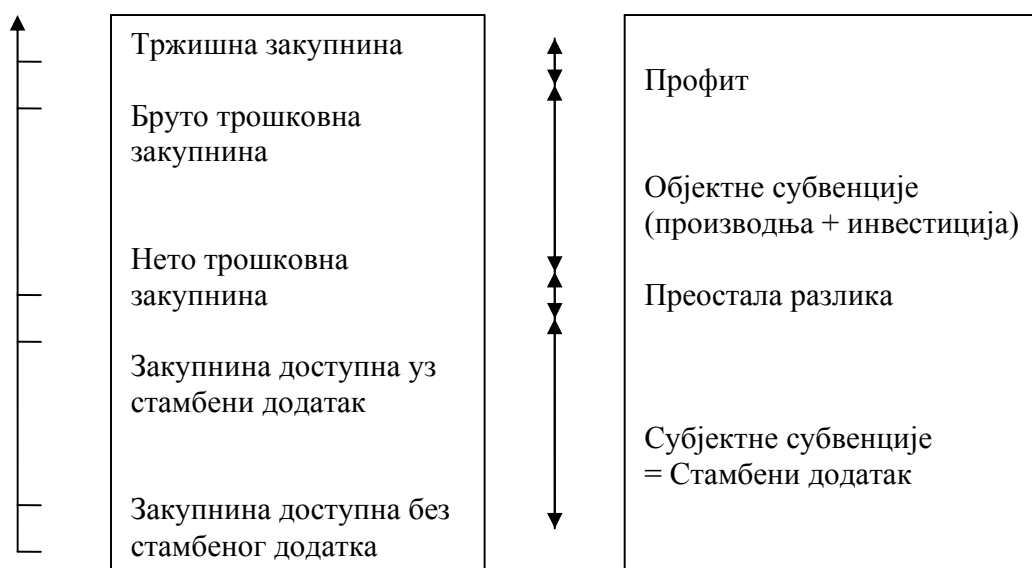
Недостатак метода трошковне закупнине је тај што субвенционисање може прерасти процењене трошкове изградње и администрације. Ово је био разлог зашто их је Немачка снизила 2001. године.

Други недостатак овог метода је тај, што ниво закупнине зависи само од начина финансирања програма и субвенционисања, без обзира на вредност пружене услуге закупцима. Шта више, закупнине су издвојене од кретања вредности на локалном тржишту. Делимичне исправке овога су:

- **Спољно поравнавање:** Закупнине у новим програмима не морају да покривају њихове трошкове уколико закупнине у амортизованој имовини дозвољавају кућевласницима уравнотежење њихових укупних рачуна;
- **Изједначавање закупнина:** Закупнине на постојећој имовини могу бити реструктурисане у циљу њиховог подизања до тржишног нивоа, па губици готовине на новој имовини треба да буду ублажени вишком готовине која је

постигнута на старој имовини; таква политика реструктурисања закупнине је у току у Уједињеном Краљевству, која користи оба критеријума - доступност и тржишну вредност, а такође је у пробној фази и у Француској.

Графикон 2. Доступна закупнина и субвенције



2. Финансирање нових инвестиција

Нове инвестиције нису ограничене само на инвестиције у новоградњу; оне такође укључују и куповину већ изграђених некретнина, као на пример стамбеног фонда који припада осигуравајућим компанијама или нестамбених објеката. У каснијем периоду следи све учесталије прибављање станова у већим урбаним областима, у којима има мало расположивог земљишта у центру, када приоритет добија политика социјалног мешања.

Специфични захтеви за кредитирање социјалног становања у закуп

Главни део инвестиционих трошкова најчешће представља финансирање кроз кредит и кључно питање за кућевласнике социјалних станова је обезбеђење стабиланог приступа дугорочном кредитирању са ниском каматном стопом и неопходним гаранцијама. Веома мало земаља је способно да обезбеди тржишне ресурсе за такве кредите и то само земље са дугом традицијом ниске инфлације (Јапан и Швајцарска). Стога су многе земље развиле ван-тржишно финансирање социјалног становања, понекад користећи директне државне кредите (као што се радило у Француској и Холандији након Другог светског рата).

У неким земљама у транзицији, држава обезбеђује стамбене кредите кроз установљење јавних фондова за промоцију изградње и куповине станова. Типични представници ових фондова су Стамбени фонд Словеније (1991), Државни фонд за стамбени развој Словачке (1996) и Национални стамбени фонд Пољске (1995). У

1999. години Словачка је усвојила програм за подршку стамбеној изградњи кроз обезбеђивање државних гаранција за грађевинске кредите, ради одобравања коришћења приватних финансијских средстава у стамбеном сектору; овај програм даје предност изградњи станова за закуп за ниско доходне групације (OECD 2002; Hegedüs 2002).

Промену усмерења од државних или, општије речено, ван-тржишних кредита ка тржишном кредитирању, било је могуће учинити у западној Европи развојем финансијског сектора и његовом либерализацијом током 1980-их. Макроекономска стабилност која је захтев улазак у "Еурозону" и пад каматних стопа због увођења евра, додатно охрабрују социјалне кућевласнике да се окрену ка тржишном финансирању. Француска и Аустрија су једине земље у "Еурозони" у којима се још увек користе државне субвенције за финансирање сектора социјалног закупа. Аустрија развија мешовити систем давања и кредитирања са ниским каматним стопама за непрофитне инвеститоре, што води ка обртном фонду на нивоу провинција и на нивоу непрофитних стамбених организација.

Немачка такође користи јавне банке, али само делимично и у својству секундарних кредитора. Изван "Еурозоне", Норвешка државна стамбена банка обезбеђује кредите, неповратна давања и стамбене додатке на целом стамбеном тржишту (на којем доминирају станови у власништву). Кредити се финансирају из трезора. Бројни примери показују различите финансијске системе у Европи и напоре у правцу коришћења тржишног финансирања (погледати студије случаја). Ипак, потребни су посебни посредници (као што је то случај у Финској, Холандији и Уједињеном Краљевству) како би помогли малим инвеститорима у приступу тржишту капитала и осигурању кредита.

Финансијски кредити за социјално становање у закуп, које дају тржишни актери, комерцијалне банке или специјализовани кредитори, стварају бројне проблеме који су карактеристични за ове кредите; они су (веома) дугорочни, често преко 30 година, што их чини тешким за идентичну финансијску наплату; поред тога, у неким земљама они имају високе КпО (кредит-према-вредности обезбеђења/LTV loan-to-value) стопе; оба фактора подижу премије за ризик. С друге стране, део закупнине обично плаћа држава кроз стамбене додатке, чиме се смањује ризик за кредитора. Поред тога ризик се смањује повећањем броја некретнина, што не важи за индивидуалне инвеститоре. Стога је ризик таквих кредита често прецењен; прецизније, док је ризик од губитка због немогућности наплате кредита (ризик неизвршења/loss given default-LGD) висок, вероватноћа неизвршења (probability of default PD) је ниска.

Осигурање ових кредита захтева посебне механизме, пошто хипотекарне гаранције не могу једноставно да се користе (када је кућевласник јавни, поновно запоседање јавне имовине је често немогуће), а када се оне могу користити, вредновање имовине није лако. Последице, гаранције се често обезбеђују преко јавних органа, често локалних власти, или преко "ad hoc" мешовитих фондова. Будуће закупнине се често узимају као залога/коллатерал; постојећи кредити стамбених удружења (Уједињено Краљевство) су били обезбеђени законским хипотекама преко социјалне стамбене имовине и резервама готовине, уз дозволу издавача и поверилаца обвезница; У случају неплаћања, поверилац обвезница ће

имати право да прикупља закупнине и управља осигураном имовином стамбеног удружења.

Све значајније питање, у оквиру новог "Basel 2" приступа стопи банкарске ликвидност, је препознавање оних особених одлика социјалних кућевласника, пошто се они суочавају са главном опасношћу нарасле регионалне неравнотеже, што доводи до виших трошкова финансирања инвеститора у сиромашнијим регионима или изразитије у социјалним програмима. Важно је да услови кредита остану исти без обзира на финансијски рејтинг инвеститора и карактеристика његових инвестиција.

Покретање штедње за социјално становање

Сваки финансијски систем треба да покрене приватну и институционалну штедњу. Кад год сектор социјалног закупа није директно финансиран од стране државе (или локалних власти), морају се пронаћи извори, директно кроз издавање обвезница, или преко финансијских институција, које би требало да буду комерцијалне банке, јавне финансијске институције или други посредници. Због природе финансијских потреба социјалног сектора (велики обим и дугорочно финансирање), примат ће бити дат штедним институцијама. Главни извори институционалног финансирања стога ће бити пензиони фондови и осигуравајуће компаније. Другим речима "финансирање на велико" је приоритетно у односу на "финансирање на мало".

Француски систем обезбеђивања средстава "Caisse des dépôts" представља рани пример стамбене штедње, која је коришћена за финансирање социјалног становања. Краткорочни депозити су коришћени за финансирање кредита до 50 година, што представља екстреман случај раскорака/неусаглашености са роком доспећа. Каматна стопа кредита варира према плаћању камата штедишама (сада је индексирана на просечан једногодишњи Еурибор и годишње варирање индекса потрошачких цена), што отклања ризик каматне стопе. Разумне стопе ограничавају ризик ликвидности; такође, депозите гарантује држава.

Институционални инвеститори, као што су пензиони фондови и осигуравајуће компаније, ће финансирати становање кроз кредитирање, куповином обвезница, укључујући хипотекарне обвезнице и хартије од вредности обезбеђене хипотеком. Слични инструменти могу бити коришћени и за финансирање социјалног становања, али особеност овог сектора производи две главне разлике. Пре свега, специфични индивидуални инвеститори, социјални кућевласници, могу позајмљивати новац директно из пензионих фондова; они такође могу издавати своје сопствене обвезнице на тржишту капитала. Друго, неке специфичне потребе социјалног становања (ниска каматна стопа, једнак приступ, специфичне гаранције) намећу скучене услове, те стога није могуће лако удовољити захтевима инвеститора, док се с друге стране, неке карактеристике фаворизују (дугорочност и низак ризик).

Постоје три различита модела обезбеђивања средстава за социјално становање на велико (UNECE 2005):

- **Модел хипотекарних или банкарских обвезница.** Ризик каматне стопе се преноси на инвеститоре, кроз директно издавање обвезница за кредитирање (данске и немачке хипотекарне банке).

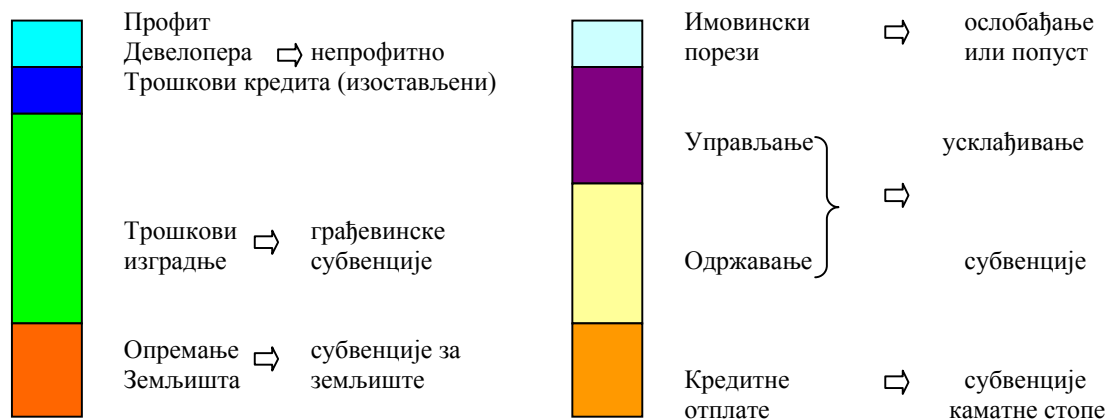
- **Модел секундарних хипотекарних олакшица, или модел олакшица за ликвидност.** Посебне агенције обезбеђују ликвидност за хипотекарне кредиторе на основу залоге/колатерала и издатих необезбеђених обвезница (CRH у Француској, FHL у САД).
- **Модел секундарног хипотекарног тржишта.** Поред обезбеђивања ликвидности, агенција купује некретнину сагласно стандардима предходне спецификације; некретнина ће бити "секјуритизована". Ова техника је повлашћен начин за финансирање стамбених кредита у САД, где секундарно хипотекарно тржиште организују две агенције које спонзорише Влада САД ("Fannie Mae" и "Freddy Mac"). У западној Европи овај модел не постиже исти успех, што зависи од земаља и типова кредита (комерцијални, интер-банка, кредитна картица, потрошачки, и сл.).

Неке земље у транзицији већ уводе финансирање на велико, док би други требали да размотре ову варијанту на средњи рок. Анализе спредова показују повољне резултате деловања модела секундарног хипотекарног тржишта и хипотекарних банака (Diamond and Lea 1992). У ситуацији недовољно развијеног тржишта капитала или снажне регионалне сегрегације банкарског система, олакшица за ликвидност са централног нивоа може послужити као привремени извор финансирања на велико.

Објектне субвенције

Објектне субвенције имају за циљ смањење трошкова на страни понуде на ренталном тржишту. Оне могу интервенисати у трошковима изградње или у трошковима експлоатације (погледати график 3)³¹.

Графикон 3. Трошкови у фази изградње и експлоатације



У примени принципа трошковне закупнине, могу се срести два метода:

- **Предходне ("Ex ante") субвенције:** За сваки програм, уравнотежена закупнина је обрачуната из постојећих субвенција; уколико при том

³¹ Погледати такође Donner 2000

произађе већа закупнина од законски максимално дозвољене, мора се обезбедити додатно финансирање, као што су субвенције локалних власти или веће властито финансирање. Предходне субвенције могу бити "једном дате укупне субвенције" (Аустрија, Уједињено краљевство) или комбинација директних и пореских субвенција (Француска); оне могу укључити и субвенције за уравнотежење/усклађивање. То је био случај са "динамичном ценом трошкова", методом који је коришћен у Холандији између 1974 и 1988.

- **Накнадне ("Ex post") субвенције:** Након што се одобри први пакет субвенција, ради најмањих покривања трошкова изградње, додају се субвенције за функционисање ради уравнотежења обрачуна, где год је то неопходно.

У пракси, предходни обрачуни не искључују давање накнадних субвенција за уравнотежење или специфичних субвенција за реновирање. Неће постојати потреба додавања непредвиђених субвенција уколико су почетне предпоставке тачне. У сваком случају, морају бити постављене одређене хипотезе узимајући у обзир есконтну стопу, опадање вредности имовине, кретање закупнина, некоришћење стана и стопу неплаћања и слично. Исправне процене ових параметара у времену, које може трајати неколико декада, свакако је немогуће постићи. Осим тога, многе закупнине у социјалном становању су одређене у политичким процесима и кућевласници, било да су непрофитни или профитни, су под притиском да се задржи раст закупнина унутар преузетих обавеза. Ове обавезе често нису идентичне онима које су уговорене када су прављени оригинални обрачуни профитабилности.

Природа и износ објектних субвенција су веома различити и зависе од природе инвестиција и укључених кућевласника. Директне субвенције остају значајне у Аустрији и Уједињеном Краљевству, док се у Холандији обрачунавају углавном објектне субвенције

Дуготрајни тренд у Европској унији је окретање од објектних ка субјектним субвенцијама. Централне или федералне власти се труде да ограниче обим објектних субвенција које представљају директне трошкове буџета, кроз:

- Смањење броја нових програма;
- Захтевањем већег учешћа локалних власти (обезбеђивање земљишта, гаранције за кредите) и кућевласника (властито финансирање);
- Трагање за додатним учешћем, као што су средства запослених ("допринос од 1%" у Француској)

Сопствена средства

Пошто држава смањује своје субвенције, кућевласници се подстичу да подигну ниво самофинансирања својих нових инвестиција. То се осећа у многим земљама западне Европе, пошто је амортизовани стамбени фонд велики у поређењу са обимом нових инвестиција и зато што не постоји политичка воља за значајним порастом овог обима.

Кућевласници у сектору социјалног становања обично поседују мали акциони капитал (у поређењу са обимом њихових инвестиција). Ипак, они који поседују значајну размеру амортизованих некретнина могу прикупити готовинске токове,

омогућивши им да увећају закупнине, а да готовински токови не буду апсорбовани за реновирање те имовине.

Ова готовина из оптицаја може бити убризган у нову инвестицију на два начина: прво, коришћењем акционог/сопственог капитала за учешће у финансирању нове инвестиције; друго, њеним усмеравањем за снижавање актуелних закупнина у новим програмима, испод нивоа трошковне закупнине. У другом случају, обнављање акционог капитала треба да се подведе под рачун функционисања.

Продаја стана постојећем закупцу може такође обезбедити властита средства за финансирање нових инвестиција у социјалном становању. Ово може бити оправдано када је мобилност купаца ниска; њихови станови стога никада неће бити понуђени на ренталном тржишту. Некретнина мора бити довољно амортизована да се њеном продајом обезбеди позитиван нето приход, а број продаја у датом програму довољно велики да покрије трошкове за формирање и управљање "кондоминијумом" (вишестамбена заједница типа кондоминијума).

Кућевласници нерадо прибегавају овом решењу и, било да су слободни да искористе ту могућност или не, јединице које су припремљене за продају и оне где су закупци вољни да их купе, ретко се подударе: индивидуалне куће се продају много лакше од станова у великим зградама. Само у Уједињеном Краљевству продаја достиже висок ниво (која је наравно потпуно различита од масовне приватизације у земљама у транзицији), зато што одлука почива на закупцу ("право на куповину") и због користи од великог попуста. То међутим није добар пример, пошто главни циљ владе није да повећа средства за нове инвестиције, већ да подстакне власништво на стану и реорганизује социјални рентални сектор кроз његово смањење.

Годишња стопа продаје варира од 1 и 2% социјалног стамбеног фонда у Ирској, Холандији и Шведској, до 0,5% у Немачкој и мање од 0,2% у Француској и Белгији (погледати поглавље V).

Други начини прикупљања средстава

Ниско трошкова средства се могу прикупити преко "ad hoc" обртних фондова ("revolving funds"). Ови фондови примају субвенције које се касније трансформишу у дугорочне ниско каматне кредите за социјално становање. Отплате ових кредита повећавају изворе фонда, тако да субвенције могу бити смањене и евентуално потиснуте. Овакви обртни фондови постоје у Аустрији на регионалном нивоу (погледати студију случаја) и у Француској на националном нивоу. Систем од "1% одбитака" се састоји од пореског износа до 0,45% (иницијално 1%) на зараде у приватном сектору (за предузећа са најмање 10 запослених). Ова средства, увећана од отплата предходних кредита, обезбеђују додатне дугорочне ниско-каматне кредите са одложеним роком амортизације за социјалне стамбене програме; заузврат изврстан број станова се резервише за запослене који издвајају средства за овај допринос.

Међународне финансијске институције, Европска инвестициона банка (ЕИБ) и развојна банка Савета Европе (СЕВ) могу помоћи финансирање социјалног становања. У Европској унији и њеним новим чланицама, пројекти које ЕИБ разматра за финансирање, поред других циљева, морају доприносити "јачању

економске и социјалне кохезије", "обликовању људског капитала" или "очувању животне средине и квалитета живота" (ЕІВ група 2003). До сада, ЕІВ је више укључен у стамбену обнову у контексту урбаног препорода, али се разматра и шире отварање за финансирање социјалног становања уопште, углавном користећи аргумент социјалне кохезије. У "Партнерским земљама", где је и Балкан, ЕІВ учествује у спровођењу ЕУ развојних циљева и политика сарадње, кроз дугорочне кредите из сопствених извора или из подређених кредита и кредита за капитални ризик ЕУ фондова или буџетских фондова држава чланица. С друге стране СЕВ осим урбане обнове финансира такође и нове социјалне стамбене програме. У последњих пет година, банка је интервенисала у 17 земаља, укључујући четири нове ЕУ чланице и две земље у транзицији.

3. Финансирање одржавања и обнове

Финансирање одржавања, обнове и унапређења (штедња енергије, "настањивање", и сл.) је значајно питање у многим земљама, са финансијске тачке гледишта, пошто закупци често нису у стању да учествују у овоме плаћајући пораст закупнина и често се проназе нова решења. Са политичке тачке гледишта становништво се често сусреће са финансијским и социјалним потешкоћама. Постоји широк спектар случајева, од простог одлагања одржавања појединачних пројеката до комплексних потреба за великом урбаном обновом "неодовољно одржаваних" области. У неким земљама источне и југоисточне Европе, такође постоје проблеми са одржавањем приватизованих објеката, настањених сиромашним власницима, посебно у вишестамбеним зградама (UNECE 2003).

Подешавање или прихватање принципа трошковне закупнине

Када се користе методи трошковне закупнине, требало би да није неопходно додатно финансирање за инвестиционо и текуће одржавања социјалних стамбених зграда. Међутим то се не дешава, зато што:

- предходни ("ex ante") обрачун не морају да се поклапају са реалношћу у каснијем периоду, због промена макроекономског оквира или политике закупа;
- се кућевласни социјалних станова често не троше довољно средстава на текуће одржавање, што након неког времена повећава потребе за већом обновом

Такође, свака добро одржавана некретнина ће вероватно захтевати већу обнову након неког периода коришћења. Национални прописи обично захтевају да кредитори (у социјалном и у приватном сектору) израде мере главних обнова. У области грађевинарства такође треба усвојити нове стандарде, на пример у смислу енергетске штедње или сигурности уређаја. Власници се такође све више сусрећу са старењем становништва и морају да финансирају прилагођавање објеката и стамбених јединица за потребе таквих закупаца.

