

Лука Бајиуран, асистент
Правног факултета у Новом Саду

СУБВЕНЦИОНИСАЊЕ КУПОВИНЕ СТАНОВА И СТАНОГРАДЊЕ¹

Сажетак: Последњих година Република Србија издваја значајна средства за субвенционисање куповине станова и станоградње. Оразложење је да се жели помоћи грађевинском сектору да преброди последице економске кризе, као и социјалним категоријама становницима да реше стамбено питање. У раду се анализирају економске последице, користи и пројекти вођења овакве економске политике, као и узроци збој којих је она усвојена.

Кључне речи: субвенције, станоградња, грађевинарство, економска политика, теорија јавног избора.

Основне претпоставке

Економска анализа права је научна дисциплина која се бави изучавањем права са економског аспекта, примењујући микроекономску анализу на тумачење конкретних правних норми. Прва претпоставка ове теорије је да право треба да омогући ефикасну алокацију ресурса. Ефикасност у смислу Парета је оно стање у коме се не може поправити положај једног појединца, а да се тиме не нариши положај другог. Максимизација укупног благостања у друштву према првој фундаменталној теореме економије благостања, постићи ће се у тачки равнотеже на тржишту савршене конкуренције. Свака друга алокација ресурса доводи до опадања укупног благостања друштва.

¹ Рај је посвећен пројекту Теоријски и практични проблеми стварања и примене права (ЕУ и Србија) чији је носилац Правног факултета у Новом Саду.

Савршено тржиште је ипак само теоријска апстракција. У стварности, свако тржиште више или мање одступа од идеалног. Правни поредак треба да буде тако изграђен да омогући што боље функционисање тржишта. Државна интервенција у економији може бити оправдана само ако се њоме исправља тзв. тржишна грешка, тј. ако се поново успоставља тржишни механизам који је из неког разлога био нарушен.

У периоду социјализма, политика изградње и расподеле станова у Србији била је већим делом у рукама јавних власти. Деведесетих година XX века, почиње процес транзиције којим се успоставља тржишна привреда, а држава се полако повлачи из ове области, препуштајући је тржишним законима. Међутим, од 2006. године поново долази до заокрета, и то у правцу јачања улоге државе. У почетном периоду држава је средствима за реализацију из Националног инвестиционог плана градила станове, које је касније по производним ценама продавала запосленима у државним службама. Са образложењем да жели помоћи грађевинском сектору да преброди последице економске кризе, као и социјалним категоријама становништва да реше стамбено питање, држава од 2009. године издваја велика средства за субвенционисање станоградње и куповине станова. Поред пројеката субвенционирања који води Влада Србије преко својих органа, постоје и пројекти АП Војводине и јединица локалне самоуправе који неће бити тема овог рада, иако се већина закључака изнетих у раду односи и на њих.

Оваква интервенционистичка политика не представља нову појаву у Европи. Готово све европске државе су пружале или још увек пружају различите врсте помоћи становању и/или станоградњи.² У овом раду, представљен је правни оквир за спровођење политике субвенционирања станоградње и куповине станова на нивоу Републике од 2009. до данас. Предности и недостаци овакве економске политике биће приказане кроз анализу њених трошкова и користи. Иако ће неки економски субјекти од овакве политике бити на добитку, њен крајњи резултат је нарушавање тржишне равнотеже и умањење укупног благостања у друштву. У раду ће бити дато и објашњење друштвено-политичких узрока који су довели до увођења и одржања ових субвенција, у складу са претпоставкама теорије јвног избора.

Правни оквир за доделу субвенција

Да би се ублажиле последице кризе и подстакао привредни развој, Влада Србије је 2009. године отпочела субвенционисање станоградње и куповине станова. Све је почело доношењем *Закона о социјалном стано-*

² Видети нпр. Howenstine, E.J. 1975. The Changing Roles of Housing Production Subsidies and Consumer Housing Subsidies in European National Housing Policy, *Land Economics*, Vol. 51, No. 1, pp. 86-94.

вању³ и Уредбе о мерама подршке грађевинској индустрији кроз субвенционисање каматне стоје за сјаамбене кредитне и дуторочно сјаамбено кредитирање у 2009. години⁴.

У јулу 2010. године је донет Закон о подстицању грађевинске индустрије Републике Србије у условима економске кризе⁵. Субвенције за ову годину дељене су на основу Уредбе о мерама подршке грађевинској индустрији кроз субвенционисање каматне за сјаамбене кредитне и дуторочно сјаамбено кредитирање у 2010. години⁶, и Уредбе о мерама подршке грађевинској индустрији кроз субвенционисање каматне по кредитима за финансирање сјаамбене изградње у 2010. години⁷.

У 2011. години донете су две уредбе о субвенционирању станоградње, и то: Уредба о мерама подршке грађевинској индустрији кроз дуторочно сјаамбено кредитирање у 2011. години⁸, и Уредба о мерама подршке грађевинској индустрији кроз субвенционисање каматне по кредитима за финансирање сјаамбене изградње у 2011. години⁹.

У 2012. години донета је Национална стратегија социјалног становања¹⁰ и Уредба о утврђивању програма подршке грађевинској индустрији у 2012. години¹¹. Додела субвенција врши се на основу Уредбе о мерама подршке грађевинској индустрији кроз дуторочно сјаамбено кредитирање у 2012. години¹². Формирана је и Републичка агенција за становање.¹³

Микроекономски циљеви субвенција

У овим актима је на више места истакнуто да се субвенцијама желе постићи два циља на микроекономском нивоу.¹⁴ Први (економски) циљ је

³ Сл. гласник РС, бр. 72/2009.

⁴ Сл. гласник РС, бр. 77/2009, 78/2009, 96/2009 и 103/2009. У даљем тексту Уредба 2009.

⁵ Сл. гласник РС", бр. 45/2010 и 99/2011. У даљем тексту Закон о подстицању.

⁶ Сл. гласник РС, бр. 2/2010, 4/2010, 50/2010, 72/2010, 76/2010, 94/2010 и 98/2010. У даљем тексту Уредба 2010а.

⁷ Сл. гласник РС, бр. 4/2010. У даљем тексту Уредба 2010б.

⁸ Сл. гласник РС, бр. 1/2011, 3/2011, 12/2011 и 87/2011. У даљем тексту Уредба 2011а.

⁹ Сл. гласник РС, бр. 44/2011, 89/2011 и 93/2011. У даљем тексту Уредба 2011б.

¹⁰ Сл. гласник РС, бр. 13/2012.

¹¹ Сл. гласник РС, бр. 4/2012. У даљем тексту Програм подршке.

¹² Сл. гласник РС, бр. 4/2012. У даљем тексту Уредба 2012.

¹³ Одлука о оснивању Републичке агенције за становање, Сл. гласник РС бр. 56/2011. Уредба о утврђивању програма о распореду и коришћењу средстава субвенције одређених за финансирање Републичке агенције за станове за 2012. годину. Сл. гласник РС, бр. 25/2012.

¹⁴ У овом раду неће бити детаљније анализе која се односи на макроекономске циљеве као што су постизање привредног раста и превазилажење последица економске кризе. О

подршка грађевинској индустрији.^{15 16} Субвенционисање куповине станова и станоградње иначе је само један од начина на који држава планира постизање овог циља.

Други (социјални) циљ је дефинисан као „куповина, односно изградња стамбених јединица категорији грађана којима је решавање стамбеног питања најважније“¹⁷, односно „обезбеђивање повољнијих цена новоизграђених станова у односу на тржишне цене упоредивих станова“¹⁸. Иако су формулације различите, суштина је иста: помоћ „социјалним“ категоријама становништва да лакше дођу до стана (због чега се ови станови у различитим актима називају и „социјални“).¹⁹

Начин субвенционисања

Реализација зацртаних циљева се врши као помоћ купцима станова (Уредбе 2009, 2010а, 2011а и 2012). Модел дугорочног стамбеног кредитирања дефинисан је тако да држава учествује у кредитирању куповине стана у износу од 20% од цене стана, док се остатак кредита добија у некој од

макроекономским аспектима помоћи станоградњи и куповини станова, више у Merrill, S. et. all. *Housing and the Macro Economy: Tax Reform and Alternative Subsidy Policies for Housing*, The Urban Institute, Washington 1999.