Методи трошковне закупнине нису били коришћени у прошлости у земљама у транзицији. Због тога је у тим земљама социјално становање обично са ниским закупнинама, што не омогућује одговарајуће накнаде трошкова радова управљања и одржавања. Већа обнова и модернизација социјалног стамбеног фонда је

приоритет, али то захтева обимне финансијске напоре. Предходно су потребне тачне информације о стању стамбеног фонда и неопходним унапређењима.

Биће потребно повећати закупнине и увести стамбене додатке, али вероватно и друге видове прихода, као што су субвенције за одржавање, које ће бити потребне за покривање минималних трошкова одржавања. То је наравно мучно политичко питање. Са техничке тачке гледишта, овај део ће се односити само на опште расправе о економској равнотежи социјалних стамбених програма и одговарајућим предностима и недостацима објектних и субјектних субвенција.

Специфичне финансијске потребе за обновом

Финансијске потребе за обновом би обично требале да буду мање у односу на нове инвестиције. С друге стране, обнова је обично помогнута мањим субвенцијама, те учешће у финансирању од стране постојећих закупаца, кроз повећање закупнина, је ограничено њиховом финансијском моћи, која умногоме зависи од њихових примања, као и величине стамбених додатака.

Коначно, под нормалним условима, обнова такође захтева кредитирање, али потребе за кредитирањем ће бити мање од нове инвестиције. Пошто ови кредити могу бити краткорочнији и мањи, лакше могу бити подржани кроз финансијско тржиште. Може се препоручити прилагођење трајања кредита дужини циклуса одржавања.

Ово је на жалост није случај у многим земљама у транзицији, где је одржавање било запостављано дужи период времена; такође то не важи ни у случају недовољног одржаваних урбаних области у западној Европи, где су спорадичне политике урбаног препорода у току, комбиноване са обновом, рушењем и све већим мешањем социјалних група и стамбеног статуса. Ове политике захтевају специфична финансијска решења, понекад укључујући и високе износе субвенција (на пример, *Loi d'orientation et de programmation pour la ville* у Француској) или друге моделе (као што су уговорни штедни планови у Чешкој Републици).

Б. Видови финансијске помоћи

1. Кредити

У многим земљама су обично расположиве различите врсте кредита (погледати појмовник на крају овог поглавља). Основно опредељивање за врсту кредита је између фиксне и променљиве каматне стопе, с једне стране, и између непроменљиве, степеноване и индексиране отплате с друге стране. На најбоља решења за социјално становање у закуп, утицај имају две специфичне карактеристике:

- Кредити су често дугорочни или веома дугорочни;
- Средства зајмопримца су углавном закупнине, које су мање или више индексиране на стопу инфлације, али су и предмет државне интервенције.

Важан фактор у избору између различитих врста кредита је њихово понашање при високој инфлацији (UNECE 2005). Посебно важи да, што је дужи рок отплате кредита, већи је ризик да ће се десити значајне промене каматних стопа или инфлације.

Чешће се препоручују двојно индексирани хипотекарни кредити. Код таквих кредита, отплате зајмопримца се везују за један индекс док је равнотежа каматне стопе или кредита узајамно повезана. Када се закупнине вежу за исти индекс као и отплате (пример: индекс трошкова изградње), коришћење таквог кредита дозвољава зајмопримцу да подеси варијанту својих главних извора (закупнина) и тиме важног дела својих трошкова (узгредно, трошкови одржавања ће такође варирати у складу са индексом трошкова изградње).

2. Хартије од вредности

Институције за стамбено финансирање у развијеним привредама деценијама користе технику продаје пакета кредита инвеститорима. То повећава њихове мобилне изворе и такође може смањити њихову изложеност ризику. "Покривене обвезнице" (или хипотекарне обвезнице) емитују се у Европи више од 200 година. Данас, хипотекарно законодавство постоји у 19 европских земаља (укључујући и пет нових ЕУ чланица), међу којима су: Немачка (*Pfandbriefe*), Аустрија, Данска, Шпанија (*cedulas hipotecarias*) и Француска (*obligations foncières*). Хипотекарне обвезнице су засноване на специфичним карактеристикама заштите држалаца обвезница од неплаћања од стране институција које су дале кредит. Пратећи "принцип довољности", неотплаћени део хипотекарних обвезница мора бити осигуран/гарантован за цео период кроз првостепене хипотекарне кредитне или кроз потраживања од органа јавне управе и Владе (Европска хипотекарна федерација 2003).

Секјуритизација се састоји од паковања и продаје самих хипотекарних кредита (уместо обвезница гарантованих хипотекарним кредитом); власништво на овим пакетима (пуловима), названим "хартије од вредности обезбеђене хипотекарним кредитом"-ХОХ (mortgage-backed securities – MBS), преносе се са првотворног кредитора на инвеститора. Овај систем се користи (у социјалном ренталном сектору) у Уједињеном Краљевству, Финској и Шведској. Међу бројним различитим типовима инструмената, који се користе да опишу пулс тржишта капитала, постоје следеће најчешће сличности:

- **Продаја целокупних кредита:** Продаја целокупних кредита може бити важна могућност за примарне кредиторе, да привуку средства и управљају ризиком. Она обухвата продају хипотекарних кредита, било појединачних или много чешће обједињених у пакет, другим кредиторима или инвеститорима.
- **Обвезнице агенције:** Обвезнице које емитују агенције специјализоване за секундарно хипотекарно финансирање (односно, не првотворни кредити). Издавачи зарачунавају олакшице за ликвидност, којим рефинансирају кредиторе на примарном тржишту и хипотекарне кредитне предузећа финансираних од стране владе (Government Sponsored Enterprises - GSEs).
- **"Преносне" хипотекарне хартије од вредности и наплативе хипотекарне хартије од вредности** (погледати речник на крају поглавља).

Са порастом финансирања хипотекарним обвезницама и ХОХ, очекује се смањење трошкова финансирања и давање могућности кредиторима на неким тржиштима у Европи, да прошире лепезу производа. Кредитори наравно очекују

ниже трошкове финансирања, али они морају обратити пажњу на постојећи ризик и на високе трошкове првотворења, што може бити амортизовано само великим обимом. Они су такође вођени и бројним другим факторима: потребом да диверзификују своја средства, смањењем обима депозита, ризиком трансфера и регулисањем главне арбитраже.

Секјуритизација закупнина је техника која може бити упоређена са секјуритизацијом хипотекарних кредита; инвеститору се продају будући токови закупнина из одређеног програма и за ограничени период времена, као будуће кредитне отплате. Ризик неизвршења се такође преноси на инвеститора. Као што је предходно разматрано, у случају социјалног становања, чињеница да је део закупнине плаћен из државних стамбених додатака смањује ризик инвеститора. Инвеститори (и агенције са рејтингом) ће бити заинтересоване за перспективе програма, као што су очекивано кретање закупнина, стамбени додаци и стопа незаузетости станова.

3. Субвенције

Избор између стамбених додатака и објектних субвенција

У поређењу са објектним субвенцијама стамбени додаци имају следеће предности:

- Постижу бољи циљ, пошто су оне (више или мање) директно везане за примања и друге карактеристике домаћинства;
- Флексибилније су, пошто се могу кретати нагоре или надоле са променама примања или величине породице, што посебно помаже да се амортизују утицају криза на домаћинство.

Оне такође имају и неке недостатке, као што су:

- У покретачком-циклусу (counter-cyclical) оптерећују буџет: економско погоршање повећава број корисника и просечни износ субвенција. Покушаји смањења програма стамбених додатака резултира појавом ниско-доходовних закупаца са недовољном платежном способношћу; ово је негативна страна њихове флексибилности.
- Могу имати ефекат "замке сиромаштва", када оне сувише издашно надокнађују пад прихода због незапослености.
- Могу изазивати инфлаторне ефекте на закупнине, када се користе у приватном (слободном) сектору (на исти начин ови подстицаји за инвеститоре могу утицати на цене станова). Ово се не може десити када су закупнине под строгим контролом, што је уобичајено у социјалном сектору; то се такође неће десити када домаћинства која користе ове субвенције представљају мали удео у потражњи. Међутим, када је велики део домаћинства солидан, могуће је размотрити порасте цена када се увећавају или унапређују субвенције (као што је било у случају студенатских закупнина у Француској 1993).
- Комплексне су за администрирање, пошто захтевају тачне и временски ажуриране информације о примањима и саставу домаћинства.

- Имају ограничен утицај на количину и квалитет стамбене изградње за средње-доходовна домаћинства; тесно су повезане са нивоом примања, а не са приоритетима стамбених потреба.

С друге стране, субвенције према инвеститору су често слабо циљане, због потешкоћа у правилном избору у смислу прикладности и приоритета:

- Уколико су сувише широко усмерене, могу створити доживотне (дугорочне) користи (додатна закупина се ретко користи) за закупце.
- Уколико су сувише уско усмерене, постоји ризик да се програми субвенција окрену ка стварању гетоа.

Главна предност објектних субвенција је да оне много ефикасније подижу понуду приступачног становања уопште, као и за специфичне циљне групације (избеглице, инвалиде) појединачно. Такође, оне могу бити коришћене као инструмент покретачког-цикла (counter-cyclical) снажења, или насупрот томе смањења привредних активности, када су стамбене потребе мање или буџет рестриктиван.

Уколико нека земља разматра увођење објектних субвенција, најбољи избор тренутка би требао вероватно да зависи од општег нивоа стамбених потреба и њихове концентрације код ниско-доходовног становништва. Други фактори су способност социјалних кућевласника да самофинансирају своје производе (пропорција амортизованог фонда) и либерализација приватне закупнине (субвенционисање је пренето са приватника на власти).

Многе земље користе обе врсте субвенција, стамбене додатке и помоћ за "опеке и малтер", у различитим односима, али општи тренд је више усмерен ка стамбеним додацима, а мање ка објектним субвенцијама, пошто су данашње потребе мање обима од оних у предходним декадама, због техничког напретка.

Може ли социјално рентално становање да функционише без објектних субвенција? Пошто стамбени додатак има више предности него мана, зашто се не ослонити само на стамбени додатак кад год је могуће? Може се сматрати да, уз комбинују стамбених додатака за закупце, пореских подстицаја и осигурања за инвеститоре од ризика неплаћања закупаца, приватни инвеститори треба да буду способни да обезбеде становање у закуп за било кога.

Међутим, многе зреле тржишне привреде још увек имају неке врсте објектних субвенција за социјални рентални сектор (понекад у веома малом обиму, као на пример Холандија и Шпанија) као допуну далеко раширенијим стамбеним додацима.

Свакако, количина станова за закуп одезбеђених од приватних инвеститора је често мала; не само што је концентрисана на виши слој стамбеног сектора, већ је такође и веома нестална категорија. Највећи део инвеститора су појединци који претежно инвестирају у комерцијалну имовину, која је далеко профитабилнија и лакша за управљање од становања. Као појединци, они често невољно прихватају закупце које они не могу сами бирати или који припадају различитим социјалним групама, да инвестирају у сиромашне области или да прихвате дугорочне обавезе и сл. Немачка представља редак пример где, у сектору социјалног закупа, постоји значајан број приватних кућевласника, али величина овог сектора нагло пада, као што је и случај са њиховом финансијском подршком.

Табела 2. Објектне и субјектне субвенције у изабраним земљама

		Објектне субвенције	
Стамбени додатак	Да	Земље ЕУ (15 чланица)	Не или ограничено
	Не	Белгија, Луксембург, Португал	Канада ³² , Холандија, Шпанија, САД Грчка

Коначно, избор између објектних и субјектних субвенција није једини технички избор, већ такође има и значајну политичку димензију. У многим земљама објектне субвенције се деценијама дистрибуирају само преко посебних посредника, пошто су потребни посебни уговори пуномоћја за такве субвенције. Ови посредници представљају политичку снагу, посебно када су добро повезани са локалним властима и организацијама. Ово значи да су промене постојећег система далеко теже од стварања неког новог система.

Пропорција стамбеног додатка

Постоје бројне варијанте планова стамбених додатака. У њиховој поједностављеној форми "ваучер" је стандардно заступљен, независан од закупнине, под извесним условима употребљив, уз дискрецију према закупцу. Многе разрађене пропорције теже, мање или више изричито, да задрже однос закупнине према примањима испод максималног нивоа.

У Аустрији, Француској, Немачкој и Руској Федерацији, износ додатка је директно заснован на обрачуну дела стамбених трошкова које домаћинство плаћа; примењује се "стопа учешћа" у обрачуну њихових извора финансирања. Износ субвенција је тако једнак разлици између прихватљивог трошка (закупнина до максималног нивоа плус износ за комуналије у Француској, "максимална социјална закупнина" у Руској Федерацији) и учешћа домаћинства: стамбени додатак = закупнина + накнаде – учешће.

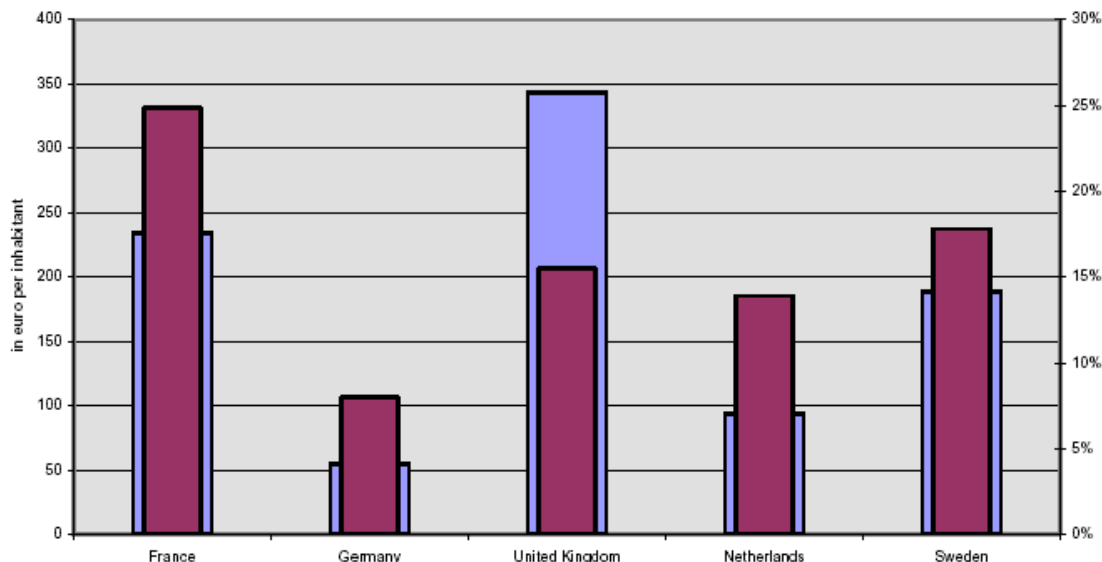
У Уједињеном Краљевству, "стамбена помоћ" је једнака закупнини за домаћинства са веома ниским примањима (у границама прихода за остваривање помоћи). За оне са вишим примањима, додатак се смањују за 65£ на сваких 100£ изнад граничног нивоа прихода. Овај систем није само замка сиромаштва, већ је такође и инфлаторан (*Observateur de l'immobilier* 1997).

У Холандији стамбени додатак се даје само ако закупнина не прелази одређени ниво; стога су домаћинства подстакнута да прилагоде своју стамбену потрошњу својим приходима (*Observateur de l'immobilier* 1997).

Присутне су велике разлике између земаља (погледати график 4.); Уједињено Краљевство има веће додатке по становнику, док је у Француској већи број корисника (власници станова могу добити стамбени додатак, а такође их добија и више од 50% закупаца).

³² Не постоји на савезном нивоу; разлике по провинцијама

**График 4. Стамбени додатак: удео корисника
и просечан износ по кориснику (2002-2003)**



Облици објектних субвенција

Објектне субвенције је могуће додељивати у новчаном облику, на пример:

- Директна давања из буџета (Уједињено Краљевство);
- Пореске субвенције: смањење стопе ПДВ, олакшице или укидање пореза на профит или приходе, олакшице или укидање пореза на имовину;
- Директан јавни кредит са ниском каматном стопом (Аустрија: средства за обнову на нивоу провинција; Норвешка: Норвешка државна стамбена банка);
- Субвенционисање кредита, кроз плаћање субвенција кредиторима или коришћење ван-тржишних извора.

Оне такође могу бити даване на следећи начин:

- Општина обезбеђује земљиште за социјалне стамбене програме, кроз продају или кроз дугорочни закуп земљишта, без плаћања или по ниској цени;
- Држава или локалне власти обезбеђују гаранције за кредите које узима инвеститор.

Субвенције се утврђују према природи инвеститора; постоје разлике, не само у финансијским циљевима, већ и у форми објектних субвенција, у случају када је инвеститор јавни/непрофитни или тржишни/приватни:

- Регистровани социјални кућевласници често имају специфичан (непрофитни) статус, укључујући и изузимање од пореза на профит; пореске олакшице, које смањују порезе на приход од закупа, примењиве су стога само на сектор приватног стамбеног закупа.
- Буџетске субвенције, директне или у виду субвенционисаних кредита, често су резервисане за специфичне актере, као што су регистровани кућевласници, и тешко је, било због моралних разлога или због контроле

испуњавања социјалних обавеза када је кућевласник физичко лице или мало приватно предузеће, те је контролу прикладно усмерити на пореску службу.

- Пошто су буџетска средства недовољна, постоје други видови помоћи као што је нетржишни кредит, као и јавне гаранције, упркос општем тренду ка финансијској стандардизацији.

Субвенције је могуће давати једнократно или их је могуће развући на временски период; субвенције за камату, олакшице или изузеће од плаћања пореза на приход или на имовину, се дају на одређени или неодређени период. Једноставан пример је да су субвенције за експлоатацију временски развучене, док се субвенције за инвестицију дају једнократно, али је могуће изнаћи и различите комбинације. Када се субвенције временски развуку, период и износ плаћања може такође бити унапред одређен као варијабилан или фиксан.

В. Закључци

1. Прикупљање средстава

Економска равнотежа програма социјалног стамбеног закупа

- Обе фазе, инвестициона и експлатациона су повезане, пошто је кредит обично најважнији део инвестиционог финансирања, а отплата кредита (оппадајући) део трошкова функционисања;
- У овом општем приступу, који се користи у западним економијама, утврђивање закупнине је кључни елемент. Закупнине се често обрачунавају у складу са принципима трошковне закупнине, што значи да се обрачун закупнине заснива на стварним трошковима инвестиције;
- Такође, у одређивању закупнине, доносиоци одлука морају направити најбољи избор имајући у виду:
 - o Најефикаснији начин финансирања социјалне стамбене инвестиције;
 - o Равнотежу између стамбених додатака и објектних субвенција;
- Што се тиче финансирања нове инвестиције, кредит је обично најважнији део; затим следе објектне субвенције и властита средства, прикупљена од бенефиција из амортизоване имовине и продаје станова постојећим закупцима. Понекад се такође користи и издавање обвезница и секјуритизација закупнина.

Финансирање нових инвестиција

Специфични кредитни захтеви у социјалном ренталном становању

- Макроекономска стабилност и добро функционалисање финансијског система су неопходни за развој финансијског тржишта за становање уопште, као и посебно за сектор социјалног закупа. Док се ти услови не задовоље, друго најбоље решење је посебан стамбени фонд;
- Потребна су посебна решења за повећање подстицајних средстава за тржишно кредитирање социјалног становања у закуп и за осигурање ових веома дугорочних позајмица (bans). Ефикасност система кредитних гаранција је од највећег значаја, иако је ово кредитирање ниско-ризично и гаранције се ретко додељују по индивидуалној основи.

Покретање штедње за социјално становање

- Пошто социјално становање захтева дугорочна финансијска средства, финансирање на велико је много подесније од финансирања на мало. Стога су институционални инвеститори првенствени извор финансирања социјалног становања.

Објектне субвенције

- Широка лепеза субвенција је у употреби у многим земљама током временских периода, и истовремено се користе исте субвенције у различитим земљама; ово доказује да не постоји један најбољи начин субвенционисања социјалног стамбеног закупа;
- Предходни ("ex ante") обрачун субвенција не значи да ће се унапред наслутити потребе за додатним субвенцијама у будућности. Међутим, ово помаже да се ризик задржи у разумним границама;
- Директне субвенције из државног буџета су све ограниченије, што повећава притисак на локалне власти да прибегну пореским олакшицама; ово такође изазива пораст закупнина, што повратно подиже потрошњу за стамбене додатке.

Властита средства

- Пошто државе смањују своје субвенције, кућевласници за финансирање нових инвестиција све више користе готовинске токове од закупнина из амортизоване имовине и од продаје станова постојећим закупцима;
- Ово је могуће лакше урадити када је амортизовани део стамбеног фонда велики у односу на вредност нове инвестиције.

Други начини прикупљања средстава

- Ниско-трошковна средства могу да се прикупе кроз "ad hoc" обртне фондове ("revolving funds"). Отплате од предходних кредита повећавају расположива средства за ново финансирање;
- Међународне финансијске институције, ЕИВ и СЕВ, могу учествовати у финансирању социјалних стамбених програма.

Финансирање одржавања и обнове

Подешавање или прилагођавање принципа трошковне закупнине

Подешавање или прилагођавање принципа трошковне закупнине не отклањају потребу за предвиђањем трошкова за обнову већег обима.

Посебне финансијске потребе за обновом

- Финансијске потребе за обновом су обично мање од нових инвестиција, и за те потребе се користе краткорочни кредити.
- У многим земљама у транзицији и у неким земљама западне Европе где су у току "ad hoc" политике урбане обнове, потребе су веће и захтевају специфична решења.