¹⁵ Закон о подстицању, чл. 2; Уредбе 2009, 2010а, 2010б, 2011а, 2011б и 2012, чл. 1. ст. 1.

¹⁶ „Ушцијај свећиске економске кризе у шкоу 2009. и 2010. године посебно је био приметан у грађевинској индустрији. У шом периоду економски показатељи у грађевинарству, ујркос расиу индустријске производње у земљи, бележили су драстичан пад, ше је Влада реатовала предузимањем мера подршке грађевинској индустрији у виду субвенционисања каматне по кредитишма за финансирање стамбене изградње, директној субвенционисања каматне стоје за стамбене кредитише и дуорочно стамбено кредитирање, као и покрећанњем шражње за грађевинским радовима домаћих предузећа на реализацији пројекта од ширеј друшћивеној значаја уз коришћење домаћеј грађевинској материјала.“ Програм подршке, Увод.

¹⁷ Уредбе 2009, 2010а и 2012, чл. 1. ст. 2.

¹⁸ Уредба 2010б и 2011б, чл. 1. ст. 2.

¹⁹ (...) „У шкоу 2012. године не може се очекивати значајније побољшање економској шоложаја стамовнишћива са најнижим приманњима, шшо значи да ће шом делу стамовнишћива бити неощходна државна шмоћ приликом задовољавања основних шощреба. У шу кашејорју шощреба стада и шраво на стамовање. Већ сада социјално шощрожено стамовнишћиво услед ниских приманња нема услова да реши своје стамбено шшћанње кувовином некрећинине самостално на шржшшћу, а шод дејсћвом кризе шуби економску снагу и моћућност да шлаћа и шржшшћу закућинину, ша је ради шречаванња бескућнишћива знајној броја ше шощулације, неощходно да шоред шоре наведених мера које се односе на дуорочно стамбено кредитирање, Влада у шкоу 2012. године учесћвује у шощраму изградње социјалних стамова, као стамова са нейрофшшћном закућинином и нейрофшшћном шпродајном ценом.“ Програм подршке, Увод.

комерцијалних банака по ограниченој камати.²⁰ Максимална цена „социјалног” стана је 100 хиљада евра²¹, [sic] што значи да држава учествује у кредитирању куповине највише са 20 хиљада евра по стану. Средства додељена из буџета Републике Србије купац стана отплаћује тек после истека периода отплате кредита банци, а најкасније од 25. до 30. године од пуштања кредита у течај.²² Каматна стопа за корисника кредита на део кредита који се финансира из буџета Републике Србије износи 0% на годишњем нивоу, без наплате интеркаларне камате за период отплате кредита банке.²³ Износ субвенције дакле представља опроштена камата на средства из буџета, позајмљена на 25 до 30 година.

У току 2010. и 2011. године је давана помоћ и инвеститорима у станоградњи у виду тзв. „меких“ зајмова.²⁴ То су зајмови који се дају под повлашћеним условима, у смислу ниже каматне стопе од оне која се нуди на тржишту капитала. Комерцијалне банке не желе да кредитирају овакве послове по камати коју државне власти сматрају прихватљивом. Због тога је држава субвенционисала део камате на средства која инвеститори позајмљују од комерцијалних банака. Износ субвенције представљала је опроштена камата од 8% на годишњем нивоу од одобреног износа кредитних средстава.²⁵

За остварење зацртаних циљева, држава је издвојила значајна средства. У првој години, било је одобрено 750 милиона динара у буџету.²⁶ У 2010. години, планирано је укупно 4 милијарде динара²⁷, у 2011. години 2,4 милијарде²⁸, и у 2012. години 1,2 милијарде²⁹.