2. Облици подршке

Кредити: Важан фактор у избору између различитих врста расположивих кредита је њихово одговарајуће извршење при високој инфлацији. Двојно-индексирани хипотекарни кредити, чије су отплате и закупнине променљиве у

складу са истом индексацијом, много су повољније за биласнирање рачуна функционисања зајмодавца.

Хартије од вредности: Пакети кредита за продају инвеститору повећавају ликвидна средства кредитора и такође могу смањити њихову изложеност ризику. Главни инструменти који се користе су "хипотекарне обвезнице" и "хартије од вредности обезбеђене хипотекарним кредитом".

Избор између стамбених додатака и објектних субвенција

- Стамбени додатак игра све већу улогу у многим развијеним земљама, и у неким случајевима (Северна Америка) објектне субвенције су скоро нестале;
- Све чешће се потврђује да стамбени додатак има више предности (боље циљање корисника, прилагодљивост) од недостатака (изазивају ефекте замке сиромаштва и пораста инфлације);
- Ипак, многе земље користе објектне субвенције, иако искључиво ослањање на објектне субвенције може да резултира мањком приступачног становања;
- Објектне субвенције могу такође постићи добро циљање у случају посебних потреба.

Пропорција стамбеног додатка

- Многе разрађене пропорције имају за циљ да одрже оптерећење закупнином у датој пропорцији према слободним примањима домаћинства. Обрачун стога мора укључити примања, а такође и закупнину и величину породице;
- Стамбени додатак опада када примања расту и достиже нулу у некој тачки. Већа плаћања закупнина изискују мали или велики пораст оптерећења закупнином; подобност за стамбени додатак такође може бити ограничена до максималног нивоа закупнине.

Облици објектних субвенција

Постоје бројни начини смањења инвестиционих и оперативних трошкова кроз субвенције: новцем, или у натури, директним поклоном, или субвенцијама везаним за кредит (смањењем каматне стопе или давањем гаранција). Такође их је могуће давати једнократно или распоређене у времену.

Г. Препоруке

1. Прикупљање средстава

Економско уравнотежење програма социјалног стамбеног закупа:

- Финансирање нових инвестиција у социјалном стамбеном закупу захтева дугорочно планирање; стога треба да буде примењен глобални приступ, који укључује инвестиционе и оперативне трошкове;
- У циљу одржавања инвестиционих и оперативних трошкова под контролом, социјално становање у закуп захтева професионалну управу, као и самодисциплину и контролу од стране власти;
- Закупнину треба учинити доступном ниско-доходовним групама, правилном применом објектних и субјектних субвенција, а не кроз њено произвољно постављање на ниском нивоу;
- Превелике разлике између социјалних и тржишних закупнина имају негативан ефекат на мобилност и стамбену потрошњу: након неког времена

треба разматрати реструктурисање закупнине у циљу смањења ових одступања.

Финансирање нове инвестиције

Специфични кредитни захтеви за социјално становање у закуп

- Тржишно финансирање је генерално много ефикасније од јавног финансирања, када је финансијско тржиште добро развијено. Јавно финансирање може мање коштати, уколико су трошкови финансирања јавног сектора нижи од трошкова приватног сектора, али може повлачити за собом скривене трошкове (који се везују за различите ризике) и деформације, те мора бити пажљиво процењено.
- Морају бити коришћења решења из јавни сектора, све док се не задовоље предходни предуслови.
- Исто тако, мора се водити рачуна о једнаким условима приступа кредитним гаранцијама за све кућевласнике, што је у супротности са нормалним тржишним понашањем, и што стога захтева потребу за коришћењем посебних гарантних средстава.
- "Приступ фонду узајамне помоћи" коришћен у Холандији и у мањем степену у Уједињеном Краљевству, представља добар начин осигурања ових кредита; међутим, обезбеђивање јефтиног приступа финансијском тржишту без изостављања било кога представља тежак изазов.

Покретање штедње за социјално становање

Финансирање на велико је много подесније од финансирања на мало (где за то постоје могућности). Стога институционални инвеститори треба да обезбеде бенефициране изворе финансирања социјалног становања.

Објектне субвенције

- Субвенције су противтежа преузетим социјалним обавезама кућевласника и треба да буду пропорционалне овим обавезама;
- Оне такође треба да буду обухваћене контролом различитих трошкова;
- Предходни ("ex ante") обрачун објектних субвенција препоручује се због обезбеђивања доброг прегледа садашњих и будућих биланса инвестиционих и оперативних обрачуна. Треба, међутим, избећи сувише стриктну примену овог метода, пошто такав приступ може водити ка грешкама.

Властита средства

- Додавање капитала у финансирање нове инвестиције може помоћи под одређеним условима, у случају када су стамбене потребе значајне и трошкови земљишта високи (главне метрополитенске области), када је неопходно ограничити кредитирање, и када су субвенције оскудне; то међутим није одржива политика;
- Кућевласницима могу бити задати општи циљеви о условима обима продаје, али избор програма продаје пре свега треба препустити њима, свакако уз увођење општег "права-на-куповину" за закупце.

Други начини прикупљања средстава

- Други начин прикупљања ниско-трошковних финансијских средстава је стварање обртних фондова, који настају мешањем средстава из спољних извора (као што су наменски порези) и унутрашњих извори (повраћај

- кредита). Одрживост ових фондова треба да буде пажљиво планирана и праћена;
- Банкама или фондовима који финансирају социјално становање препоручује се, да испитају, да ли је њихов програм прихватљив за међународне банке (ЕИВ и СЕВ), пошто оне могу обезбедити ниско-трошкова финансијска средства.

Финансирање одржавања и обнове

- Потребно је прилагодити или прихватити принцип трошковне закупнине. Кућевласници треба да финансирају одржавање у складу са почетним плановима (трошкова закупнина узима у обзир будуће трошкове одржавања), како се не би нагомилавале потребе за већом обновом у будућности;
- Треба предвидети посебне финансијске потребе за обновом. Потребне за одрживом обновом постоје не само у земљама транзиционих привреда, већ такође и у западној Европи; она захтева специфична финансијска решења.

2. Облици подршке

Кредити: За социјално рентално становање се препоручују "инфлаторно-безбедни" кредити. Између осталог, двојно-индексирани хипотекарни кредити са отплатама које су исто индексирани као и закупнине, смањују ризик неусаглашености између трошкова и потраживања кредитора.

Хартије од вредности: "Хипотекарне обвезнице" и "хартије од вредности обезбеђене хипотекарним кредитом" су два типа инструмената, развијена у циљу повећања финансирања на велико; Они такође обезбеђују могућност преношења ризика на инвеститоре.

Избор између стамбених додатака и објектних субвенција

- Стамбени додаци су најприлагодљивији начин постизања доступности социјалног становања у закуп за ниско-доходовна домаћинства. Они треба да буду уведени у свакој земљи где постоји администрација способна да обезбеди релевантне и ажуриране информације о саставу и приходима домаћинства.
- Објектне субвенције су међутим далеко селективније, и стамбени додаци имају мали утицај на стамбену понуду.
- Стога, стамбене додатке и објектне субвенције треба користити паралелно, посебно у земљама где још постоје значајне стамбене потребе.

Пропорција стамбеног додатка

- Пропорција стамбеног додатка треба директно да зависи од прихода домаћинства и његовог састава; она сходно томе треба да буде усклађена без одлагања, посебно да би се надоместили крупни губици у примањима (услед смрти, болести, останка без посла).
- Пропорција треба да буде пажљиво одређена како би преухитрила стварање замке сиромаштва, инфлаторних ефеката и одсуства иницијативе за усклађивање величине јединице и реалних потреба домаћинства. Њена веза са социјалним користима мора такође да буде пажљиво разматрана.

- Треба да буде једноставна и транспарентна, тако да корисници могу разумети како се додатак обрачунава.

Облици објектних субвенција

- Треба се клонити субвенција које стварају дугорочне обавезе. Субвенције треба да буду транспарентне и мерљиве; треба избегавати скривене и непредвидиве субвенције.
- Предност треба дати директним субвенцијама у односу на субвенционисане кредите; субвенције и финансирање су одвојене области (којима је потребна транспарентност), и субвенционисани кредити стварају дугорочне обавезе; осим тога, ако субвенционисани кредит има гарантовану фиксну стопу (уместо попушта тако да се од тржишне стопе одузме одређени број поена), није могуће предвидети будући износ субвенције.
- Често су неопходне јавне гаранције за кредите, али ризик који преузима држава или локалне власти треба да буде измерен и ограничен кроз строгу финансијску контролу кућевласника.
- Предност треба дати гаранцијама за кредитирање из узајамног фонда, под претпоставком да то не изискује питање избора међу члановима.

Д. Студија случаја

1. Аустрија

Аустрија има велики сектор закупа: 18% станова су приватни станови за издавање, док се 22% може сматрати за социјални стамбени закуп, од чега је 9% општинских станова, док са 13% управљају стамбена удружења и задруге. Скоро цео нови стамбени фонд је субвенционисан (у Бечу 90%). Инвеститори социјалних станова за издавање су углавном непрофитна стамбена удружења, а у неким случајевима општине или приватни предузимачи.

Провинције (*Länder*) су, крајем 1980-их, покренуле планове стамбених субвенција, али савезна држава још увек игра важну улогу, као на пример у стамбеном законодавству.

Закон о непрофитном становању регулише активности стамбених удружења, укључујући обрачун закупнине (у складу са принципом трошковне закупнине).

Планови за субвенционисано становање се разликују од региона до региона, али се у највећем броју случајева дају дугорочне субвенције, кредити са ниском каматном стопом (некадашња неповратна давања). Главни извор финансирања су наменски порези (од прихода и корпоративни порези). Од кредитних отплата се формирају обртни фондови на нивоу провинција. Инвеститори су слободни да изаберу било који облик додатног финансирања (властита средства, банкарске кредите), али су им строго утврђени нивои максималних закупнина, који не смеју прелазити закупнине покривања трошкова. Непрофитни предузимачи имају корист од пореских ослобађања.

У Бечу, цела субвенционисана стамбена новоградња мора задовољити обавезну процедуру јавног надметања и обавезног надметања предузимачи у циљу подизања квалитета, уз истовремено смањење трошкова изградње (погледати поглавље VIII).

У контексту суштинске јавне интервенције, Аустрија је класичан случај финансирања социјалног становања у закуп, са ван-тржишним финансирањем и модерним тежњама ка: децентрализацији (субвенционисани планови се разликују по регионима) и смањењу трошкова кроз јавно надметање.

2. Финска

Социјални стамбени сектор у Финској чини 17% укупног стамбеног фонда. Инвеститори су општине или непрофитне стамбене организације.

Стамбени фонд (ARA) им обезбеђује:

- Директне финансијске субвенције (ARAVA становање);
- Субвенције за приватне финансијске кредите.

У оба случаја период отплате кредита је 35 година, а однос КпО 90 и 95%.

Стамбеним фондом управља централна власт, али ARA не прима буџетску помоћ; помоћ је била обезбеђена кредитним портфолијом (државни стамбени кредити) без преношења финансијских обавеза. Други извори финансирања су директна задуживања на тржишту капитала и секјуритизација (што није урачунато у владин дуг). Секјуритизација је важан извор финансирања за ARAVA становање од 1995. године, које се реализује кроз "Fennica" програм. Стамбени фонд је диверзификовао своја финансијска средства 2001. године, кроз преговоре и потписивање два кредитна уговора са EIB и CEB.

Станови у субвенционисаном закупу се расподељују према социјалним критеријумима и закупнина је одређена у складу са принципима трошковне цене. У новим становима се користи здруживање закупнина различитих некретнина које поседује један власник.

Финансирање социјалног становања у Финској покушава да кумулира користи из јавног сектора (ARA има добар кредитни рејтинг захваљујући потпори Министарства финансија) и од коришћења савремених финансијских техника, укључујући и секјуритизацију.

3. Француска

Једно од шест домаћинстава живи у социјалном стамбеном закупу. Овај сектор у Француској постоји више од једног века, али је обимна финансијска помоћ државе започела тек након Другог светског рата. У прво време, финансијске потребе су биле велике и приватни сектор није био способан да обезбеди дугорочно кредитирање. Стога је Трезор директно обезбеђивао кредите који су били веома дугорочни (60 година) и јефтини (2% каматне стопе) за социјалне кућевласнике, углавном за "*habitations à loyers modérés*" (HLM).

Сада се смањује директно ангажовање државе. Ипак, највећи део садашњих кредита за финансирање социјалног становања у закуп остају ван-тржишн. Ови кредити за нове инвестиције имају следеће одлике:

- Веома су дугорочни (до 35 година за изградњу и до 50 за куповину земљишта);
- Дистрибуирају их само државне субвенционисане вишефункционалне финансијске институције ("Caisse des dépôts et consignations");

- Финансирају се од (краткорочних) депозита "А" штедних књижица;
- Имају јединствену јединствену стопу, која зависи само од камате плаћене власницима "А" штедње³³.

За ове кредите у 95% случајева гаранције дају локалне власти. За других 5% случајева гаранције дају узајамни фондови (CGLLS) уз 2% накнаде³⁴.

Поред тога, постојећи систем објектних субвенција за нове инвестиције у социјалном сектору обухвата:

- Смањење ПДВ-а за куповину земљишта и за грађевинске радове (5,5% уместо 19,6%);
- Бесповратна давања унапред између 3% и 6% од укупних трошкова (до 20% за програме који су намењени домаћинствима са веома малим приходима);
- Ослобађање од пореза на имовину у периоду од 25 година (сви станови су ослобођени у периоду од 2 године)

За покривање трошкова обнове користе се друге специфичне субвенције ("PALULOS") и кредити из "*Caisse des dépôts et consignations*", који се такође финансирају из депозита "А" штедних књижица, али са краћи рок отплате (20 година).

Француски начин финансирања социјалног становања у закуп је карактеристичан не само због коришћења ван-тржишних институција које субвенциониса држава, већ и обимног превођења краткорочне штедње у веома дугорочне кредите. Он добро функционише у Француској, али не може бити препоручен као модел.

4. Немачка

У Немачкој одговорност за стамбену политику је подељена између савезне државе, региона (*Länder*) и општина. Региони и локалне власти често имају уделе у стамбеним, ниско-профитним предузећима која су, заједно са задругама, укључена у социјално становање у закуп од 19-ог века.

Закон о ниско-профитном становању је укинут 1990. године; ова предузећа су изгубила свој привилеговани фискални статус и било им је дозвољено да се ослободе обавезе правила социјалне расподеле, након завршетка периода субвенционисања. Као последица тога, социјални стамбени фонд закупа нагло опада последњих година (са 8 на 2,5 милиона стамбених јединица) и поред тога што обавезе кућевласника произилазе из уговора, а могућност улагања у социјално становање у закуп се сада отвара и за све приватне инвеститоре. Сви инвеститори станова у закуп остварују добит од издашних олакшица пореза на приходе, које су засноване на убрзаном умањењу вредности (имовине).

Инвеститори у социјално становање у закуп финансирају се следећим методама:

³³ Депозити из "А" штедних књижица су индиректно субвенционисани тва пута: они су ослобођени пореза и за њих гарантује држава.

³⁴ У пракси, ни једна од ових гаранција никад није употребљена на некој индивидуалној (програмској) основи. CGLLS и све укључене локалне власти је могу употребити на општој (институционалној) основи, да избаве кућевласнике из финансијских потешкоћа.

- Преко хипотекарних банака (коришћењем тржишног кредита); они примају оперативне субвенције или пореска ослобађања које дају савезне или регионалне власти; или
- Коришћењем субвенционисаних кредита (0% каматна стопа) из јавних регионалних банака (за које не постоји директан приступ на тржишту и финансирају их хипотекарне банке).

У Немачкој се користи систем трошковне закупнине од 2001. године. Води се дуга расправа о ефектима принципа трошковне закупнине: искуство је показивало да је бруто трошкова закупнина често била виша од закупнине за упоредиве станове на слободном тржишту, зато што је субвенционисање тежило смањивању трошкова. Стога је систем укинут и закупнине у социјалном сектору су сада одређиване коришћењем механизма контроле трошкова и јавним надметањем између девелопера.

Начин на који се финансира социјално становање у закуп је флексибилан, пошто он може да се разликује између различитих Покрајина (Länder) и такође може бити прилагођен различитим инвеститорима. Ипак, пошто је специфични статус социјалних кућевласника укинут, величина сектора је значајно смањена, јер се приватни инвеститори нерадо прихватају дугорочних обавеза.

5. Холандија

Холандија је земља ЕУ са највећим уделом социјалног становања у закуп (35%). Највећи део социјалног становања у закуп припада грађевинским удружењима. Ова удружења су независне, непрофитне организације са јавном одговорношћу, сличне стамбеним удружењима у Уједињеном Краљевству. Након Другог светског рата, све до 1988 године, у Холандији су углавном коришћени државни кредити за социјално становање у закуп. Оперативне субвенције су биле додаване у билансном обрачуна; било је замишљено да се оне изгубе након 15 до 20 година, када биланс постаје позитиван захваљујући прирасту од закупнине и амортизацијиног дохода.

У 1974. години систем је реформисан смањењем трошкова за ове субвенције. По новој "методи динамичних трошковних цена" накнадне ("ex post") субвенције су замењене са предходним ("ex ante") субвенцијама. Ипак, овај систем је окончан 1989. године, пошто је сматран прескупим и уведен је много једноставнији систем.

У 1988. години, у другом покушају смањења финансијских оптерећења, Влада је окончала систем субвенционисаних кредита. Уместо тога давани су банкарски кредити уз гаранције "Waarborgfonds Sociale Woningbouw" (WSW) или из социјалног стамбеног гаранцијског фонда, који су формирано неколико година раније за осигурање унапређених стамбених кредита. WSW гаранције нису аутоматске: кућевласник обезбеђује доказ о добром финансијском стању. Затим следи контра-гаранција државе и општине у којој је пројекат лоциран.

Драстичне промене су се десиле 1995. године; заједничке финансијске обавезе државе и социјалних кућевласника су раскинуте, јер је било процењено да је износ субвенција за кућевласнике и једнак износу њихових неизмирених кредита. Од тада, социјални кућевласници више не добијају субвенције; они се финансирају преко комерцијалних банака или директно на слободном тржишту. Ипак, главни

кредитор је банка са јавним капиталом, која нуди уједначену стопу и кредите гарантоване од WSW. Закупнина расте у зонама где се према снажној стамбеној потражњи препоставља компензирање по истеку субвенција, али овај раст резултира већим персоналним додацима и притисцима закупаца за откупом њихових домова. Од тада држава наговара кућевласнике да повећају инвестиције из својих средстава и посебно да убрзају продају станова постојећим закупцима.

Окончање субвенција и прибегавање тржишном финансирању не значи да се све везе са државом кидају; главни кредитор остаје јавна банка и заједнички фонд даје јавне гаранције. Систем деловања без субвенција може бити способан да преживи, пошто Холандија има велики сектор социјалног закупа и зато што постоји политичка воља за његовим смањењем кроз продају стамбених јединица постојећим закупцима; под другим околностима он би сигурно био неодржив.

6. Пољска

Сектор закупа у Пољској опада током последњих 15 година, услед приватизације постојећих стамбених јединица (продаја настањеним закупцима) и доминације становања у власништву у новоградњи. Фонд стамбеног закупа је приближно око 25% од укупног; он обухвата јавни стамбени сектор (општински и "институционални"), задружно становање и нова социјална стамбена удружења ниско-трошковног становања.

У периоду 1995-1996 установљени су посебни стамбени кућевласници, социјална стамбена удружења (TBS); највећи број TBS-а су предузећа у власништву општина.

Национални стамбени фонд обезбеђује преференцијалне дугорочне кредите за TBS и стамбене задруге. Фонд је у почетку био финансиран из државног буџета и још увек зависи од буџета (61% његових извора у 2004), али сада добија и средства из ЕИВ и СЕВ и обезбеђује их са финансијског тржишта (28%); остатак средстава (11%) долази од његових властитих прихода. Кредити Фонда су дугорочни (35 година), двојно индексирани, са субвенционисаном каматном стопом (50% од тржишне) са износом који може достићи 70% цене изградње.

У TBS програмима, закупнине не треба да пређу 4% вредности амортизације.

Држава такође подржава расположиве кредитне аранжмане за стамбену обнову. Фонд за енергетску модернизацију исплаћује преосталих 25% кредитне главнице уколико пројекат задовољава извесне критеријуме термичке и економске ефикасности. Дају се такође и субвенционисани кредити за веће поправке власницима у вишепородичном становању: држава покрива 50% камате на комерцијалне кредите (за период до 10 година).

Као и друге земље у транзицији, Пољска има потешкоће у проналажењу ниско-трошковног дугорочног тржишног финансирања. Стога је логичан избор једног финансијера који ће обезбеђивати субвенционисане кредите, коришћење националних и међународних извора, као и коришћење двојног индексирања с обзиром на инфлацију.

7. Уједињено Краљевство

Сектор социјалног закупа у Уједињеном Краљевству је развијен много пре него онај у Француској и Немачкој; он је већ достигао 10% од укупног стамбеног фонда до 1939. године. Он је такође почео да се смањује пре него сектор социјалног закупа у Немачкој, али на потпуно другачији начин. Ипак, упркос смањивања у периоду од две деценије, он још увек износи 21% од укупног стамбеног фонда, односно 5,3 милиона стамбених јединица, и други је по величини међу земљама ЕУ, после холандског.