Економски модел субвенција

Ефекат субвенција биће представљен преко једноставног модела.³⁰ На графику, понуда је представљена кривом S, а тражња кривом D. У случају када држава не интервенише, као резултат дејства тржишних сила, форми-

²⁰ Уредба 2012, чл. 5. ст. 2. и 3.

²¹ Уредба 2012, чл. 5. ст. 1.

²² Уредба 2012, чл. 6.

²³ Уредба 2012, чл. 7.

²⁴ Уредбе 2010б и 2011б.

²⁵ Уредбе 2010б и 2011б, чл. 10.

²⁶ Уредба 2009, чл. 2. Треба имати у виду да је ова уредба важила непуна три месеца, од средине септембра до 31. децембра 2009. године.

²⁷ Уредбе 2010а, чл. 2 и 2010б, чл. 2.

²⁸ Уредбе 2011а, чл. 2 и 2011б, чл. 2.

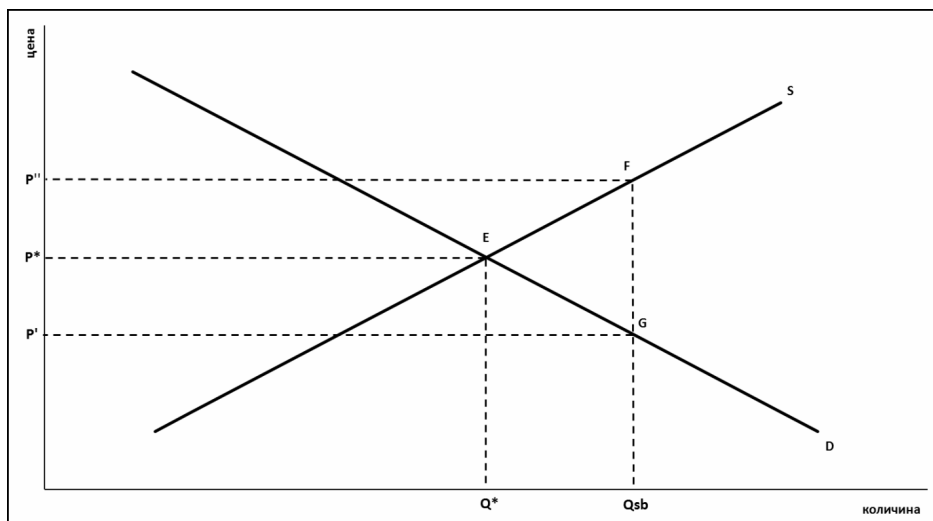
²⁹ Уредба 2012, чл. 2.

³⁰ Беговић, Б., Лабус, М., Јовановић, А. *Економија за ђравнике*, Правни факултет Универзитета у Београду, 2011, стр. 222-224.

раће се нека оптимална тражња станова на нивоу Q^* , по цени P^* . У том случају, каже се да је тржиште станова у равнотежи. Укупан ниво корисности у друштву је максимизиран, због чега се у економији равнотежно стање сматра идеалом.

Када држава даје субвенцију (S_b) за куповину стана, ствари се мењају. Тако долази до раздвајања цена на ону коју плаћа купац (P') и ону коју добија продавац (P''). Разлика између ове две цене јесте износ субвенције. Ово се може записати и као једначина $P'' - P' = S_b$, односно $P'' = P' + S_b$.

Економски субјекти реагују на подстицаје. Купци се прилагођавају цени (P') која је нижа од тржишне, тако да долази до повећања тражње до нивоа Q_{sb} . И продавци се прилагођавају новој, вишој цени (P''), тако да долази и до повећања понуде (Q_{sb}), тј. до повећања нивоа градње.



Економски циљ

Из приказаног модела, јасно произилази да ће доћи до увећања обима производње грађевинске индустрије као последица давања субвенција. Може се дакле закључити да је државна интервенција постигла зацртани економски циљ.

Ипак, право питање које се овде поставља је шта се овим добија а шта губи, односно који је однос трошкова и користи овакве политике. Наиме, из коришћеног модела види се да је због повећања обима производње и цене дошло до повећања нивоа корисности понуђача станова (грађевинска индустрија). То повећање је на графику означено површином $P''FEP^*$, а на-

жива се „произвођачев вишак“. Такође, увећано је и стање корисности купаца станова („потрошачев вишак“), који сада плаћају цену нижу од равнотежне (површина $P*EGP'$). Укупно повећање благостања произвођача и потрошача је дакле означено површином $P''FEGP'$.