Од раних 1980-их, сектор социјалног стамбеног закупа драматично се мењао, смањујући се кроз продају станова постојећим закупцима (много испод цене, кроз "право-на-куповину") и мењајући власнички карактер преношењем власништва са локалних власти на стамбена удружења, која су сада једини инвеститори у социјалном становању у закуп. Стамбена удружења су непрофитне организације, регулисане од стране Стамбене корпорације, која такође додељује субвенције.

Начин на који се финансирају социјални кућевласници у Уједињеном Краљевству је јединствен; они и даље остају на директним субвенцијама, уместо субвенционисаних кредита. Од 1988 године, стамбена удружења се подстичу да узимају зајмове на тржишту: Стамбена корпорација даје само инвестициону субвенцију (социјална стамбена неповратна средства) као допуну тржишном кредиту. То је "једнократна" субвенција, која се додељује нејефикаснијем инвеститору, на основу оквирних трошковних показатеља и износа давања (која се годишње ревидирају), за коју се удружења надмећу лицитацијом. Просечни резултујући износ давања је константно био у паду до 1997-1998, али од тада је повећан и сада је око 50% почетног износа. Остала финансијска средства долазе из властитих извора и тржишних кредита. Ипак не постоје државне гаранције, иако активности Стамбене корпорације обезбеђују неке погодности за кредиторе на тржишту.

Мањи кућевласници, који немају директану доступност тржишном кредитирању, могу остварити приступ преко Стамбене финансијске корпорације као посредника. То је независна, специјализована, непрофитна организација; она се финансира кроз издавање обвезница или задуживања код банака. Ова организација је формирана након што су стамбена удружења наилазила на потешкоће у осигуравању појединачног тржишног финансирања за највећи број њихових социјалних пројеката.

Британски случај показује здрав принцип: транспарентне субвенције, јасно одвојене од финансирања, које се обезбеђује преко тржишта и користи све потенцијале развијеног финансијског тржишта, као што је издавање обвезница, кредит и секјуритизација закупнине. Међутим, веома мало тржишта европских земаља је тако продубљено као тржиште у Уједињеном Краљевству.

РЕЧНИК ИЗРАЗА У ОБЛАСТИ СТАМБЕНОГ ФИНАНСИРАЊА

Доступност/приуштивост (Affordability). Финансијски капацитет домаћинства да купи или закупи стамбену јединицу. Заједничка мера у сектору закупа је однос месечне закупнине према износу месечног прихода закупца. Са становишта доступности станова/кућа купцима, кредитна мера куповне моћи је однос између месечне отплате кредита и месечног прихода. Стамбени додатак се обично одбија од отплате закупнине или кредита, док се приход увећава са другим социјалним или породичним примањима.

Обвезнице агенције (Agency bonds). Обвезнице које издају агенције специјализоване за хипотекарно финансирање на секундарном нивоу (тј., не првотворни кредит). Ове обвезнице нису посебно обезбеђене хипотекарним кредитом, али је актива издавача скоро сасвим под хипотекама или у форми кредита обезбеђених хипотекама.

Обвезнице (Bond). Финансијски инструмент, често преносан, користи се за позајмљивање средстава, са роком доспећа преко године дана.

"Опека – и – малтер" или "објектна" или "производна" субвенција ("Bricks-and-mortar" or "object" or "production" subsidy). Субвенција за грађевинску индустрију, за директно финансирање или субвенционисање грађевинских материјала. Она изражава такође покривање специфичних субвенција за девелопере, али обично не и за покривање субвенција за приватне инвеститоре. Пошто су социјални кућевласници обично и девелопери/ сопствених пројеката, обухваћени су овим видом субвенција (у форми пореских олакшица или субвенционисаних кредита).

Колатерал/залога (Collateral). Заложена имовина којом се осигурава исплата (кредита) или испуњење обавеза.

Потрошачке или "субјектне" субвенције (Consumer or "subject" subsidy). Субвенције за потрошача на тржишту некретнина (купци кућа) или ренталном тржишту (закупац). Директне потрошачке субвенције, додељене на основу прописа у циљу смањења оптерећења закупнине, које се исплаћују станарима, или понекад њиховим кућевласницима, зову се стамбени додаци. Под посебним условима могу бити расположиве друге директне субвенције, као што су предходна готовинска давања за помоћ у плаћању капаре за имовину или привремене додатке, ради пружања помоћи у савладавању смањења прихода. Други типови потрошачких субвенција су пореске субвенције (нпр. олакшице на ПДВ или пореске олакшице за прихода од делатности одржавања).

Трошкова закупнина (Cost rent). Закупнина заснована на актуелним трошковима програма (инвестиционим и оперативним). Трошкова закупнина је, у принципу, закупнина која уравнотежује инвеститоров рачун током времена уколико је он непрофитан, или му у другим случајевима обезбеђује очекивани повраћај средстава.

Покривене или хипотекарне обвезнице (Covered or mortgage bond). Хипотекарне обвезнице су обвезнице издате од стране кредитних институција и покривене хипотекарним кредитом, или у неким земљама и кредитима из јавног сектора. Оне остају у билансима издавача, али су засноване на специфичним

карактеристима заштите држача обвезница у случају неизвршења обавеза од стране издавача (емитента обвезница).

Субвенције на страни потражње и субвенције на страни понуде (Demand-side subsidies and supply-side subsidies). Тржиште стамбеног закупа обухвата тржиште стамбених некретнина, на ком понуда долази од девелопера или власника, а потражња од инвеститора, и тржишта закупа станова на ком понуда долази од кућевласника, а потражња од корисника (закупаца).

Ово двојство не постоји на тржишту кућа у власништву, где су инвеститор и корисник иста особа. Последице, треба да буду разматрана три различита нивоа субвенција: производне субвенције, субвенције за инвеститора и потрошачке субвенције. Изразе *субвенција на страни понуде* и *субвенција на страни тражње* треба избегавати кад год није напоменуто тржиште на које се односи субвенција.

Директне и индиректне субвенције (Direct and indirect subsidies). Субвенција је средство коју користе власти за смањење цене добара и услуга за потрошача. Директна субвенција је паушални износ или прописано плаћање из буџета за потрошача (нпр. стамбени додаци). Субвенције исплаћене произвођачу (нпр. давања за социјалне стамбене програме унапред) или посреднику (нпр. субвенције за кредиторе, како би обезбедили ниско-каматне кредите) су индиректне субвенције. Пореске олакшице или изузећа од плаћања пореза су такође индиректне субвенције. Ван-тржишно финансирање које се изражава ниском каматном стопом, дозвољеним гаранцијама на кредит или прибављањем земљишта по цени испод тржишне, примери су подразумеваних субвенција. Контрола закупнина је подразумевана субвенција, коју кућевласници пружају закупцима.

Двојно индексирани кредити (Dual-index loans). Код ових кредита, отплате зајмопримца се везују за један индекс (индекс потрошачких цена, или индекс цена изградње), док се уравнотежење каматне стопе или кредита везује за други индекс.

Равнотежна закупнина (Equilibrium rent). Када је инвеститор непрофитан, трошкова закупнина је закупнина која уравнотежује инвеститоров рачун током времена; стога се она понекад зове *равнотежна закупнина*.

Стамбени додатак или стамбени добитак (Housing allowance or housing benefit). Субвенција исплаћена домаћинствима за покривање дела њихове закупнине или њихове кредитне отплате. Она је обично виша када су приходи домаћинства нижи и може бити исплаћена домаћинствима или њиховим зајмодавцима (власник или кредитор).

Хартије од вредности обезбеђене хипотекарним кредитом (Mortgage-backed securities). Хартије од вредности обезбеђене хипотекарним пулом (групом хипотекарних кредита) или похрањеним уговорима. Отплате главнице и камате хипотекарних кредита, који представљају обезбеђење, користе се за плаћања главнице и камата хартија од вредности.

Пролазне/преносне хипотекарне хартије од вредности (Mortgage pass-through securities). Хартије од вредности издате на основу специфичног пула/групе залога (колатерала), који је предмет идентичног тока готовине. Биланс "преноса" је увек једнак билансу хипотека у пулу, и новчани притицаји од зајмопримца "пролазе" до инвеститора, са доцњом/одложеним роком и накнадама за услугу и гаранције.

Платежне хипотекарне хартије од вредности (Mortgage pay-through securities). Вишеструке хартије од вредности издате на основу појединачних група залога (колатерала). Оне могу да буду са **затвореним крајем (одређене/непроменљиве)**, где постоји фиксни група залога и где се све хартије од вредности издају на основу почетних трансакција, или са **отвореним крајем (неодређене/променљиве)**, где пул/група залога и хартије од вредности могу бити увећање током времена (предмет принуде). Ове хартије од вредности мењају новчане токове између зајмопримаца и инвеститора, како би задовољиле потребе и захтеве инвеститора.

Секундарно хипотекарно тржиште (Secondary mortgage market). Удружене процедуре расположиве за куповину или продају кредита.

Секјуритизација (Securitization). Издавање хартија од вредности у замену за дуг (будуће финансијске токове); техника продаје кредита се обликује за инвеститора.

Поглавље VII

УЛОГА СОЦИЈАЛНОГ СТАНОВАЊА У СОЦИЈАЛНОЈ КОХЕЗИЈИ

Значај социјалног становања за социјалну кохезију је препознат у кључним међународним и европским законима и политичким ставовима. Члан 34 Повеље о основним правима препознаје право на стамбену помоћ: "Приступ одговарајућем становању" представља један од циљева борбе против социјалне искључености. Процењено је да су око 3 милиона Европљана бескућници и да више од 15 милиона нема одговарајући стамбени смештај³⁵. Влада Уједињеног Краљевства, на пример, заузима став да остваривање циља прикладног становања "промовише социјалну кохезију, добробит и самопоуздање" (DETR 1998). Главни политички документ ("Whitehead", 2002), одражава разумевање владе да је "дом" шири појам од стана и да одговарајуће становање може повољно утицати на резултате појединаца и суседства (Јединица са социјалну искљученост, 1998).

Али шта се заиста мисли под свим овим донекле апстрактним појмовима, као што су "социјална кохезија" и "социјална искљученост"? Који су конкретни утицаји деловања доносиоца одлука и практичара у постизању ових циљева? Док се друга поглавља Упутстава дотичу веза између социјалног становања и социјалне кохезије, ово поглавље ће се трудити да објасни те везе. Ово поглавље започиње са дефинисањем онога што аутори подразумевају под социјалном кохезијом, укључујући преглед најопштијих дефиниција у академским, политичким и круговима практичара. Ово поглавље ће, између осталог, такође, покушати да разјасни односе између социјалне кохезије и одговарајућих термина, као што су "социјална искљученост", "социјална укљученост" и "социјални капитал", што је чешће, понекад уз могућност замене, коришћено у контексту социјалне политике.

Ради разумевања веза између социјалног становања и социјалне кохезије у европском контексту, корисно је дати кратак преглед дефиниција и сврхе социјалног становања. Као што је објашњено у Поглављу II, "социјално становање" нема јединствену дефиницију. Оно има различита значења у различитим државама и у различитим временима. Као што показује Поглавље I, социјално становање у Европи се појавило као инструмент за решавање великог стамбеног мањка, најпре изазваног масовним процесима индустријализације и урбанизације, који су се дешавали на почетку двадесетог века, а затим и као последица разарања након Другог светског рата. У оба случаја, циљно становништво нису увек били најсиромашнији, већ боље стојећа радничка класа и домаћинства из средњег слоја. Данас се међутим социјално становање суочава са веома различитим изазовима. Од средине 1970-их у Западној Европи (и од 1990-их у земљама у транзицији – погледати Поглавље I), становање све више постаје тржишно-оријентисано, конкурентно и отворено за економске притиске. Инвестиције у социјалну стамбену новоградњу у многим земљама падају у реалним износима (Priemus, 1993). Ова

³⁵ Погледати FEANTSA (European Federation of National Organisations Working with the Homeless) www.feantsa.org

тенденција удружена са приватизацијом социјалног становања у неким земљама, резултује смањењем удела социјалног становања у укупном становању. Као последица тога се јављају трендови ка раздвајању закупаца по приходима, уз пораст броја домаћинстава са ниским примањима у сектору социјалног закупа широм Европе. То је довело до ненамерних последица, као што су социјална и просторна поларизација и сегрегација. Стога сектор социјалног становања постепено постаје стигматизован³⁶

Као што је речено у Поглављу II, основни циљ стамбене политике је *"да се за целокупно становништво обезбеде станови одговарајуће опреме и подесне величине, у окружењу које добро функционише, пристојног квалитета и уз разумне цене."* За испуњење овог циља, свака земља поставља специфичну групу инструмената и институционалних организација. У контексту тржишне привреде, "политике социјалног становања" могу бити дефинисане као стамбене политике које су посебно намењене оним домаћинствима којима тржишни инструменти нису довољни за испуњење предходно наведеног циља.

Упркос посебних одлика институционалног оквира сваке земљи (погледати Поглавље II), постоје сличности у многим европским земљама у широкој расподели одговорности при обезбеђивању социјалног становања између државе, приватног сектора, добровољних организација и домаћинстава³⁷. Док су у прошлости ови циљеви били у директној надлежности државе, у највећем броју европских земаља постоји "све већа сагласност да ови циљеви могу бити делотворно испуњени кроз приватно стамбено обезбеђивање и велику разнородност друштвених посредника, мада и уз настављање владине подршке великих размера" (Whitehead 2002: 65).

Без обзира на различите називе, "социјално становање" у UNECE региону данас представља комбинацију јавног стамбеног фонда (у власништву и под управом централне или локалних власти, у зависности од земље) и бројних добровољних, непрофитних и задружних организација које се брину за социјално становање.

Европски здружени комитет за социјално становање (CECODHAS)³⁸, мрежа која спаја највећи број организација које обезбеђују социјалне станове у Европској унији, без обзира на велике разлике у облицима социјалног становања, сматра да је најпреча улога социјалног становања да помогне домаћинствима, која са становишта зарада имају проблема у остваривању приступа пристојном становању на тржишту, ради проналажења смештаја у одговарајућој друштвеној и урбаној средини³⁹. Ово поглавље користи термин "посредници социјалног становања" који се односи на организације чија је главна сврха испуњење ове мисије. Упркос недостацима једноставне дефиниције социјалног становања⁴⁰, постоји консензус

³⁶ Као што је много детаљније објашњено у Поглављу I, ситуација у пост-совјетским земљама се разликује од оне у земљама западне Европе између Другог светског рата и пада комунизма. Од 1989. године, међутим, економска либерализација у овим земљама носи многе заједничке изазове за стамбену политику и социјалну кохезију у односу на земље западне Европе.

³⁷ Погледати Поглавље III *Упутстава*

³⁸ CECODHAS зближава око 23.000 организација које поседују и управљају социјалним становима у Европској унији (European Social Housing Observatory 2005).

³⁹ Погледати: www.cecodhas.org

⁴⁰ Погледати Поглавље II ових *Упутстава*

међу посредницима социјалног становања, да је заједничка одлика социјалног становања постојање правила расподеле станова корисничким домаћинствима. Утврђивање ових правила стамбене расподеле је у надлежности државе и њених органа. Она имају за циљ превазилажење проблема расподеле у стамбеној понуди и потражњи на слободном тржишту, проблема који резултују из несташнице прикладног и приступачног становања⁴¹.

Вреди напоменути да је "социјално становање" само један од могућих инструмената спровођења "социјалне стамбене политике". Стога је способност посредника социјалног становања да испуне своју улогу ограничена структурним, економским и социјалним условима и укупним оквиром стамбене политике у датој земљи. Стога, ефекат активности посредника социјалног становања на социјалну кохезију треба да буде процењен у контексту "структурног оквира" унутар којег он делује. Стога ће ово поглавље представити кључне аспекте улоге социјалног становања у социјалној кохезији, узимајући у обзир како структурни контекст у којем посредници социјалног становања делују, тако и потешкоће и могућа решења са којима се касније суочавају или која могу спровести у циљу давања доприноса социјалној кохезији. На овај начин, аутори очекују да Упутстава упуте доносиоце одлука на националном, регионалном и/или локалном нивоу, на аналитичка средства и практичне примере, који ће им помоћи да раде заједно са посредницима у успешном спровођењу социјалне стамбене политике.

А. Социјална кохезија: ка одређивању значења са становишта социјалног становања

У данашње време, концепт социјалне кохезије је један од неколико сродних концепата државе благостања, који придобија популарност у академским и политичким круговима, у праћењу односа између појединаца и друштва. Европска комисија, на пример, снажно наглашава економску и социјалну кохезију Европске уније као главни политички циљ⁴², док Организација за економску безбедност и сарадњу (ОЕБС) позива на "потребу за уравнотежењем пажње према економском реструктурисању, уз обзирност према социјалној кохезији, ради подршке том потпуном реструктурисању" (Jenson 1998: 3).

Као нов концепт, "социјална кохезија" се везује за питање социјалног поредка: "основно питање, са становишта сталног такмичења између људских бића за оскудне реурсе, је шта се може учинити за људе да живе заједно у миру у грађанском друштву?" (Cope et al. 1995: 39). *Емил Дуркајм* (Emile Durkheim) се обично сматра као први који је популарисао овај концепт (крајем деветнаестог века), сматрајући га одликом реда у друштву. Дуркајм је дефинисао социјалну кохезију као међузависност чланова друштва, који заједнички деле лојалност и солидарност између себе. Многи кључни елементи концепта преживљавају у савременијим дефиницијама (Jenson 1998); као што је *Бергер-Шмит* (Berger-Schmitt, 2000) нагласио, аспекти који се често повезују са социјалном кохезијом су јачање друштвених односа, подељених вредности и заједничких схватања, осећај заједничког индентитета и осећај припадништва истој заједници, поверење између

⁴¹ Погледати: www.cecodhas.org.

⁴² Погледати, на пример, Нацрт оснивачког уговора

чланова друштва и раширеност неједнакости и разлика. По *Роселу* (Rosell 1995), на пример, социјална кохезија обухвата "изградњу подељених вредности и заједничких схватања, смањење одступања у богатству и приходима и опште оспособљавање људи на имају осећај за ангажовање у заједничким подухватима, уз суочавање са заједничким изазовима, као и са осећајем припадности чланова истој заједници" (Rosell et al. 1995).

1. Социјална кохезија, социјална искљученост и социјални капитал

Концепт социјалне искључености је често повезан са социјалном кохезијом. За *Дарендорфа* (Dahrendorf et al. 1995), на пример, социјална кохезија постоји у друштвима која спречавају социјалну искљученост: "социјална кохезија полази од описа друштва које нуди могућности за све своје чланове, у оквиру прихватљивих вредности и институција. Такво друштво је стога једно од укључених. Људи нечему припадају; није им дозвољено да буду искључени (Dahrendorf et al. 1995: vii)". Поред тога, *Бергер-Шмит* (Berger-Schmitt, 2000) верује да социјална кохезија садржи две главне димензије:

- Смањење социјалне искључености (разлика и неједнакости)
- Јачање социјалног капитала (друштвених односа, интеракција и веза)

Што се тиче концепта *социјалне искључености*, његово порекло води из Француске, где се термин користи у контексту расправа о "новом сиромаштву". Он је дефинисан као прекид односа између појединаца и друштва због недостатака социјалних институција у интегрисању појединаца. Европска опсерваторија за националне политике и борбу против социјалне искључености искључиво се ослања на ту идеју социјалне искључености и дефинише је полазећи од ускраћивања грађанских права – грађанских, политичких и социјалних права – која главне институције друштва треба да гарантују (Berger-Schmitt 2000).

Социјална искљученост је више-димензионални концепт, који се разликује од "сиромаштва", пошто се он не односи само материјално сиромаштво, већ такође и на друге димензије, као што су социјална и културна. По *Аткинсону* (Atkinson et al. 2000): "термин социјална искљученост пружа користан концепт у скретању пажње на промене у савременом европским друштвима (како изгледа), померајући расправу са питања, која се једноставно фокусирају на неједнакост прихода и материјалну искљученост, ка припајању социјалне и културне димензије у процес искључености. Дејство тога је било наглашавање потребе за стварањем друштвене солидарности и осигурањем да појединци буду интегрисани у друштвени и морални поредак" (Atkinson and Davoudi 2000: 438).

Социјална искљученост може бити разматрана као концепт односа, пошто укључује не само појединца већ и његов однос са друштвом. Као лична одлика, социјална искљученост се дефинише као низак ниво благостања (економски недостаци) и немогућност учествовања у друштвеном животу (социо-политички недостаци). Као друштвена одлика, израз социјална искљученост се односи на погоршавање социјалне кохезије која је условљена начином на који се институције регулишу и помоћу тога ограничавају приступ добрима, услугама, активностима и ресурсима, углавном повезаним са грађанским правима. Стога, док је утицај социјалне искључености на људе приметан у виду лоших услова живљења, узроци

могу бити приписани институцијама друштва и могу затим бити описани кроз концепт социјалне искључености, као својство друштвених заједница. У том смислу, социјална искљученост представља карактеристику појединаца и поклапа се са концептом сиромаштва у више-димензионалном посматрању. (Berger-Schmitt 2000)

Ипак, како Савет Европе (2004) сматра, социјална кохезија није само питање спречавања социјалне искључености и сиромаштва. Она се такође тиче и изградње солидарности у друштву, тако да искљученост буде смањена на најмању могућу меру. Истовремено, докле год сиромаштво и искљученост настављају да постоје, такође постоји и потреба за предузимањем специфичних мера помоћи рањивим члановима друштва.