Ово повећање произвођачевог и потрошачевог вишка не представља увећање укупног друштвеног благостања пошто је постигнуто на терет државног буџета, већ само редистрибуцију корисности од државе и пореских обвезника ка конкретним појединцима. Међутим, укупан износ субвенција (површина $P''FGP'$ на графику) већи је од збира произвођачевог и потрошачевог вишка ($P''FEGP'$), што значи да је оваквом политиком дошло до умањења укупног друштвеног благостања. Ово умањење представља алокативни губитак благостања, с обзиром да је до њега дошло због неоптималне реалокације ресурса. На графику, алокативни губитак је разлика површина $P''FGP'$ и $P''FEGP'$ (тзв. Харбергеров троугао, EFG).

Субвенцијама се врши редистрибуција богатства од државе ка одређеним конкретним субјектима. Први добитници у овом случају јесу предузећа у грађевинском сектору. Они ће на кратак рок остварити корист, јер ће вештачким повећањем тражње изнад равнотежног нивоа остварити већу производњу. Због тога је подршка Одбора за грађевинарство Привредне коморе Србије оваквој политици и очекивана.³¹ Међутим, на дуги рок ће и ова предузећа бити на губитку. Уместо да се изврши неопходно реструктурирање и прилагођавање захтевима тржишта, па да се послови потраже на другим местима где се последице кризе не осећају као у Србији, они се обраћају држави за помоћ. Због тога грађевинска предузећа губе осетљивост на тржишне сигнале, постајући све више овисни о државној помоћи, и питање је да ли ће се у будућности моћи вратити у тржишну утакмицу.

Користи од овакве политике имају и радници запослени у грађевинском сектору. Због вештачког повећања обима посла, стичу се услови да се ублажи или избегне отпуштање радне снаге и смањивање надница. На дуги рок, и они могу бити на губитку ако се њихов сектор не прилагоди тржишту, јер државна помоћ не може трајати довека.

Иако нигде нису експлицитно наведене као субјекти којима је потребна помоћ, на добитку су и банке које су од државе добиле дозволу да учествују у овом програму субвенционисања. Пошто држава олакшава узимање кредита купцима станова (а једно време и инвеститорима) одричући се камате на дату позајмицу, банкарски сектор има више пласмана него што би имао у редовним условима пословања. Тако се повећава маса банкарског профита, иако је профитна стопа ограничена условима за субвенционисање. Кредитима који су везани за девизни курс, ризик у случају девал-

³¹ Агенција Танјуг, интернет сајт <http://www.tanjug.rs>, 27.12.2011. година.

вације динара је на страни купца.³² Народна банка Србије препоручује банкама „да развијају нове врсте кредита намењених грађанима и привреди у динарима без индексације за девизни курс, већ, по потреби, уз индексацију за референтну каматну стопу Народне банке Србије или стопу раста индекса потрошачких цена, чиме би се остварио знатно мањи ризик за финансијску стабилност земље”.³³ Међутим, правилима која се односе на доделу субвенција се то не тражи. Разумљиво је зато да и банкарски сектор подржава овакву протекционистичку политику.³⁴

Правни систем и систем државних подстицаја треба да омогући оптималну алокацију ресурса у смислу Парета. Систем субвенција за изградњу и куповину станава доводи до појаве економске неефикасности. Пошто ресурси нису ангажовани тамо где је њихова вредност највећа, долази до умањења друштвеног благостања. Такође, иако је грађевински сектор због субвенција повећао производњу, он неће изврши неопходна прилагођавања у циљу повећања конкурентости. Уместо да профит траже на тржишту, грађевинска предузећа профитирају од субвенција из државног буџета. Због тога се може оценити да је овај начин подстицања производње економски неоправдан.

Социјални циљ

Постојање субвенција доводи до снижавања цена станава са којима се суочавају купци (у односу на тржишну цену). Што је цена нижа, већи број грађана ће моћи да себи приушти стан. С обзиром на општу претпоставку у економији да је више боље, постојање већег стамбеног фонда *ceteris paribus* значи и већи ниво благостања друштва, и то није спорно. Питање које и овде треба поставити је колики је трошак овакве политике, ко су добитници а ко губитници.

Добитници су сигурно они грађани који ће купити стан по повољнијим ценама од оних које нуди тржиште.³⁵ Ко су ти грађани који треба да добију могућност да добију погодности приликом куповине станава? Према Закону о социјалном становању којим се регулишу оквири ове политике, социјално становање је становање одговарајућег стандарда које се

³² Попов, Ђ. Утицај валутне клаузуле и девизног курса на стање привреде Србије, *Зборник радова Правног факултета*, Нови Сад, вол. 46. бр. 3, 2012.

³³ Саопштење *Press* службе Народне банке Србије, званични интернет сајт <http://www.nbs.rs>, 15. јун 2011.

³⁴ Привредна комора Београда, званични интернет сајт <http://www.kombeg.org.rs>, 21. септембар 2009.

³⁵ Willis, K.G., Nicholson, M., Costs and Benefits of Housing Subsidies to Tenants from Voluntary and Involuntary Rent Control: a Comparison between tenures and Income Groups, *Applied Economics*, No.23, 1991, pp. 1103-1115.

обезбеђује уз подршку државе, у складу са стратегијом социјалног становања и програмима за реализацију стратегије, домаћинствима која из социјалних, економских и других разлога не могу да обезбеде стан по тржишним условима.³⁶ Као основни критеријуми за добијање помоћи, наведени су (овим редом): постојећи стамбени статус, висина примања, здравствено стање, инвалидност, број чланова домаћинства, имовинско стање.³⁷ Као додатни критеријуми, у одређивању реда првенства по основним мерилима предност ће имати лица која припадају рањивим друштвеним групама: млади, деца без родитељског старања, самохрани родитељи, породице са више деце, самачка домаћинства, лица преко 65 година старости, особе са инвалидитетом, лични војни инвалиди, породични војни инвалиди, цивилни инвалиди рата, избеглице и интерно расељена лица, Роми и припадници других социјално рањивих група.³⁸ Ово набрајање социјалних категорија о којима држава води рачуна у циљу решавања њиховог стамбеног питања треба да импресионира јавност, да би се лакше оправдала оваква политика, а њени предлагачи бирачима представили као заштитници посебно осетљивих категорија становништва.

Међутим, у подзаконским актима којима се прецизирају мере подршке, као лимит за узимање субвенционисаног стамбеног кредита узета је цена стана од максимум 100 хиљада евра. Постоји још једно ограничење које такође обесмишљава декларисани циљ, а то је да месечна зарада, односно плата, не прелази максималан нето износ од 150 хиљада динара како корисника кредита, тако и његовог брачног друга, појединачно.³⁹ У ситуацији када се на селима у Србији могу наћи куће по цени нижој и од 5 хиљада евра, стан од 100 хиљада евра је свакако луксуз без обзира чак и на број чланова домаћинства. Штавише, када је минимална плата у земљи од 160 до 180 евра (око 20 хиљада динара)⁴⁰, а стопа незапослености око 26%⁴¹, куповина станова уопште представља прави луксуз. У таквој ситуацији, држава уместо да заиста помаже категоријама које су на ивици егзистенције, ставља себи у задатак помоћ купцима станова. Због тога је претпоставка да је помоћ социјалним категоријама становништва само оправдање које има за циљ да се уберу политички поени, а не и стварни циљ ове политике.

³⁶ Закон о социјалном становању, Сл. гласник РС, бр. 72/2009, чл. 2.

³⁷ Ibid., чл. 10. ст. 2.

³⁸ Ibid., чл. 10. ст. 3.

³⁹ Уредба 2012, чл. 3. ст. 1. тч. 5. Пре тога, ограничење је било 120.000 динара. Уредбе 2009, 2010а и 2011а, чл. 3. ст. 1. тч. 5.