Други концепт, често повезан са социјалном кохезијом је **социјални капитал**. Социјални капитал, дефинисан од стране његових главних теоретичара Колемана и Путнама (Coleman 1990; Putnam 1993a, b), састоји се од таквих облика социјалног уређења као што су мреже секундарних удружења, висок ниво међу-персоналног поверења и норми узајамне подршке и реципроцитета, што делује као извори индивидуалних и олакшавање заједничких деловања. У складу са Робертом Путнамом (Robert Putnam, 1993a), ниво социјалног капитала у друштву може бити мерен показатељима као што су величина чланства у добровољним удружењима свих врста, проширеност међу-персоналног поверења међу грађанством, раширеност личног поверења између грађана, и њиховог разумевања могућности остваривања заједничких циљева (Putnam 1993b, 1995). Други аутори даље разрађују овај појам, као на пример, примећивање разлике између капитала "обавезивања" (социјалне везе између примарних група) и капитал "премошћавања" (попречне везе или повезивање између социјалних група). (Narayan 1999)

Према Светској банци, социјални капитал друштва обухвата "институције, односе, положаје и вредности који управљају интеракцијама између људи и доприносе економском и социјалном развоју. Социјални капитал међутим није само збир институција које подупиру друштво; он такође представља лепак који их држи заједно. Он обухвата заједничке вредности и правила социјалног понашања, која се изражавају у персоналним односима, поверењу и заједничком осећају "грађанских" одговорности, што друштво чини вишим обликом од простог збира појединаца". (Social Capital Initiative 1998: 1)

Иако постоје бројне друге дефиниције социјалног капитала (Loury 1992; Bordieu и Wacquant 1992), многи аутори се слажу да је социјални капитал колективна димензија друштва, изван појединачног. Социјални капитал је карактеристика социјалне структуре, а не појединачних актера у оквиру социјалне структуре (Lochner et al. 1999; Berger-Schmitt 2000).

2. социјална кохезија и становање:ка одређивању значења

Крајњи разлог препорода интереса за социјалну кохезију лежи у кризи социјалне кохезије (Forrest and Kearns 2001; Jenson 1998). Како Џенсон (1998) објашњава, пажња према социјалној кохезији може бити разматрана као реакција на парадигматски заокрет у економској и социјалној политици у правцу неолиберализма у 1980-им и 1990-им, који је сада препознат као изазивач

озбиљних структурних деформација на подручју друштва и политике. Додуше, OECD препознаје да "поред тога што су ове политике биле генерално успешне у подстицању економског раста (...), сада постоји притисак на многе владе да узму у обзир дугорочне друштвене последице које почињу да се појављују. Делимично то је због растуће неочараности политиком која проистиче из пораста поларизације у приходима, стално високог нивоа незапослености и широко распрострањене социјалне искључености, која се манифестује на различите начине широм Северне Америке, Европе и земаља OECD мировног споразума" (OECD 1997:Предговор).

Уствари, тржиште постаје централна тачка интеграције у многим демократским друштвима, посебно широм UNECE региона. Кључни проблем овог модела, међутим, лежи у превише оптимистичком гледању на капацитете тржишта у постизању ове интеграције, стога што, због механизма конкурентности, тржиште нужно дели друштво на победнике и губитнике, на тај начин стварајући озбиљне неуравнотежености у социо-економским потенцијалима за деловање актера (Czasny 2004). Савет Европе (2004) такође препознаје ово, иако у свим друштвима постоје диспаритети у богатству, када су ови диспаритети прекомерни, или када они имају тенденцију пораста, социјална кохезија је изложена ризику. Такође, садашњи притисци наметнути глобализацијом и међународном конкуренцијом стварају бројне "потенцијалне претње" по социјалну кохезију. На пример, промена образаца запошљавања и недоумице у вези са одрживошћу система социјалне сигурности (укључујући и стамбено обезбеђивање), многим стварају осећај да њихово будуће благостање постаје све неизвесније. Социјални проблеми и криминал у неразвијеним градским областима могу код људи створити осећај мање сигурности у њиховом свакодневном животу. Други могу гледати на пораст више-културализма као на претњу традиционалном идентитету (CDCS 2004).

Овакав развој, заједно са данашњим трендовима демографских промена, поставља нове изазове за социјално становање. Европско друштво се у многоме променило у последњих 20 година. Породице су сада мање, људи живе дуже, многи људи се разводе, имиграциона кретања настављају раст итд. (Европске заједнице 2004б). Упркос општем порасту обиља, показатељи сталне незапослености прете да изазову општи пораст неједнакости и поларизација⁴³. Данас, Европа сведочи о појави нечега што би могло да се назове "сламовима" у многим градовима – на пример, у јужној Шпанији, Португалу, Паризу и Лиону (погледати на пример Европске заједнице 2002) – по први пут за неколико деценија. Многе земље, а посебно у великим градовима, доживљавају пораст бескућништва (FEANTSA 2005; Edgar et al. 2004), несигуран смештај и "спавање на слами" – посебно за новопридошле ниско доходовне усељенике (Edgar 2004). У међувремену, масова приватизација стамбеног фонад у многим пост-совјетским земљама изазива појаву феномена "сиромашних власника" у овим земљама, ситуација која је широко препозната као позив да се постави законски и институционални оквир за њено решавање.

⁴³ У Уједињеном Краљевству, на пример, просечни приходи значајно расту, док се расподела прихода погоршава, што изазива да они који имају капацитета да плате изласе из социјалног сектора, стварајући поларизацију у закупу, ако не и нужну простору/локациону поларизацију (Whitehead 2002).

Поред тога, средња класа неће још дуго моћи да изналази приступачно становање. Такође и онај слој познат као "кључна радна снага" (тј. болничарке, полицајци, учитељи, социјални радници, и сл.) нису у стању да пронађу приступачан смештај у бизини њиховог радног места, где постоји несташица ових услуга у неким градским областима и у градовима са високим трошковима живота (нпр. Лондон, Милано, и сл.). Осим тога, образци запошљавања такође постају различити; људи постају мобилнији и флексибилност радних места подразумева да су пресељења појединаца и њихових породица много чешћа између суседстава, градова и земаља. Стога је обезбеђивање већег процента приступачног стамбеног закупа неопходно да би се омогућила ова мобилност (погледати на пример Barcelo 2002).

У том контексту, међународне организације, као што је Комитет за људска насеља UNECE ⁴⁴ и Европска комисија препознају потребу влада да надокнаде недостатке нерегулисаног стамбеног тржишта у сузбијању искључености, што је приказано кроз следеће ставове: "Све државе чланице, због недостатака на њиховим стамбеним тржиштима, треба да интервенишу у циљу сузбијања искључености лица и породица на које се одражавају социјални проблеми или за оне који живе у појединим географским областима. Таква државна помоћ, чак и ако није додељена на недискриминаторној основи, представља легитимни елемент јавне политике". (Европска комисија 2004а: 61).

Стога, опсежан концепт кохезије мора омогућити интеграцију ефеката тржишта, да би био упоредив са јавним и задружни моделима организовања. Czasny (2004) опажа разлику између два нивоа друштвене интеграције на тај начин створене кохезије:

- 1) **макро ниво интеграције и кохезије** заснован на посебној мешавини државних, општинских, као и тржишних и задружних механизма регулисања, који стварају основне услове за решавање социјалних проблема у производњи и расподели добара и услуга. Уколико се ово примени на стамбени систем, механизам за савладавање искључености из нерегулисаног стамбеног тржишта због нивоа цена, треба да преусмери домаћинства ка социјалном становању;
- 2) **микро ниво интеграције и кохезије**, на којем је појединац интегрисан у мрежу личних узајамних деловања у оквиру суседства, пријатељстава, породице, чланства, образовања и радних односа. На овом нивоу, домаћинство које испашта треба да савладава искључености кроз развојне адаптационе стратегије на микронивоу узајамног деловања (на пример, нека домаћинства у друштвеној мрежи живе заједно у једном стану уколико не постоји друго решење на макро нивоу)⁴⁵.

Свеукупно се може извући један закључак, да је кохезија друштва нешто што развија задовољавајуће начине за постизања циља са овим и другим тежњи у једном отвореном демократском маниру. Сладећи овај приступ, Савет Европе је

⁴⁴ Погледати, на пример, "ЕЦЕ Стратегију одрживог квалитета живота у људским насељима у 21. веку" на: www.unece.org/env/hs/sessions/ministerial.htm

⁴⁵ Овај пример усвајања стратегије се односи на *компезациону* улогу друштвених мрежа на микро нивоу. То не значи да овај тип стратегије може бити сматран погодном алтернативом за усвајање стратегија на макро нивоу.

дефинисао социјалну кохезију као: "капацитет друштва да осигура добробит за све своје чланове, смањујући диспаритете и избегавајући поларизацију. Складно друштво је узајамно подржавајућа заједница слободних појединаца, који стреме овим заједничким циљевима на демократски начин." Аутори верују да ова дефиниција социјалне кохезије обухвата кључне изазове за социјалну политику, а нарочито за социјално становање, однос за питање: како осигурати да сви уживају пристојне стандарде живљења, тако да се онемогући поларизација и достигне мир и просперитет.

Б. Социјано становање и социјална кохезија: Улога, изазови и могућа решења

Као што предходни преглед концепта социјалне кохезије и одговарајућих термина објашњава, постоје бројни кључни елементи, који су заједнички за све дефиниције. У сврху анализе, корисно је утврдити кључне елементе који би морали да постоје у друштву за постизање социјалне кохезије⁴⁶:

- Смањење социјалне искључености
- Капацитет за смањење диспаритета у имовини и приходима
- Превенција социјалне поларизације
- Узајамна подршка за постизање заједничких циљева
- Осећај припадништва истој заједници
- Јачање друштвених веза и поверења између људи ("социјални капитал")
- Солидарност и грађанска одговорност.

1. Улога социјалног становања

Како социјално становање може допринети постизању ових циљева? Имајући у виду структуру оквира у којем социјално становање делује, следећи аспекти⁴⁷ су неки од кључних у начину на који социјално становање може досећи социјалну кохезију:

а) Социјално становање доприноси томе да се покрене решавање искључености кроз обезбеђивање ценовно приступачних домова, уз пристојне стандарде квалитета, на доступним локацијама. Социјално становање, а посебно социјално становање у закуп, које је добро повезано са подручјима које пружају могућност запослења, може имати суштински утицај у омогућавању домаћинстава да постигну друштвену интеграцију кроз тржиште рада (Stewart, 1992; Kingsley и Turner 1993). Такође, студије показују да поред стамбеног обезбеђивања и његова локација и окружење (на пример, близина индустријских погона, пријатно окружење, саобраћајна чворишта) могу имати одлучијући утицај на задовољавајуће решавање искључености (DETR, 1999; Rogers, 1997). Поред тога, у многим европским земљама, средња класа сада трпи стамбену искљученост изражену тиме

⁴⁶ Ово поглавље покушава да поједностави концепт социјалне кохезије у сврху разматрања, како би приказало неке од могућих веза са социјалним становањем. Пошто постоји потреба за извођењем дубљег разматрања ових односа, овај задатак је изван домашаја овог документа

⁴⁷ Аспекти представљени у овом документу су само избори свих могућих начина у којима социјално становање може допринети већој социјалној кохезији. Европска социјална стамбена опсерваторија тренутно води много дубљу расправу о овој тематици (видети: www.cecodhas.org/observatory).

да, нити је у могућности да обезбеди стан на тржишту, нити има приступ јавним субвенцијама. Управо због тога неке владе уводе специфичне политике за становање за "кључну радну снагу" (нпр. учитељи, болничарке, полицајци)⁴⁸.

Оквир 5: Примери пројеката социјалног становања који унапређују услове живљења	
Назив и место	Опис
"Scharnhorst-Ost", Дортмунд, Немачка	Процес обнове, који је концентрисан на рад заједнице са децом, директно запошљавање младих људи и популарисање здравог живота путем информативних кампања. Кључ успеха обнове је заснован на блиском дијалогу са становништвом. Мреже укључене у овај пројекат обухватају Градско стамбено удружење Дортмунда и групу представника из школа, обданишта, цркве, пословног сектора и полицијских снага.
Праг, Чешка Република	У Прагу, јавно-приватно партнерство резултује изградњом станова приватних предузећа на последњем спрату задружних стамбених блокова, у замену за финансирање унутрашњег и спољног реновирања блокова.
Пројекат "Одрживо становање Европе", који је покренула Италија	Пројекат заједно спроводе партнери из Италије, Данске, Португала и Француске, ради изградње новог европског социјалног стамбеног фонда, у складу са оштрим еколошким упутствима. На пример, стамбено насеље у Рингарден-Архусу у Данској, обезбеђује 70 станова од дрвене грађе, у којима се оптимално користе технике природне вентилације, загревања и хлађења.
Женски саветодавни комитети (ЖСК) Пример добре праксе у Холандији за УН-Хабитат	Женски саветодавни комитети у Холандији су стамбене потрошачке организације волонтера, које дају важан допринос квалитету и одрживости становања и стамбеног окружења. Обучени волонтери пажљиво разматрају планове и саветују клијенте о различитим политички и социјалним разлозима. Данас, главне активности ЖСК тичу се оценова планова на становање и стамбено окружење (план коришћења земљишта, план саобраћаја и сл.), као и пружање савета становницима. У вези тога, ЖСК формира део тима за изградњу и планирање и одржава редовни дијалог са локалним властима, грађевинарима и стамбеним удружењима. Организација сада обухвата националну мрежу проширену на преко 170 општина, којом координира централна канцеларија у Утрехту. Савети за стамбену изградњу варирају од листе захтева за обликовањем, до техничких карактеристика, спровођења и управљања.

Извор: CECODHAS размена и UN Habitat

б) Социјално становање може смањити диспаритете у имовини и приходима на различите начине. Најпре оно има ефекат прерасподеле. При датим ниским приходима сиромашнијих домаћинстава, део њихових прихода који се троши на

⁴⁸ Погледати, на пример, стамбене политике Уједињеног Краљевства доступном становању за "кључну радну снагу" (www.odpm.gov.uk).

становање је много већи од многих домаћинстава која су имућнија, што повећава неједнакост. Ниже закупнине у сектору социјалног стамбеног закупа, помажу да се смањи овај диспаритет, пошто сиромашна домаћинства тада могу имати више расположивих прихода. Друго, социјално стanovaње може побољшати квалитет живота кроз могућност повећања енергетске ефикасности. Слаб квалитет становања подразумева високе рачуне за утрошену енергију "енергетско сиромаштво", лоше здравствене и слабе животне услове. На грађевине отпада 40% енергетске потрошње у Европи. Социјално стanovaње представља 20% стамбеног сектора у Европској унији и може имати значајан утицај на смањење енергетске потрошње, уколико се примене одговарајуће мере. Поред тога, пораст енергетске ефикасности у стамбеном сектору треба да води ка ставарању више радних места⁴⁹.

в) Социјално стanovaње може спречити социјалну поларизацију кроз сузбијање просторне сегрегације. Концентрација социјалног становања, често предвиђеног за најрањивија домаћинства, ствара гетое сиромаштва и друштвене искључености. У Уједињеном Краљевству, на пример, приватизација великог дела бољег социјалног стамбеног фонда је кроз "право-на-куповину", заједно са далеко ширим циљањем у расподели социјалних станова од оног најнужнијег, резултовала великом концентрацијом сиромаштва, незапослености и искључености домаћинстава у социјалном сектору, посебно настањених у некретнинама из послератног периода (Whitehead, 2002). Животне шансе могу бити угрожене када се људи концентришу у подручјима где постоје велика друштвена лишавања. Подручја са социјалном искљученошћу сагледавају се као проблематична са становишта контроле, уместо као места за могућност економског и социјалног развоја. Такође, социјална сегрегација значајно подиже рањивост садашњих таласа уселеника, наглашавајући проблеме са којима се они сусрећу у приступу прикладном становању. Социјално стanovaње може помоћи у преокретању социјалне сегрегације и постизању социјалне укључености кроз, на пример: покретање интеграционих програма за спречавање криминала, повећање локалне запослености, обезбеђивање смештаја и установа за децу, стварање суседстава са мешовитим видовима корисничке структуре (закуп, власништво и субвенционисано власништво) по различитим закупнинама и ценовним нивоима, без очигледног физичког раздвајања, као и обезбеђивање приступа социјалном становању за све, а не само за најугроженије.

з) Социјално стanovaње обезбеђује узајамну подршку људима са посебним потребама, кроз обезбеђивање социјалних услуга. У циљу обезбеђивања одговарајућих станова за људе са посебним потребама – као што су млада домаћинства, старији или људи са инвалидитетом – организације за социјално стanovaње постају пружаоци социјалних услуга. Данас, у Европи и многим деловима UNECE региона⁵⁰, демографске промене се крећу у правцу старења становништва, са повећаном потребом за социјалном бригом. У Европској унији, на пример, садашњи трендови се крећу у правцу смањивања домаћинстава и предвиђа се да ће у 2010 години једна трећина (32%) у Европи петнаесторице (ЕУ-15) чинити старије особе (преко 65 година), које ће живети саме (Европске заједнице 2004б). Исте трендове, који се односе на највећи број земаља широм

⁴⁹ На пример, у Европској унији, спровођење директиве о енергетској ефикасности треба, уколико се прошири на све зграде, да створи 250.000 радних места са пуним радним временом.

⁵⁰ Погледати, на пример, Савет Европе 2004 (Извршни преглед).

UNECE региона, такође приказује и Савет Европе својим последњим извештајем о становништву: "Успорен и опадајући тренд кретања становништва сигнализира почетак смањивања становништва, као укупну перспективу кретања европског становништва. (...) Овај процес је већ у пуном замаху на националном нивоу у Централној и Источној Европи. На регионалном нивоу све је евидентнији пад становништва широм Европе. Главно политичко питање ће бити: како се борити против смањивања броја становништва у наступајућим декадама" (Савет Европе 2004: 1).

Оквир 6. Примери пројеката социјалног становања интегрисаних заједница	
Назив и место	Опис
"Hvidovre", Данска	Покретање програма интеграције за спречавање криминала, подстицање локалног запошљавања, стамбено збрињавање и дејча заштита. Пример овога је "Programbestyelse" у Хвидовру, у Данској. Од испражњене области током 1980-их, данас постоји листа чекања људи који овде желе да живе.
"Pikku Huopalahti" Хелсинки, Финска	Формирање суседства са мешовитом структуром стамбених права (закуп, власништво и субвенционисано власништво) по различитим закупнинама и ценовним нивоима, без очигледног физичког раздвајања, нпр. у Финској (док је различите структуре стамбених права могуће идентификовати на мапи Пики Хоупатаа, на терену није могуће разазнати куће које су у власништву, делимичном власништву или у закупу).
"Globaler Hof" пројекат, Беч, Аустрија	Обезбеђује приступ социјалном становању за све, а не само за најугроженије. У Аустрији, социјална сегрегација је релативно ниска, због постојања великог фонда приступачног становања и политика које подстичу мешање друштвених група и социјалну кохезију. На пример, у Глобалер Хоф пројекту, у Бечу (један од неколико таквих "пројеката интеграције" у Аустрији), кућепазитељ брине о имовини и ради као посредник између купаца из 17 различитих земаља.
ЈЕДНАКОСТ ("EQUAL"), Друштвено стамбено удружење, Француска	Програм Једнакост у Француској се односи на обуку запослених у социјалном становању, како би своје услуге прилагодили остваривању потреба свих, а посебно миграната. "Друштвено стамбено удружење" у Француској, покренуло је иновативни програм обуке за своје запослене.

Извор: CECODHAS размена

Стога, стамбени фонд не одговара у свему величини и потребама домаћинстава. Потребна је адаптација станова за старије људе и обезбеђивање приступа добрима и услугама. Поред тога, једна од четири породице у Европској унији има члана са инвалидитетом. Њима треба дом и посебна помоћ, која ће им дозволити да остану самостални у својим властитим становима. Такође, потребне су услуге подршке и смештаја за оспособљавање људи након искуства личног неуспеха, да се поново интегришу у живот заједнице. Од суштинске је важности да се обезбеде ове услуге,

уз истовремено спречавање "гетоизације" група као што су старији и неспособни; њихови домови морају бити интегрисани у стамбене планове и суседства у којима постоји мешање друштвених група. Социјално становање мора бити креирано да олакша приступ прикладном и доступном становању за најугроженије. Неизвесно је, да ли ће стамбено тржиште задовољити посебне потребе ових група, јер релативно мали оби, као и висок ризик, ово становање чини непрофитабилним. Због испуњавања основног задатка социјалних кућевласника да задовоље потребе рањивих домаћинстава на стамбеном тржишту, њима није дозвољено да учествују у одабиру негативног ризика закупаца. Приватни кућевласници покушавају да дају предност породицама које не улазе у ризик, што је на штету рањивих група. Поред тога, ако сектор социјалног становања одржи поверење у свој традиционални задатак стамбеног обезбеђивања (укључујући и стамбене услуге), он ће бити способан за стамбено посредовање чак и када је економија у кризи (Priemus и Dieleman 2002).

е) Социјално становање може подстицати осећај припадности, кроз стимулацију друштвене оспособљености и учешћа станара (Dandolova 2003). Стамбене мреже карактерише важна функција у свакодневним животним рутинама, која је основа социјалне кохезије у стамбеним блоковима и која се изражава кроз савладавање толеранције, сарадњу и стицање осећаја социјалног реда и припадности (Forrest et al. 2001). Ове везе су посебно важне за рањиве групе, као што су пензионери, нови досељеници, самохрани родитељи, инвалиди и сл., који су склонији томе да проводе више времена у својим локалним областима, него што то чини богатије становништво. Укључивање закупаца у одлучивање о њиховим стамбеним питањима и стамбеном окружењу, суштинско је за побољшање стамбене управе и стандарда услуга уопште, у стварању већег власништва заједнице и побољшању квалитета живота. Социјалне стамбене организације, у склопу социјалних услуга које пружају, играју суштинску улогу у усмеравању ових процеса и оспособљавању локалних учесника у побољшању њихових животних услова. Неке од ових иницијатива обухватају: стварање могућности за локално запошљавање младих људи; спровођење програма против проблематичног понашања; обезбеђивање могућности за обуку локалног становништва; и слично. Укупно, закупци и становници би требали да буду у центру расправе о укључивању заједнице у активности обнове, пружање услуга, управљање и будућу организациону структуру. То је од виталног значаја за поделу задатака у вези тога како замислити, промовисати и пратити стратегије за подстицање учешћа закупаца на локалном нивоу.

Оквир 7: Примери пројеката социјалног становања за посебне потребе	
Назив и место	Опис
Пројекат награђен на такмичењу за приступачно становање у Лувену, Белгија	Локално стамбено удружење је претворило школу из 19 века у стамбену зграду, где је 5 од 28 станова адаптирано за инвалиде. Станови имају помоћна врата са посебним напајањем, дизалице у купатилима и алармни систем. У кругу од 500 метара су продавнице, јавни транспорт и медицински центар. У приземљу је центар за чување деце, који служи и за суседство, а такође су расположиве и сала за састанак и пословне просторије.

Пружање Здравствених услуга, "Nasby Park", Штокхолм, Шведска	Шведска задружна стамбена организације (ХСБ), сарађује са здравственим организацијама на пивавању нових домова за старе људе, инвалиде и децу са потешкоћама у говору. Њихово особље је квалификовано за третман болесника са паркинсоновом и другим неуролошким болестима. Процењује се свака потреба становника за здравственом бригом и саставља се редован распоред третмана и активности.
Новоизграђени станови, "La Louvière", Белгија	У овом пројекту, 12 кућа је посебно прилагођено за инвалиде. На четири куће су постављени соларни панели, који обезбеђују топлу воду и опрему која дозвољава становницима да сами управљају својом енергетском потрошњом. У комплексу постоји стално дежурни седмочлани тим (24 часа, свих 7 дана у недељи), који снабдева станаре потребним намирницама.
Стамбено удружење "Finiskillen", округ Слиго, Ирска	Стамбено удружење Финискилен у округу Слиго, обезбеђује коначиште и привремени смештај за бескућнике. Смештај је отворен за мушкарце и жене који имају проблема са пороцима. Станарима се нуди смештај, као и помоћне услуге.
"Кућа за генерације", Штудгарт, Немачка	Кроз пројекат се граде станови за све живеоа доби. Службено га надгледа Градско одељење за младе и у њему делују институције представљене унутар становања, као што су дневни центар за 120 деце (старости од 0-14 година), Центар за родитеље и децу (породична самопомоћ) и Кафе Лудвигслуст, место за састанак и продавница половних ствари.

Извор: CECODHAS размена и www.eltern-kind-zentrum.de

Оквир 8: Примери пројеката социјалног становања и оспособљавања становништва	
<i>Назив и место</i>	<i>Опис</i>
"Ameixoeira" кварт, Португал	У Португалу, социјалне стамбене организације унапређују услове живота кроз пресељавање рањивих група. Такве шеме се планирају у сарадњи са становништвом. Као резултат тога, укључени учесници у пројекту имају улогу да припреме храну када се одржавају састанци породица, као и за приредбе и игранке које се организују у овој заједници, што постаје главна одлика овог новог стамбеног насеља.
"Almánjayaar" суседство, Гренада, Шпанија	У Шпанији, суседства се развијају и оживљавају у програмима социјалног и економског развоја, кроз, на пример, пружање могућности за запошљавање и обуку. Кључ успеха ових пројеката је тесна сарадња са становницима. "Almánjayaar" је суседство државно-субвенционираног становања, које пати од озбиљних проблема маргинализације и слабљења заједнице. Рад на рехабилитацији се спроводио у тесној сарадњи са локалим удружењем "Gitano".
Стамбен управа, Северна Ирска	Активно учешће становника треба да буде кључна одлика рада посредника социјалног становања. У Северној Ирској, уз сарадњу са заједницом на локалном нивоу, Стамбена управа ради на

	ангажовању преко 500 заједница и организација закупаца и преко 150 група добровољаца које заступају мањински интерес.
--	---

Извор: CECODHAS размена

2. Социјално становање и социјална кохезија: Изазови и актуелне расправе

Постоје међутим бројни изазови са којима се посредници социјалног становања и политичари суочавају у циљу остваривања његовог пуног потенцијала, у борби против искључености и постизању кохезије. Следи преглед неких изазова и актуелних расправа које их прате, као и могућих одговора – како на структурном нивоу (нпр. које институције и доносиоци одлука могу деловати), тако и на нивоу посредника социјалног становања.

Одабир циљних група

Неки актери верују да сектор социјалног становања треба да буде ефикаснији у избору циљних група са нижим приходима (погледати на пример FEANTSA 2005). Пошто је главни циљ социјалног становања становање за најугроженије, чињенице показују да, фокусирањем на групе са најнижим приходима, овај тип становања постаје све више стигматизован (Priemus и Dieleman 2002; Kingsley и Turner 1993; Stewart 1992). Ради спречавања стигматизације и просторне сегрегације препоручљиво је имати шири сектор социјалног закупа, са разноликим стамбеним фондом и издиференцираним профилем становништва (Priemus 1997). Поред тога, постоје специфичности у окружењу које чине питање одабира циљних група далеко сложенијим. То је задатак обухватне стамбене политике (односно јавне политике), у постављању кохерентног оквира за решавање стамбене искључености различитог степена. У склопу тога, посредници социјалног становања одговарају на националне и локалне услове и потребе, и не може се, нити се треба препоручити јединствена формула за све. Посебно у земљама источне и јужне Европе, које изграђују социјални стамбени сектор, потребно је започети са процењивањем њихових посебних услова и проблема, а затим и са избором најпогодније комбинације политичких мера за решавање стамбених потреба становништва (комбинација субвенција на страни понуде и на страни потражње, одређивање посебних циљних група, јавно-приватно партнерство, и сл.).

Политике власничке структуре у стамбеном сектору

Данас постоји тежња у неким земљама UNECE регина за порастом приватног стамбеног власништва. Ово се може видети не само у политичким расправама, већ такође и у динамици стамбеног тржишта (Priemus и Dieleman 2002). Приватно стамбено власништво се често представља као супротност сектору социјалног стамбеног закупа. То је извесно случај у земљама где континуирани раст стопе личног власништва иде напореда са смањењем тржишног удела социјалног стамбеног закупа (на пример, што се изразило у игри нултог-збира, која је произашла из политике "права-на-куповину" у Уједињеном Краљевству; Priemus et al. 2002). Док власништво у приступачном становању представља део циљева

сваке обухватне социјалне стамбене политике⁵¹, недостатак могућности избора у односу на режим коришћења је штетан по домаћинства која не могу (или не желе) купити кућу. Поред тога, како многе студије показују, превелики удео стамбеног власништва може имати негативан утицај на покретљивост. Ниска покретљивост је одлучујући фактор у стварању "замке сиромаштва"; с' једне стране то значи да постоји мања склоност ка промени послова, јер се тиме смањује круг домаћинства да прихвате повољну могућности да побољшају или осигурају ниво дохода. С друге стране, смањење стамбених трошкова, пресељењем у јефтинији смештај, може бити важна индивидуална стратегија за пригушивање привременог или сталног смањења прихода. Чињенице такође указују на непожељне последице непропорционалног раста "сиромашних власника", домаћинства која су стекла стан, било кроз програме масовне приватизације (као што је било у највећем броју транзиционих земаља), или кроз политику "права-на-куповину", али која, између осталог, немају финансијских средстава за инвестирање у унапређење стамбеног простора⁵². Због свих тих разлога, док је важно да се остваре тежње домаћинства за сопственом кућом, такође је неопходно и да се осигура одређена количина приступачног становања у закуп за оне који не могу купити кућу, као и да се у мањој мери обезбеди већа флексибилност и мобилност за имућнија домаћинства.

Мешање друштвених група

Тренутно се води жустра расправа између оних који подржавају и оних који се супротстављају мешању друштвених група, као средства социјалне кохезије. С једне стране, неки верују да би изнуђено мешање друштвених група могло спречити стварање мрежа подршке међу губитничким становништвом, као што су сиромашни, ново придошли досељеници и етничке заједнице. Међутим, чак и када "постоји значајан друштвени капитал у гетоизираним подручјима, (...) изводљиве добити кроз то (мешање) дозвољавају учесницима да се издигну изнад свог сиромаштва..." (Portes and Landolt 1996: 20). У практичном смислу, мешање друштвених група се тешко постиже и посредници социјалног становања се често сусрећу са потешкоћама у покушајима да га уведу у већ успостављене заједнице са одређеним идентитетом. Без обзира на то, они који подржавају мешање друштвених група образлажу да треба избегавати стварање великих, социјално збијених стамбених области, како би се спречила стигматизација (Dandolova 2003). Такође, "притисци и умрежавање група за једнакост, које се сагледавају као веома важне у контексту омогућавања обуке и запошљавања, имају јасну везу са стамбеним окружењем и концентрацијом искључености, ако не посебно са становањем" (Kleinmann and Whitehead 1999; Social Exclusion Unit 2001, cited in Whitehead 2002: 67). Према томе, аутори верују да, док чувају вредности јаких веза унутар успостављене заједнице, кохезивна друштва треба да подстичу вредности толеранције и обзира за различитост. У циљу проналажења најбољих стратегија за постизање овога, постоје потребе за опипљивијим чињеницама о томе који тип мешања друштвених група функционише и у којим условима (на пример, где је "мешање корисничке структуре" могући одговор?). Данас постоје бројне текуће

⁵¹ У ствари, велики број социјалних стамбених организација широм Европе обезбеђује приступачно становање у власништву, као и за издавање (погледати: www.cecodhas.org).

⁵² Погледати, на пример, Поглавље I ових *Упутстава* или Douglas 1997.

истраживачке иницијативе о овој теми⁵³, чији резултати треба да буду разматрани од стране свих релевантних актера – становника, социјалних стамбених посредника, представника универзитета, политичара и сл.

Интегралне политике

Становање се налази у ширем систему инфраструктурног опремања, планирања и пружања јавних услуга. На жалост, често недостаје координација (или понекад постоје чак и контрадикције) између различитих политика. У циљу пуног искоришћења потенцијала, социјално становање треба да буде интегрисно у шири оквир јавних политика, као што је запошљавање, саобраћај, урбанистичко планирање, здравство, образовање и сл. Тако су, на пример, тржишта радних места и становања тесно повезана, те стога и њихове политике треба да буду повезане. У Уједињеном Краљевству, као и у многим земљама Европе, нестало је велики део радних места у урбаним областима, као што нагло опада тешка индустрија и традиционалне саобраћајне делатности и смањује се неквалификовани физички рад, који углавном замењује запошљавање у области услуга. Као резултат тога, бројни расположиви станови нису више лоцирани у близини одговарајућих радних места (Whitehead 2002). Недостатак приступачног становања, ограничава радне снаге да буду покретљиве и прилагодљиве. Велика европска места и градови се суочавају са стамбеном кризом, у којој ниске зараде представљају велики проблем у проналажену приступачног, прикладног становања у близини радних места. Ипак, социјалне стамбене организације спречавају стварање потешкоћа у приступу земљишту у многим регионима, пружањем одговора на ове потребе. Интегрисане политике – у овом случају са урбаним планирањем и управљањем грађевинским земљиштем, на пример – играју кључну улогу. Интегрисан приступ становања и урбанистичког планирања је такође неопходан за стварање стамбеног окружења са приступом привредним објектима, пријатним местима, саобраћајним везама, здравству, школама и малопродајним објектима, који подмирују локалне потребе (Burdett et al. 2004), тамо где су јединице социјалног становања и граничне територије интегрисане у кохерентне стамбене области (Dandolova 2003).

В. Закључци

Ово поглавље показује да су социјално становање и социјална кохезија широко препознати у националним и међународним законима и политичким изјавама. Поред тога, социјално становање историјски представља кључни елемент онога што се зове "Европски социјални модел", посвећен одржавању просперитета и социјалне кохезије. Становање, као један од суштинских параметара у мерењу индивидуалног благостања, основни је део борбе за уравнотежење економског раста и друштвеног напредка. Међутим, широко је распрострањено сагледавање кризе социјалне кохезије у бројним деловима развијеног света. Од 1980-их, у Европи се може видети све већа либерализација тржишта, притисци ка огољавању државе благостања и постепена приватизација сектора прибављања станова, што у потпуности значи да се традиционална улога социјалног становања мења и да се овај сектор суочава са изазовима. У исто време, међутим, тржиште није у стању да

⁵³ Погледати, на пример, Joseph Rowntree Foundation, на: www.jrf.org.uk.

подмири посебне потребе осетљивих група, посебно током периода економских погоршања.

Иако постоји потреба да се поново промисли о улози сектора социјалног становања и најбољим начинима да се одговори на хитне потребе, посебно у односу на социјалну кохезију, ово поглавље пропушта да изнесе ове расправе. Његова сврха је, међутим, да се потраже и прикажу неки могући начини да посредници социјалног становања и политичари могу допринети постизању веће социјалне кохезије. Међу овим начинима су: решавање искључености кроз обезбеђивање приступачног становања, доброг квалитета и близу могућности налажења посла; спречавање социјалне поларизације борбом против просторне сегрегације, кроз подстицање социјално измешаних заједница; обезбеђивање узајамне помоћи људима са посебним потребама, пружањем социјалних услуга које одговарају њиховим потребама; и подстицање осећаја припадништва кроз стимулисање социјалног оспособљавања и учешћа.

Ипак, посредници социјалног становања делују унутар широког социјалног и политичког оквира. Стога ће њихова способност да остваре своје потенцијале у постизању социјалне кохезије зависити од бројних структурних мера, као што је најбоља комбинација стамбених политика у решавању стамбених потреба у свакој земљи појединачно (нпр. обезбеђивања станова, циљање, стамбено власништво, стамбени додаци/субвенције), те формулисање и спровођење интегралних политика (обезбеђење координације и синергетског дејства између различитих области политика; нпр. између становања, запошљавања, урбанистичког планирања, здравства и образовања). Коначно, постоје бројне концептуалне расправе око социјалне кохезије и улоге коју становање игра у њој, што захтева даље студије и дискусије – на пример, расправа о мешању друштвених група. Потребно је више истраживања и дискусије између кључних заинтересованих страна (нпр. становници, посредници социјалног становања, политичари, академија и локалне власти), у циљу разјашњавања ових концепата и ради проналажења најбољих стратегија за постизање циљева.

Г. Препоруке

На основу идеја развијених у овом поглављу, а у циљу подизања улоге социјалног становања у подстицању социјалне кохезије широм UNECE региона, упућују се следеће препоруке:

- Социјално становање треба интегрисати у шири оквир јавних политика, као што су: запошљавање, саобраћај, урбанистичко планирање, здравство и образовање. На пример, социјално становање у закуп треба да буде добро повезано са областима са могућношћу запослења и обуке, у циљу олакшавања интеграције ниско-доходовних домаћинстава на тржишту рада.
- Земљишне политике треба да буду координиране са стамбеним политикама, ради осигурања да земљиште буде расположиво за изградњу приступачног становања у подручјима повезаним са могућношћу проналажења посла и образовања за ниско-доходовне групе.
- У циљу спречавања стигматизације купаца социјалног становања и просторне сегрегације, пожељно је да постоји широк сектор социјалног

- стамбеног закупа, са разноликом стамбеним фондом и различитим профилем становништва.
- Политике и програми који имају за циљ да преусмере социјалну сегрегацију и стигматизацију закупаца социјалног становања су, на пример: покретање програма интеграције за спречавање криминала; јачање локалног запошљавања; обезбеђивање смештаја и установа за бригу о деци; стварање стамбеног окружења са измешаном структуром режима коришћења стана (закуп, власништво и субвенционисано власништво), по различитим ценовним нивоима закупа и куповине, без видљивих физичких разлика; и омогућавање приступа социјалном становању свима, а не само угроженим групама.
 - Ради проналажења најбоље стратегије за избегавање "гетоизације" у социјалном становању, треба предузети истраживања о томе који типови мешања друштвених група функционишу и под којим условима.
 - Стамбене политике треба да одговоре на тежње домаћинства која желе властиту кућу и истовремено да обезбеде одређену количину приступачних станова за закуп, за оне који не могу купити кућу. Ово дозвољава и већу прилагодљивост и покретљивост за мањи број имућних домаћинства.
 - При прибављању социјалних станова за људе са посебним потребама (нпр. инвалиде и старије) треба избегавати "гетоизацију" ових група, што може да се постигне интегрисањем њихових домова у социјално измешане стамбене планове и суседства, на тај начин осигуравајући мешање старосних група, типова и величина домаћинства и слично.
 - Спровођење политика социјалног становања треба да омогући учешће становника у побољшање њихових животних услова, на пример, кроз стварање могућности за локално запошљавање младих људи, спровођење програма против анти-друштвеног понашања, обезбеђивање могућности за обуку за локално становништво и сл.
 - Треба покренути политике и програме фокусиране на повећање енергетске ефикасности у сектору социјалног становања, у циљу смањивања "енергетског сиромаштва" (смањивање рачуна за енергију за ниско-доходовна домаћинства) и унапређење здравствених и животних услова.

Поглавље VIII

ОБЛИКОВАЊЕ СОЦИЈАЛНОГ СТАНОВАЊА

А. Квалитет и стандарди

Квалитет и стандарди социјалног становања се повезују са различитим основним захтевима из националних и локалних политика. Они се односе како на питања просторног планирања тако и на питања из архитектонског обликовања; истовремено, тесно су повезани са планирањем и одржавањем техничке и социјалне инфраструктуре, као и здравственим аспектима. Поред тога, данас се такође расправља о другим темама у оквиру социјалног становања, између осталог, о изазовима и могућностима које стварају културна разликост и различити животни стилови у подручјима социјалног становања, аспект равноправности полова у планирању, екологија, енергетска потрошња, као и питања која се односе на управљање и одржавање. У многим земљама се стога развијају прилагодљивији инструменти планирања, увођењем, на пример, тржишних елемената и конкуренције, као и експерименталних стамбених програма у циљу проналажења нових решења.

Власништво, или контрола над земљиштем, представља суштину спровођења урбанистичких планова, посебно "мастер" планова нових (стамбених) подручја и одговарајуће инфраструктурно опремање. Неке западно-европске земље развијају изузетно софистициране инструменте, било за куповину планираног грађевинског земљишта, коју спроводе јавне институције (Аустрија, Италија и други) или за обављање строге контроле права на грађевинском земљишту у стамбеним подручјима. Земље у транзицији не располажу у потпуности таквим инструментима, док земље источне Европе, Кавказије и централне Азије (ЕЕССА) рачунају са ниским нивоом приватног власништва на земљишту.

Опште је прихваћено да одговарајуће просторно планирање и архитектонско обликовање у великој мери доприносе одрживости социјалног становања и да су важни за успешност стамбених политика. Изградња социјалног становања, међутим, није увек била развијана у оквирима обухватне градске стратегије урбанистичког планирања. То се можда дешавало због маргинализоване улоге социјалног становања у појединим земљама, посебно у земљама које су приватизовале највећи део свог некадашњег јавног ренталног сектора и још увек нису увеле социјалне стамбене програме у значајнијем обиму, или тамо где недостају интегрисане административне процедуре. У том циљу, мора се предупредити сувише расут или сувише монофункционалан урбани развој.

Просторно планирање је све више повезано са друштвеним планирањем; у оним земљама где постоји дуга и континуирана традиција социјалних стамбених политика (као што су скандинавске земље, Аустрија или Холандија) тежи се коришћењу социјалног становања у сврху подстицања социјалне кохезије, кроз просторно укључивање у веће стамбено подручје. Истовремено, јача се модел "компактног града", како би се обезбедила боља основа за социјалну одрживост, ради стварања више само-довољних, социјално измешаних урбаних заједница, као

и да се унапреди мешање различитих начина коришћења, квалитета активности и услуга заједнице. Овај нагласак на социјалној и просторној интеграцији постаје све важнији када се гради за најугроженије групе (погледати, на пример, успех стамбених насеља за расељене породице на Кипру).

Стандард социјалног становања ће увек одражавати националне услове; ипак, постоји опште слагање међу стручњацима, да стандарди социјалног становања најмање морају бити слични просечном квалитету становања у земљи, ради избегавања стигматизације и последично, социјалне сегрегације, као и да социјално становање треба лоцирати између осталих стамбених објеката (Lujaenep 2003). Другим речима: "социјални рентални сектор обликован за сиромашне ће бити сиромашног облика" (Priemus 2003). Данас, генерално, квалитет социјалног становања је виши у земљама Северне Европе и у неким земљама, као што су: Данска, Холандија, Луксембург, Аустрија, достижући скоро узорне стандарде (Nealy 2003).

Социјална укљученост у стамбеним насељима може бити подржана обликовањем непосредног стамбеног окружења, као и формирањем пријатних спољних и унутрашњих заједничких простора и комуникација. Непосредно стамбено окружење може имати олакшани приступ инвалидима и родитељима са дећим колицима (Lawrence 2002: 65).