⁴⁰ Сл. гласник РС бр. 22/2012.

⁴¹ Републички завод за статистику, званични интернет сајт: <http://we-brzs.stat.gov.rs/WebSite/Default.aspx>, 27. септембар 2012.

Ко сноси трошкове овакве политике?

Прави губитници овакве политике државе јесу порески обвезници. Републички буџет, из кога се исплаћују субвенције, пуни се приходима наплаћеним из пореза. Када се износ конкретних субвенција распореди на велики број пореских обвезника, нема оштрих реакција јер се ради о појединачно малим износима. Ипак, посматрајући на агрегатном нивоу, у питању су значајна средства која се редистрибуирају од ефикасних сектора ка грађевинарству које бележи значајан пад још од времена пре економске кризе.

С обзиром да се буџет Републике Србије већ годинама налази у дефициту, трошковима субвенција се још више увећавају проблеми на макроекономском нивоу. Уместо да смањује јавну потрошњу пре свега укидањем разних економски неоправданих мера, држава прибегава позајмицама из иностранства. За потребе финансирања политике станоградње, Република Србија је закључила уговор о зајму са Банком за развој Савета Европе⁴² у висини од 32 милиона евра. Зајам ће уз камату бити враћан у наредних 20 година. Нове позајмице ће још више повећати ионако висок јавни дуг. Тако се порески терет преваљује на будуће генерације пореских обвезника, који ће отплаћивати субвенције које се данас олако деле.

Губитници од овакве политике су и власници постојећих станова, пошто се овим субвенцијама обарају цене њихових станова.⁴³ Посебно су погођени они грађани који су купили станове на кредит узет под тржишним условима, са намером да га издају у закуп и на тај начин преко кирије отплаћају рате кредита. Пошто је вероватно да ће се сад један број подстанара одлучити за куповину субвенционисаних станова,⁴⁴ висина закупа ће пасти услед смањене тражње, те ће тако један број закуподаваца изаћи са непланираним губитком.

Оваква политика пружа широк простор да субвенције добију и они купци станова којима та помоћ није намењена. Широк је простор за манипулацију, а у овом раду ће бити само поменуте неке могућности. Предвиђено је да субвенције не добијају купци који имају стан у својини.⁴⁵ Ово ограничење се често избегава на начин што се кредит и стан књиже на не-

⁴² Закон о потврђивању Оквирног уговора о зајму између Банке за развој Савета Европе и Републике Србије Ф/П 1720, Сл. гласник РС – Међународни уговори, бр. 8/2011.

⁴³ Willis, K.G., Nicholson, M., Costs and Benefits of Housing Subsidies to Tenants from Voluntary and Involuntary Rent Control: a Comparison between tenures and Income Groups, *Applied Economics*, No.23, 1991, pp. 1103-1115.

⁴⁴ Varijan, H. R. Mikroekonomija: moderan pristup, (prevod Silaški N., Đurović T.) 5. izd. Beograd, Ekonomski fakultet, 2010., str. 8.

⁴⁵ Уредбе 2009, 2010а, 2011а, 2012. чл. 3 ст. 1. тч. 3.

ког члана фамилије (нпр. на супругу која није уписана у катастар непокретности као сувласник, што је најчешћи случај). Такође, субвенцију могу да добију и сви они који имају неукњижен објекат, а таквих је по проценама Министарства грађевине и урбанизма преко 700.000⁴⁶, пошто је врло тешко доказати да већ поседују непокретност у својини. Постоје још нека ограничења која су постављена да би се наводно спречила злоупотреба (нпр. забрана издавања у закуп купљеног стана, обавеза пријаве пребивалишта на тој адреси, привремена забрана отуђења итд.), а којима се само стварају баријере размени и спречава (или поскупљује) ефикасна алокација ресурса. Срећом, ове је баријере релативно лако избећи.