Приватност је једнако важна; она се схвата као вишедимензионални феномен, који подржава социјалне интеракције и стварање сопственог идентитета⁵⁴. Просторно уређење и пројектовање социјалног становања може оснажити личну контролу над могућношћу приступа и видности других, чиме се избегавају конфликти између различитих група корисника и смањују трошкови одржавања. "Постоји искуствена евиденција да су контролисани приступ заједничким просторима и постројењима, као и визуелни преглед од стране становника – заједнички поглед – повезани са смањењем нереда и анти-социјалног понашања, оштећења имовине, или крађе" (Lawrence 2002: 62).

Архитектура игра важну улогу у постизању социјалне кохезије, пошто добро обликовање помаже спречавању стигматизације у извесним стамбеним подручјима, као што се дешавало у многим великим стамбеним насељима широм UNECE региона, у оквиру масовне стамбене изградње током 1960-их и 1970-их година. Функционална и архитектонска једноличност може бити избегнута, и цео изглед стамбеног подручја може бити унапређен, укључивањем различитих предузимача и/или архитеката у оквиру једне локације, као и уз већу конкуренцију (погледати поглавље VII).

Архитектонско обликовање такође у великој мери утиче на осећај сигурности у великим стамбеним насељима. Искуствене студије показују да су становници у социјалном становању, а посебно жене, веома осетљиви на проблеме недовољног осветљења или мрачних степеништа, дворишта и слично. Идентификација и друштвена контрола од стране становника може бити унапређена стварањем мањих јединица и поделом великих стамбених блокова на посебне објекте – погледати, на пример, нове планерске концепте за стамбена насеља "La Plaine" у Француској или "Rennbahnweg" насеље за социјално становање у Бечу.

⁵⁴ Погледати, на пример, Halpern 1995; Lawrence 1987; McCarthy и Saegert 1978.

Квалитет архитектуре и стандарди социјалног становања могу такође снажно утицати на интеграцију досељеника. Обликовање социјалног становања мора, међутим, поштовати културну различитост и различите животне стилове. Искуства са стамбеним пројектима фокусираним на интеграцију – на пример, у Аустрији, Немачкој и Холандији – указују на важност прилагодљивих или отворених планова, и површина за комуникацију са што мање препрека. За досељенике из различитих култура, избор може бити, на пример, одвојен простор за састанке за жене. Слично, у оквиру станова, недефинисане "неутралне" просторије дозвољавају много веће прилагођавање различитим стиливима живота.

Нови облици живота и рада под једним кровом већ су познати у многим социјалним стамбеним насељима. Ово се односи, на пример, на посебне просторе за кућни рад или одвојене собе које се привремено издају у оквиру истог објекта. Оцењено је да партерна уређења постојећих социјалних стамбених насеља треба да дају одговор на ове нове изазове. Нова решења укључују "интелигентну кућу" са новим техничким помагалима која, у случају социјалног становања, могу такође допринети превладавању "информационог недостатка", односно, омогућавању приступа новим изворима информација и комуникација за ниско-доходовне и рањиве групе.

Прилагодљиво приземље може допринети савладавању будућих стамбених потреба. Такве зграде се граде у многим земљама (на пример у Холандији) од 1960-их и део су експерименталних програма у различитим деловима UNECE региона (погледати поглавље IX). Искуства показују да прилагодљиво обликовање може такође помоћи станарима у идентификовању са њиховим животним окружењем.

Б. Здравствени аспекти

Уважавање здравствених аспеката се може посматрати као један од покретача развоја социјалног становања у Европи. У ствари, борба против болести, као што су туберкулоза или колера током деветнаестог века, фокусирала се на услове становања, пошто су такве епидемије биле схваћене не само као претња сиромашнима, већ и друштву у целини.

Према Светској здравственој организацији, здравље је "не само одсуство болести и немоћи, већ и стање оптималне физичке, менталне и друштвене добробити" (WHO 1946). Здравље је резултат директних патолошких ефеката хемијских, појединих биолошких проузроковача и зрачења, као и утицаја физичких, психолошких и социјалних димензија у свакодневном животу. Ове димензије могу бити разматране у односу на карактеристике стамбених јединица, непосредног стамбеног окружења, стамбених објеката и суседства. Ови аспекти су понекад чак и важнији у социјалном становању, пошто сиромашнија и рањивија домаћинства често немају другу алтернативу, осим боравка у њиховим стамбеним насељима.

Здравствени аспекти, који су били у жижи програма социјалног становања у периоду касног деветнаестог века, пре свега су се односили санитарне услове и природно осветљење, као и вентилацију у просторијама. Заштита од буке је затим касније придодата, највише као реакција на пораст саобраћајне буке. Поред тога,

здравље у стамбеним насељима је такође повезивано са конструктивном сигурношћу објеката и заштитом од пожара.

Друга потенцијална опасност по здравље је пренасељеност, што се повезује са порастом стопе различитих вирусних и бактеријских зараза (Healy 2003). Студије показују да је највећа пренасељеност у Јужној Европи, али чак и неке северно-европске земље показују високе проценте пренасељених станова (више од 10%). Многи програми социјалног становања, стога, имају за циљ смањење пренасељености, са идеалом једна соба по особи. Неке земље, као што је Аустрија, на тај стандард додају једну собу више за млађе породице, за, на пример, породице са оба родитеља до 35 година.

Влажни зидови или подови, или недовољно грејање представљају јасну могућност претње здрављу. Неких 13% свих станова у Европи су мемљиве зидне облоге, које се директно повезују са оболењима дисајних путева (Healy 2003). Незадовољавајући проценат (централног) грејања је чак алармантнији, и у Португалу достиже 74,4% (45% у Грчкој, 55% у Шпанији, 21% у Италији – Healy 2003). За многе земље е постоје расположиви упоредиви подаци, укључујући и земље ЕЕССА, у којима је ситуација вероватно још гора. Иако ово "енергетско сиромаштво" не постоји као проблем у земљама Централне и Северне Европе, ове земље такође улажу велике напоре да смање проблем влаге, нарочито у великим стамбеним насељима. Програми социјалног становања обухватају и замену старих станова, ризичних по здравље, дајући предност становницима у таквим зградама приступу социјалним (субвенционисаним) становима.

Социјална (субвенционисана) стамбена насеља већином обухватају и зелене површине и отворене просторе; њихово одржавање, и приступ њима, међутим, може бити различит. Ово је тесно повезано са квалитетом и структуром целокупног управљања и степеном одговорности коју становници сами осећају – или која им је дата – у односу на своје стамбено окружење. Неки програми социјалног становања су стога сконцентрисани на интегрисање унапређеног амбијента, кроз одговарајући третман спољних простора и снажење партнџерства свих заинтересованих страна – као што је ефикасна сарадња међу закупцима, која може смањити трошкове штета од вандалских напада. Ово је, на пример, успешно остварено у поновном оспособљавању великих стамбених насеља у Француској. Такође, може бити корисно постављање или унепређење игралишних простора.

Бројне европске земље се суочавају са новим изазовима, који су резултат старења друштва. Док постоји општа сагласност да се, што је више могуће, спречи свака врста институционализације, реализују се нова решења у неговању и обезбеђивању дневних потреба старијих становника, као и инвалида. Најбољи примери ових решења су интегрисани у оквиру "нормалних" стамбених насеља, у којима се спроводи адаптација стамбених простора – што субвенционира држава за оне који то себи не могу да приуште – у постојећем социјалном становању ("лака кућа").

У неким земљама се успоставља систем праћења здравственог стања и систем рангирања, како за јавни, тако и за приватни сектор, посебно у Уједињеном Краљевству (Ormandy 2002) и у Француској (Bretin/Louis 2002). Ово може бити схваћено као систем раног обавештавања о потенцијалним здравственим ризицима, првенствено у насељима социјалног становања.

В. Еколошки аспекти и штедња енергије

Еколошки усмерена грађевинска пракса, нагло се увећава током последњих 20-30 година, уз строгу контролу утицаја у области коришћења земљишта, приобаља и водоизворишта, шумских ресурса, загађења ваздуха и здравствених ризика. Такве позитивне промене су увек праћене крупним јавним интервенцијама (директни или индиректни прописи) које се примењују или бар уводе кроз планирање социјалног становања⁵⁵. Ове сугестије се односе на функционисање и просторно планирање одрживог суседства, а посебно у земљама Централне и Источне Европе⁵⁶.

Еколошки усмерене стратегије планирања се труде да успоставе праву равнотежу између принципа компактнoг града са вишим густинама насељености и краћим распонима дневних кретања, и онога што представља одлике "зеленог града"⁵⁷. Такође, постоје и јасне везе између урбаних форми и нивоа енергетске потрошње; компактни објекти са запремином већом од 6.000 м³, са најмање од три спрата, који су грађени у форми затвореног блока, захтевају знатно мање енергије за загревање од било којег другог типа зграде. На енергетску потрошњу такође утиче и термички квалитет спољних зидова и кровова, "термичко зонирање" различитих просторија, соларна архитектура, технике изградње – на пример, кружење топлоте уз помоћ ваздушних вентилатора, правилно коришћење станова (грејање, правилно отварање прозора и сл.). У случају социјалног становања, захтева се довољна информисаност свих актера о овоме, а посебно закупаца.

Грађевински прописи и услови субвенција значајно доприносе смањењу енергетске потрошње у многим земљама. Пошто "ниско-енергетске зграде" постају, у многим случајевима, нормална појава у новоградњи (као што је то случај у Шведској, Финској, Немачкој, Аустрији), тежи се развоју нових решења у смеру "пасивне куће" (која не захтева додатно енергетско загревање у оквиру нормалних услова). Таква решења су чак много интересантнија за ниско-доходовне циљне групе социјалног становања, где су енергетски трошкови често виши и од закупнине.

Тамо где је још увек потребна додатна енергија за загревање, она се све више обезбеђује из обновљивих извора: соларне енергије, енергије ветра, природног загревања земљиштем, коришћења топлог (отпадног) ваздуха из индустрије или чак и из метро система (Беч), топлих термалних извора, спаљивања отпада или дрвета⁵⁸.

Социјално становање може деловати као модел за еколошку, енергетски штедљиву изградњу, пошто је оно јасно повезано са националним прописима, што значи да, држава или град, могу везати своје субвенције за услове који се односе на коришћење извесних материјала, термичког квалитета, модела енергетских уговора и слично. Такви пилот пројекти у оквиру социјалног становања се већ спроводе или планирају у бројним земљама (између осталих у: Немачкој, Аустрији, Француској,

⁵⁵ UNECE Извештај о Радионици о социјалном становању, Праг, 2003, анекс, пар. 24.

⁵⁶ UNECE Упутства о одрживом планирању и управљању људским насељима, 1996, стр. 42.

⁵⁷ Расправе са Радионице о социјалном становању, Праг, 2003, анекс, пар. 40.

⁵⁸ Искуства еколошке изградње у Европи, 2001.

Белорусији, Чешкој Републици, Ирској, Пољској и Румунији)⁵⁹. Пилот пројекти социјалног становања у Европи обухватају такве експерименте као што су стамбени блокови без аутомобила (Хамбург, Беч и сл.). У Бечу су такође успостављена правила за рециклажу одбачених грађевинских материјала и материјала за паковање, а спроводе се и експерименти са еколошки "здравим" саобраћајем унутар градског подручја.

Нова стамбена насеља све више одликује еколошка оптимизација, заснована на групи показатеља као што су показатељи процеса одрживости (Krotschek/Narodoslawsky 1996), који следе усмерења "еколошког прототипа". Тако су аспекти "животног циклуса" – укључујући енергетске билансе грађевинског материјала, циклуси обнове и слично – много чешће заступљени у социјалним стамбеним удружењима него код приватних предузимача. Истовремено, Концепти информисања потрошача укључују "грађевински пасош" или "енергетски пасош", како би се будућим станарима пружили упоредиви подаци о еколошком квалитету и енергетској потрошњи.

Г. Конкуренција међу предузимачима

Социјално становање је често имало пионирску улогу, начелно, доводећи до нових стандарда у становању. То се може сагледати кроз урбани развој, као што је покрет Енглеских вртних градова; Амстердамска школа архитектуре у Холандији; стамбена насеља из 1920-их, у градовима као што су: Берлин, Франфуркт (Немачка) или Беч; "HLM" насеља у Француској; или социјална стамбена насеља у послератној Шведској и Финској. Нови методи изградње, у многим земљама, су били тесно повезани са програмима социјалног становања, и у многим случајевима, то је подразумевало више од саме изградње великог броја појединачних станова; таква насеља су била планирана заједно са јавном инфраструктуром и заједничким објектима, унутар обухватног урбанистичког плана.

С једне стране, квалитет је био недовољан тамо где је социјално становање било препуштено монополском типу предузимача, или где су јавна правила била врло крута. То је увек стварало високе грађевинске трошкове, док је такође кочен и развој иновативних и прилагодљивих решења, која ће се борити са новим изазовима. Последиčno, таква социјална стамбена насеља су добијала сиромашан изглед, а "решење" је тражено у одустајању од социјалног становања у целини.

Данас, увођење извесних тржишних елемената у планирање и изградњу социјалног становања, широко се прихвата као средство за постизање прилагодљивих и разноликих решења. Циљ је промоција конкуренције између предузимача, што се у почетку појавило у сектору приватног власништва и што су преузеле владе у оквиру својих напора у реформисању управљања јавним фондом. То је у потпуности био случај у Уједињеном Краљевству (Walker 2003), са проширеним обавезним надметањем тендерским процедурама. Друге земље уводе такве облике калитативног надметања за добијање јавних субвенција, без промене социјалних стамбених политика у целини.

У Бечу је, на пример, 1996 уведено обавезно надметање за све нове субвенционирани станове. Од тада, интердисциплинарни жири, састављен од

⁵⁹ Упитник за Радионицу о социјалном становању, Праг, 2003.

независних стручњака (уз мањинско учешће представника града), оцењује сваки пројекат помоћу три групе критеријума: квалитета планирања; утицаја на животну средину и трошкова, укључујући и гаранције које предузимачи дају за висину закупнина; и трошкова одржавања. Ова јавна надметања воде ка све бољем квалитету, док се смањују трошкови изградње до скоро 15%. Ово искуство може бити виђено као успешан начин увођења тржишних елемената у систем социјалног становања.

Искуства у свим западно-европским земљама показују да је суштински битно раздвајање улога предузимача и грађевинара; то значи да предузимачи обично немају своје властите грађевинске јединице, али бирају архитекте и грађевинска предузећа у складу са обавезним јавним лицитационим процедурама. Резултат тога је мрежа различитих актера са различитим одговорностима: предузимачи, грађевинари, локална администрација и слично.

Паралелно са тако прописаним процедурама јавног надметања, спроводе се посебни конкурси у оквиру националних и европских експерименталних програма. Ту се могу уврстити, на пример, дански пројекат "Екокућа '99", са иновативним показним системом, као и неколико програма Европске уније, који имају за циљ повећање конкуренције на над националном нивоу, унутар сектора стамбене изградње.

Д. Закључци

Квалитет и стандарди социјалног становања се односе како на просторно планирање, тако и на архитектонско обликовање. Социјална стамбена изградња мора бити сагледана у оквирима обухватне градске урбане стратегије. Пошто се просторно планирање све више повезује са друштвеним планирањем, земље, које имају дугу и континуирану традицију политика социјалног становања, теже коришћењу социјалног становања у подстицању социјалне кохезије, кроз просторно укључивање у веће стамбене области. Спровођење просторних планова кроз "мастер" планове и одговарајуће инфраструктурно опремање, захтева одговарајуће инструменте јавне својине и/или контроле намене грађевинског земљишта, који су развијени у бројним земљама UNECE региона.

Архитектура игра важну улогу у креирању добрих стамбених подручја. Монотонију је могуће избећи ангажовањем различитих предузимача и/или архитеката унутар већих стамбених локација.

Стандард социјалног становања ће увек одражавати специфичне националне услове; међутим, искуство широм UNECE региона указује да социјални стамбени стандарди најмање морају да буду слични просечном квалитету становања у земљи, као би се спречила стигматизација и социјална сегрегација. У највећем броју земаља, социјално становање се стога лоцира између других стамбених објеката.

Архитектонско обликовање значајно утиче на осећај сигурности унутар стамбених насеља; оно стога може помоћи повећању степена идентификовања станара са њиховим стамбеним окружењем и смањивању вандализма и њему одговарајућих трошкова. Стандарди социјалног становања могу такође значајно помоћи интеграцији досељеника и других рањивих група.

Здравствени обзири могу бити схваћени као један од покретача развоја социјалног становања у прошлости, и они укључују санитарне услове, вентилацију просторија, заштиту од буке, али такође и конструктивну сигурности и противпожарну заштиту објеката. Здравствени аспекти се такође тичу и задовољавајућих зелених површина и отворених простора, квалитета конструкције и укупног управљања стамбеним насељима. Јаче партнерство међу свим актерима, као што је ефикасна сарадња са закупцима, може помоћи смањивању трошкова који проистичу из немара и вандализма.

Највећи број европских земаља се суочава са новим изазовима, који су последица старења друштва. У циљу спречавања институционалног збрињавања старих и онеспособљених лица, развијају се нова решења неге и подмиривања њихових дневних потреба, посебно у социјалним стамбеним насељима.

Социјално становање може деловати као модел за еколошку, енергетски штедљиву изградњу, пошто је тесно везано за националне прописе. Стога, нова стамбена насеља широм Европе спроводе пилот пројекте, чији је циљ "еколошка оптимизација" у изградњи и одржавању.

Социјално становање је често имало пионирску улогу, начелно, доводећи до нових стандарда у становању. Нови методи изградње, у многим земљама, су били тесно повезани са програмима социјалног становања, и у многим случајевима, то је подразумевало више од саме изградње великог броја појединачних станова; таква насеља су била планирана заједно са јавном инфраструктуром и заједничким објектима, унутар обухватног урбанистичког плана.

Увођење извесних тржишних елемената у изградњу социјалног становања се фокусира на прилагодљивија и разноликија решења, на пример кроз промоцију снажније конкуренције између предузимача и градитеља социјалног становања. Искуство у многим земљама показује да је од суштинског значаја раздвојити улоге предузимача и градитеља, што ствара мрежу различитих актера са различитим одговорностима: предузимачи, градитељи, локална администрација и слично

инструменте јавне својине и/или контроле намене грађевинског земљишта,

Е. Препоруке

1. Квалитет и стандарди

- Социјално становање треба развијати у оквирима обухватног градског урбаног планирања, како би се спречило стварање расутих и монофункционалних урбаних подручја. Треба развијати одговарајуће инструменте подршке јавном власништву, или контроли планирања грађевинског земљишта.
- Треба подстицати архитектонску разноликост, ангажовањем различитих предузимача и/или архитеката унутар већих стамбених подручја.
- Социјално становање треба да послужи за подстицање различитости и социјалне кохезије у урбаним областима, кроз просторно укључивање у већа стамбена подручја. Социјално становање, стога, треба лоцирати између других стамбених објеката, или га интегрисати унутар ових објеката.

- Стандарди за социјална стамбена насеља не треба да буду нижи од просечних стамбених стандарда у земљи, како би се спречила стигматизација и социјална сегрегација.
- У оквиру ових стамбених планова треба да постоје пријатни заједнички спољни и унутрашњи простори, који ће житељима обезбедити површине за комуникацију.
- Треба подстицати идентификовање и социјалну контролу станара у одговарајућем процесу планирања, како би се повећао осећај сигурности и одговорности, као и смањили трошкови одржавања.
- Социјално становање треба да буде средство интеграције досељеника, али оно такође треба да поштује културну различитост и различите стилове живота. То је, на пример, могуће постићи прилагодљивим плановима партерног уређења и смањењем баријера на површинама за комуникацију.
- На фасадама стамбених насеља треба обезбедити даљинско праћење, као и користити нова техничка помагала, како би се рањивим групама пружио ефикасан приступ информацијама.

2. Здравствени аспекти

- Потребно је разматрати здравствене аспекте у свим стратегијама и плановима, уз коришћење постојећих извора информација, као што је UNECE Компендијум о примерима законских одредаба за грађевинске правилнике.
- Станарима у старијим, здравствено ризичнијим становима, треба дати предност у приступу социјалном становању.
- Треба подстицати унапређење животне средине у непосредном стамбеном окружењу, кроз одговарајући третман спољног простора и снажнију сарадњу са свим актерима, а посебно станарима.
- Изазови старења друштва треба да воде ка новим решењима интергације, ради збрињавања и подмиривања дневних потреба, уместо било ког облика институционализације старијих и онеспособљених лица.
- Треба примењивати систем праћења здравља и рангирања за све видове социјалног становања.

3. Животна средина

- Социјално становање треба посматрати као модел за еколошку, енергетски штедљиву изградњу, која може снажно утицати на националне прописе.
- Енергетска потрошња треба да буде значајно смањена применом одговарајућих грађевинских техника, "термичким зонирањем" просторија, планирањем компактних објеката, као и задовољавајућим информисањем свих актера.
- Треба дати предност енергији из обновљивих извора, у мери у којој је то потребно.
- Социјалне стамбене блокове треба да одликује еколошка оптимизација, заснована на јасним показатељима, док потрошачима треба пружити обухватне информације о еколошком квалитету и енергетској потрошњи.

4. Конкуренција међу предузимачима

- Монополску структуру предузимача за социјално становање треба заменити новим облицима конкуренције. Стога, увођење тржишних елемената у

развој социјалног становања треба да промовише конкуренцију међу предузимачима, уз обавезне процедуре јавног надметања.

- Поново треба размотрити националне прописе у светлу већег прилагођавања ради постизања иновативних решења и смањења грађевинских трошкова.
- Улоге предузимача и градитеља треба раздвојити, што ствара мрежу актера са различитим одговорностима.

Поглавље IX

ПИЛОТ ПРОЈЕКТИ И ИСТРАЖИВАЊА КОЈА УКЉУЧУЈУ СОЦИЈАЛНО СТАНОВАЊЕ

A. Пилот пројекти и експериментални програми

Сектор социјалног становања пружа изузетну основу за експерименталне програме, пошто јавне субвенције лакше подлежу посебним условима. Такви услови се могу тицати техничких иновација (нових грађевинских техника, коришћења специфичних материјала, префабрикације, екологије и слично); новог социјалног приступа (мешање друштвених група у стамбеним блоковима, изградња вођена од стране посебних заинтересованих група и за њихове интересе, интеграција рањивих домаћинстава); и нових економичних решења (нпр. нови методи финансирања и смањење трошкова кроз самоградњу).

У свим тим областима, пилот пројекти пружају вредне резултате, док се уједно смањују ризици. У Немачкој су већ усвојене такве политике током 1960-их година. У новије време Беч, на пример, успоставља програме "тематски оријентисаних стамбених насеља", где Град најпре дефинише извесне теме (као што су: стамбене површине без аутомобила, стамбене површине са соларном енергијом, стамбени блокови који су фокусирани на интеграцију досељеника, аспект равноправности полова, или нови облици становања и рада под једним кровом) и затим даје субвенције за изградњу под овим јасним условима.

Изложбе грађевинарства су други успешан инструмент за испробавање нових технологија или метода планирања, чији је циљ стварање прототипа за будуће редовно коришћење. Такве изложбе су биле организоване давних 1920-их година (на пример, преко различитих "*Werkbund*" друштава у Немачкој, Аустрији, Швајцарској и Чехословачкој), а затим и након Другог светског рата. Изложбе такође промовишу међународну размену искустава и могу бити подржане кроз националне или међународне програме.

Национални експериментални стамбени програми су често фокусирани на специфична питања и могу се тицати било аспеката квалитета, било аспеката трошкова (или оба). Холандија, на пример, подржава такве активности у сектору социјалног становања, кроз утврђивање извесног процента за експерименталне пројекте, од укупне субвенционисане стамбене изградње, док Француска тренутно спроводи посебни пилот програм ниско-трошковног становања.

Б. Процена и истраживање

Земље које су усвојиле социјалну стамбену политику, обично успостављају посебне системе процене. Они могу бити део администрације која се бави стамбеним субвенцијама, или се процене могу спроводити преко независних истраживачких института. У другом случају, процена мора бити редовна, као и да омогући дугорочни преглед и међусекторска упоређивања.

Ефикасну процену одликују: независне истраживачке институције, стабилан буџет за истраживање, делотворне процедуре самопроцене, примена упоредивих инструкција управе и анкетања. Средњорочни стамбени истраживачки програми оспособљавају јавну управу и истраживачке институте у планирању њихових активности и средстава, као и успостављању партнерстава.

Истраживање у социјалном становању се може спроводити о свим стамбеним и грађевинским темама, али у свим земљама оно обухвата истраживање односа понуде и тражње (Lawrence 2002), приступачности социјалног становања за главне циљне групе и средстава провере. Нова поља истраживања – и могућности проналажења нових послова – дешавају се у сектору стамбеног саветовања (као што су санитарни и здравствени савети) и праћењу, посебно праћењу рањивих група.

Мерење остваривања постаје централно у социјалним стамбеним политикама, пошто, због буџетских ограничења, однос трошкова и квалитета у прибављању социјалног становања мора бити анализиран на континуираној и упоредивој основи. У неким земљама се закупцима у социјалном становању достављају извештаји о остваривању, што је на пример случај у Уједињеном Краљевству (Walker 2003). Ово захтева нове форме извештавања и замењивање "статистичког образовања" образовањем које карактерише коришћење свакодневног језика. У неким земљама, чак се и законом (законодавство о закупцима), или прописима о субвенцијама, захтева редовно извештавање.

Директно укључивање купаца социјалног становања у процену може произвести добар резултат. Тако је, на пример, Грађански универзитет у Марсељу укључио становништво из извесних социјалних стамбених суседстава у истраживање, како би се остварио дијалог са истраживачима, у циљу испитивања препрека за свако могуће заједничко деловање у њиховим стамбеним окружењима.

Стамбено истраживање, као релативно ново поље научног рада у многим земљама, већ води ка организовању националне и међународне размене практичних ("know-how") и истраживачких резултата, као на пример у оквиру Европске мреже за стамбена истраживања, или сарадње у оквиру постојећих међународних организација као што је CECODHAS. Европска унија ће подржати такве активности у оквиру свог шестог Истраживачког оквирног програма.

В. Закључци

Сектор социјалног становања пружа изузетну основу за експерименталне програме, пошто јавне субвенције лакше подлежу посебним условима. У многим случајевима, пилот пројекти пружају вредне резултате за стамбене програме.

Земље које су усвојиле социјалну стамбену политику, обично постављају посебне програме за процену и истраживање; процена се спроводи редовно и на начин да омогући дугорочни преглед и међусекторска упоређивања. Ово укључује нове методе за мерење остваривања, што у неким случајевима директно укључује и закупце социјалног становања у процену.

Г. Препоруке

1. Пилот пројекти и експерименти

- Јавне управе треба да успоставе експерименталне стамбене програме у оквиру својих укупних социјалних политика.
- Јавне субвенције за нове стамбене програме треба да буду повезане са условима који се тичу техничких иновација, нових социјалних приступа и нових економично оријентисаних решења.
- Потребно је организовати пилот пројекте и изложбе грађевинарства, како би се остварила добит од експеримената и међународне размене сазнања о начинима реализације (“know-how”).

2. Процена и истраживање

- Треба поставити посебан систем редовне и упоредиве процене, унутар социјалних стамбених политика.
- Процена треба да буде оснажена установљењем независног истраживачког тела и стабилног буџета. Средњорочни стамбени истраживачки програми треба да воде ка блиском партнерству између научне заједнице и социјалних стамбених институција.
- Треба припремати редовне извештаји о делатностима предузимача у социјалном становању, који неће бити ускостручно писани, како би били приступачни широј јавности, а посебно закупцима у социјалном становању.
- Што се тиче размене сазнања о начинима реализације (“know-how”) и праксе, земље треба да користе постојеће међународне истраживачке мреже и невладине организације.

БИБЛИОГРАФИЈА

- Arthurson, K. (2002). "Creating Inclusive Communities through Balancing Social Mix: A Critical Relationship or Tenuous Link?" *Urban Policy and Research* 20 (3): 245–261.
- Atkinson, R., and Davoudi, S. (2000). "The Concept of Social Exclusion in the European Union: Context, Development and Possibilities." *Journal of Common Market Studies* 38 (3): 427–448.
- Balchin, P., ed. (1996). *Housing Policy in Europe*. London: Routledge.
- Barcelo, C. (2002). *Housing Tenure and Labour Mobility: A Comparison across European Countries*. CEMFI and Universidad Complutense.
- Berger-Schmitt, R. (2000). *Social Cohesion as an Aspect of the Quality of Societies: Concept and Measurement*. EuReporting Working Paper No. 14. Subproject "European Systems of Social Indicators". Mannheim: Centre for Survey Research and Methodology.
- Boelhouwer, P., and van der Heijden, H. (1992). *Housing Systems in Europe*. Part 1. The Hague: Delft University Press.
- Boelhouwer, P., van der Heijden, H., and van de Ven, B. (1997). "Management of Social Rented Housing in Western Europe." *Housing Studies* 12 (4).
- Bordieu, P., and Wacquant, L. (1992). *Invitation to Reflexive Sociology*. Chicago: University of Chicago Press.
- Burdett, R., Travers, T., Czischke, D., Rode, P., and Moser, B. (2004). *Density and Urban Neighbourhoods in London*. London: Enterprise LSE Cities.
- CECODHAS European Social Housing Observatory (2005). *Social Housing in the EU: Time for Legal Certainty for Local Authorities, Social Housing Providers and Millions of European Households*. Report to the European Commission, March. Brussels.
- Cope, B., Castles, S., and Kalantzis, M. (1995). *Immigration, Ethnic Conflicts and Social Cohesion*. Sydney, Australia: NLLIA Centre for Workplace Communication and Culture.
- Cole, I., and Goodchild, B. (2001). "Social Mix and the 'Balanced Community' in British Housing Policy – A Tale of Two Epochs." *GeoJournal* 51: 351–360.
- Coleman, J. S. (1990). *Foundations of Social Theory*. Cambridge, MA: Belknap Press/Harvard University Press.
- Council of Europe (2004). *Recent Demographic Developments in Europe*, Strasbourg.
- Council of Europe Development Bank (2004). *Report to the Governor 2003*, Paris.
- Czasny, K., ed. (2004). *The Importance of Housing Systems in Safeguarding Social Cohesion in Europe*. Vienna: SRZ Stadt + Regionalforschung GmbH
- Dahrendorf, R., (1995). *Report on Wealth Creation and Social Cohesion in a Free Society*. Xenogamy, London.
- Dandolova, I. (2003). "Policy Issues for Social Housing in South-Eastern Europe." Presentation at the High-Level Housing Conference, Paris, 23–24 April.
- Department of the Environment, Transport and Regions (DETR) (1999). *Towards an Urban Renaissance: Report of the Urban Task Force*. Office of the Deputy Prime Minister. London.
- Donner, C. (2000). *Housing Policies in the European Union: Theory and Practice*. Vienna.

- Diamond, D., and Lea, M. (1992). "Housing Finance in Developed Countries: An International Comparison of Efficiency." *Journal of Housing Research* 3 (1).
- Douglas, M. J. (1996). "Comments on 'The Role of Housing Policy in the Transformation Process in Central-East European Cities': Is Economic Efficiency the End-All?" *Urban Studies* 33 (1): 111–116.
- Douglas, M. J. (1997). *A Change of System: Housing System Transformation and Neighbourhood Change in Budapest*. Utrecht: Urban Research Centre.
- Edgar, B. (2004). *Policy Measures to Ensure Access to Decent Housing for Migrants and Ethnic Minorities*. Joint Centre for Scottish Housing Research. Dundee.
- Edgar, B., Meert, H., and Doherty, J. (2004). *Third Review of Statistics on Homelessness in Europe*. FEANTSA European Observatory on Homelessness.
- EIB Group (2003). *Activity Report 2002*. Luxembourg: EIB Group.
- European Central Bank (2003). *Structural Factors in the EU Housing Markets*. Frankfurt.
- European Committee for Social Cohesion (CDCS) (2004). *Revised Strategy for Social Cohesion*. Approved by the Committee of Ministers at the 878th meeting of the Deputies on 31 March 2004, Strasbourg.
- European Communities (2002). *Joint Report on Social Inclusion*. DG Employment and Social Affairs.
- European Communities (2004a). *Joint Report on Social Inclusion*. DG Employment and Social Affairs.
- European Communities (2004b). *Fifth Annual Report on the Social Situation in the European Union*. DG Employment and Social Affairs and Eurostat.
- European Mortgage Federation (2003). *Mortgages Banks and the Mortgage Bond in Europe*. 4th edition. Brussels.
- FEANTSA (2005). "Policy Statement: The Role of Social Housing for Social Cohesion." www.feantsa.org
- Forrest, R., and Kearns, A. (2001). "Social Cohesion, Social Capital and the Neighbourhood." *Urban Studies* 38 (12): 2125–2143.
- Fribourg, A. M. (2002). *Le logement en Europe*. Paris: DGUHC.
- Gibb, K. (2000). *Trends and Change in Social Housing within the European Union: Financing the New Challenges*. Social Housing in Europe. International Workshop, Prague.
- Green, R. K., and Malpezzi, S. (2003). *A Primer on U.S. Housing Market and Housing Policy*. Urban Institute Press. Washington D.C.
- Halpern, D. (1995). *Mental Health and the Built Environment: More Than Bricks and Mortar*. Taylor and Francis. New York.
- Harloe, M. (1994). "The Social Construction of Social Housing." In Danermark, B., and Elander, I., *Policy, Tenure and Design*. The Hague: Delft University Press.
- Harloe, M. (1994). "Social Housing – Past, Present and Future." *Housing Studies* 9 (3).
- Healy, J. D. (2003). "Housing Conditions, Energy Efficiency, Affordability and Satisfaction with Housing: A Pan-European Analysis." *Housing Studies* 18 (3): 409–424.

- Hills, J. (2001). "Inclusion or Exclusion? The Role of Housing Subsidies and Benefits." *Urban Studies* 38 (11).
- Housing Statistics in the European Union 2002*. Edited by Walloon Region of Belgium, Department of Housing.
- Housing Statistics in the European Union 2003*. Edited by National Agency for Enterprise and Housing, Denmark.
- Housing Statistics in the European Union 2004*. Edited by National Board of Housing, Building and Planning, Sweden and Ministry for Regional Development of the Czech Republic.
- Jenson, J. (1998). *Mapping Social Cohesion: The State of Canadian Research*. Canadian Policy Research Networks Study F/03. Ottawa: CPRN.
- Kemp, P. (1997). *A Comparative Study of Housing Allowances*. Centre for housing research and urban studies, University of Glasgow.
- Kingsley, G. T., and Turner, M. A., eds. (1993). *Housing Markets and Residential Mobility*. Washington, D.C.: Urban Institute Press.
- Kleinman, M. (1998). "Western European Housing Policies: Convergence or Collapse?" In Kleinman, M., Matznetter, W., and Stephens, M., *European Integration and Housing Policy*. London and New York: Routledge.
- Kleinmann, M. P., and Whitehead, C. M. E. (1999). "Housing and Regeneration: The Problem or the Solution?" *National Institute Economic Review* 170 (4): 78–86.
- Krotschek, C., and Narodoslawsky, M. (1996). "The Sustainable Process Index: A New Dimension in Ecological Evaluation." *Ecological Engineering* 6/4: 241–258.
- Laferrière, A., and Le Blanc, D. (2001). "How Do Housing Allowances Affect Rents? An Empirical Analysis of the French Case." *Journal of Housing Economics*, December.
- Lawrence, R. J. (1987). *Housing, Dwellings and Homes: Design Theory, Research and Practice*. New York: Wiley.
- Lawrence, R. J. (2002). "Putting the Immediate Environment on the Health-Housing Agenda." In WHO, Proceedings of the International Convention Casa e Salute, Forli, pp. 60–69.
- L'Observateur de l'immobilier* 35, March 1997. "Les aides à la personne en Europe."
- Lochner, K., Kawachi, I., and Kennedy, B., (1999). "Social Capital: A Guide to Its Measurement." *Health & Place* 5: 259–270.
- Loury, G. (1992). "The Economics of Discrimination: Getting to the Core of the Problem." *Harvard Journal of African American Public Policy*. Vol. I, Fall 1992.
- Lujanen, M. (2003). "The Role of Social Housing in Housing Policies." UNECE/CECODHAS Workshop on Social Housing.
- Lux, M. (2001). "Social Housing in the Czech Republic, Poland and Slovakia." *European Journal of Housing Policy* 1 (2).
- Lux, M. (2003). "Public Housing Policies: Economic and Social Perspectives." In *Housing Policy: An End or a New Beginning?* Open Society Institute. Budapest.
- MacLennan, D. (1982). *Housing Economics*. London and New York: Longman.
- McCarthy, D., and Saegert, S. (1978). "Residential Density, Social Overload and Social Withdrawal." *Human Ecology* 6: 253–272.

- Musil, J. (1995). "The Czech Housing System in the Middle of Transition." *Urban Studies* 32 (10): 1680.
- Narayan, D. (1999). *Bonds and Bridges: Social Capital and Poverty*. Washington, D.C.: World Bank Poverty Group.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (1997). *Societal Cohesion and the Globalising Economy*. Paris: OECD.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2002). *Housing Finance in Transition Economies*. Paris: OECD.
- Pichler-Milanovich, N. (2001). "Urban Housing Markets in Central and Eastern Europe: Convergence, Divergence or Policy 'Collapse'?" *European Journal of Housing Policy* 1 (2).
- Portes, A., and Landolt, P. (1996). "The Downside of Social Capital." *American Prospect* 26: 18–21.
- Priemus, H. (1997). "Growth and Stagnation in Social Housing: What Is 'Social'?" *Housing Studies* 12 (4).
- Priemus, H., and Dieleman, F. (1997). "Social Rented Housing: Recent Changes in Western Europe." *Housing Studies* 12: 421–425.
- Priemus, H., and Dieleman, F. (1999). "Social Housing Finance in the European Union." *Urban Studies* 36 (4).
- Priemus, H., and Dieleman, F. (2002). "Social Housing Policy in the European Union: Past, Present and Perspectives." *Urban Studies* 39 (2): 191–200.
- Priemus, H., Kleinman, M., MacLennan, D., and Turner, B. (1993). *European Monetary, Economic and Political Union: Consequences for National Housing Policies*. The Hague: Delft University Press.
- Putnam, R. (1993b). "The Prosperous Community: Social Capital and Public Life." *American Prospect* 13: 35–42.
- Putnam, R. (1995). "Bowling Alone: America's Declining Social Capital." *Journal of Democracy* 6: 65–78.
- Putnam, R. (1993a). *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Renaud, B. (1995). "Housing Finance in Transition Economies: The Early Years in Eastern Europe and the Former Soviet Union." *Housing Finance International*, December.
- Roberts, A. (2003). "Privatization and Rent Deregulation in Eastern Europe." In S. Tsenkova and S. Lowe, eds., *Housing Change in East and Central Europe: Integration or Fragmentation?* Ashgate. Aldershot.
- Rogers, R. (1997). *Cities for a Small Planet*. London: Faber and Faber.
- Rosell, S., ed., (1995). *Changing Maps: Governing in a World of Rapid Change*. Ottawa: Carleton University Press.
- Social Capital Initiative (SCI), World Bank (1998). *The Initiative of Defining, Monitoring and Measuring Social Capital: Overview and Program Description*. Social Capital Initiative Working Paper 1. Washington, D.C.: World Bank.
- Social Exclusion Unit (1998). *Bringing Britain Together: A National Strategy for Neighbourhood Renewal*. Cmd 4045. London: The Stationary Office.

- Social Exclusion Unit (2001). *A New Commitment to Neighbourhood Renewal: National Strategy Action Plan*. London: Cabinet Office.
- Stephens, M., Burns, N., and MacKay, L. (2003). "The Limits of Housing Reform: British Social Rented Housing in a European Context." *Urban Studies* 40 (4).
- Stewart, M. (1992). *Mobility and Housing Needs in Urban Europe: Report to the European Commission (DGV)*. Bristol: SAUS Publications.
- Tosics, I. (1998). "European Integration and the East-Central European 'Outsiders'." In M. Kleinman, W. Matznetter and M. Stephens, *European Integration and Housing Policy*. London and New York: Routledge.
- Tosics, I., and Hegedüs, J. (2003). "Housing in South-Eastern Europe." In S. Tsenkova and S. Lowe, eds., *Housing Change in East and Central Europe: Integration or Fragmentation?* Ashgate. Aldershot.
- Tsenkova, S. (2000). *Housing in Transition and Transition in Housing*. Sofia. K reklama.
- Tsenkova, S. (2003). "Housing Policy Matters: The Reform Path in Central and Eastern Europe." In S. Tsenkova and S. Lowe, eds., *Housing Change in East and Central Europe: Integration or Fragmentation?* Ashgate. Aldershot.
- Tsenkova, S., and Lowe, S., eds. (2003). *Housing Change in East and Central Europe: Integration or Fragmentation?* Ashgate. Aldershot.
- UNECE (1996). *Compendium of Model Provisions for Building Regulations*. ECE/HBP/81/Rev.1.
- UNECE (1996). *Guidelines on Sustainable Human Settlements Planning and Management*. ECE/HBP/95.
- UNECE (1998). *Housing Finance: Key Concepts and Terms*. Geneva: United Nations.
- UNECE (2003a). *Sustainable Development of Human Settlements in the UNECE Region: Progress and Challenges*. Geneva: United Nations.
- UNECE (2003b). *Guidelines on Condominium Ownership of Housing for Countries in Transition*. Geneva: United Nations.
- UNECE (2005). *Housing Finance Systems for Countries in Transition: Principles and Examples*. Geneva: United Nations.
- UNECE/Ministry for Regional Development of the Czech Republic/CECODHAS (2003). *Proceedings of the Workshop on Social Housing, Prague*.
- M. Meunier, "The Council of Europe Development Bank Perspective"
- A. Dench, "Social Housing Developers and Financers"
- Z. Slabkowicz, "TBS Urban Renewal, Structural Funds and Enlargement"
- M. Stephens, "Social Housing Financing: A Comparative Perspective"
- J. Hegedüs, "Social Housing Policy in Hungary"
- C. Taffin, "Sustainable Development of Social Housing: Financial Sustainability"
- A. Muziol-Weclawowicz, "The Role of the National Housing Fund in Financing Social Rental Housing"
- M. Borer, "Stock Transfer – Making UK Social Housing Sustainable?"

A. Elbers, "Financing of Social Housing in the Netherlands"

Whitehead, C. (2002). "Response: Housing, Tenure and Opportunity." *Housing Studies* 17 (1): 63–68.

Whitehead, C. (2003). "The Economics of Social Housing." In T. O'Sullivan and K. Gibb, eds., *Housing Economics and Public Policy*. Blackwell. Oxford.

Wilcox, S. (2002). *UK Housing Review 2002–2003*. Published for the Joseph Rowntree Foundation by the Chartered Institute of Housing and *Council of Mortgage Lenders*.

World Fire Statistics Centre. Annual Reports.

World Health Organization (1946). *Constitution*.