Теорија јавног избора о субвенцијама

Разлоге за увођење политике субвенционисања станоградње и куповине станова треба тражити у аргументима које нуди *теорија јавног избора*⁴⁷. Незапосленост и ниске наднице стварају велики притисак бирачког тела на политичку елиту. Притиснути њиховим захтевима, а у жељи да се задрже на власти, политичари радо прибегавају краткорочним и популистичким мерама, као што су субвенције. Они су итекако свесни да се субвенцијама проблеми не решавају већ се увећавају. Међутим, издвајањем новца из државне благајне за финансирање оваквих програма, политичари постижу свој циљ: максимизацију политичке подршке ради останка на власти. Ту се пре свега мисли на подршку оних субјеката који су добитници у оваквим трансакцијама. Али, и остали бирачи који нису довољно информисани о негативним аспектима овакве политике веома лако ће јој дати подршку. Још је лакше добити подршку бирачког тела ако се ови грађевински подухвати финансирају задужењем, па се негативни ефекти у виду повећаног пореског оптерећења одлажу за будућност, пошто ће то онда бити брига неких наредних генерација. Због тога градилишта покренута држаним субвенцијама постају одлична прилика за снимање предизборних спотова, а новоформирана тела која ће се оперативно бавити спровођењем ове политике идеална прилика за запошљавање партијских кадрова и политичких симпатизера.⁴⁸

⁴⁶ Агенција Танјуг, интернет сајт <http://www.tanjug.rs/novosti/55872/ilic-takse-za-legalizaciju-200-do-300-evra.htm>, 1. октобар 2012.

⁴⁷ Енг. *Public Choice Theory*. Бави се економском анализом нетржишног (политичког) доношења економских одлука, односно доношењем одлука на „политичком тржишту“. Јовановић, А. *Теоријске основе економске анализе права*, Правни факултет Универзитета у Београду, 2008., стр. 123.

⁴⁸ Одлуком Владе Републике Србије од 29. јула 2011. године формирана је Републичка агенција за становање. У буџету Републике Србије за 2012. годину опредељена су средства у износу од 30 милиона динара за оснивање и почетак рада Агенције. Одлука о оснивању Републичке агенције за становање, Сл. гласник РС бр. 56/2011, Закон о буџету Репу-

Закључна разматрања

Давање субвенција за различите намене, па тако и за куповину станова или станоградњу представља типичан пример државне интервенције у привреди. Циљ сваке интервенције је исправљање „тржишне грешке“, односно онога што се прогласи тржишном грешком.

У Србији се од 2009. године доносе прописи на основу којих се из буџета Републике субвенционише куповина станова и станоградња. Намера државних органа је да на овај начин помогну грађевинској индустрији да изађе из кризе, као и да помогне угроженим категоријама становништва да реше стамбено питање.

Кроз анализу трошкова и користи представљени су ефекти овакве политике. Из коришћеног модела произилази да ће давањем субвенција доћи до обарања цена станова са којима се суочавају купци, а што даље значи раст тражње и потрошачког вишка. Због раста тражње долази и до раста производње грађевинског сектора, а самим тим и до увећања произвођачевог вишка. Ипак, крајњи резултат овакве политике је умањење укупног благостања у друштву, јер је трошак који носе порески обвезници већи од пораста произвођачевог и потрошачевог вишка заједно.

Субвенцијама се нарушава тржишна алокација ресурса. Оне представљају дистрибуцију благостања са једних економских субјеката (потенцијално успешних) на неуспешне. На овај начин држава само отежава решење проблема. Са једне стране, расту трошкови оних сектора који сад трпе повећано пореско оптерећење што смањује њихову конкурентност. Са друге, грађевински сектор одлаже спровођење неопходног реструктурирања и прилагођавања тржишту. Када једном постану овисни о државној помоћи, грађевинска предузећа губе осетљивост на тржишне сигнале и питање је да ли ће у будућности моћи да се врате у тржишну утакмицу.

Због свега наведеног субвенције нису адекватно средство за излазак из кризе. Управо супротно - уместо помагања неуспешнима на рачун успешних, држава би требала да привреду што више препусти тржишним силама. То ће омогућити успешним економским субјектима да остваре раст, повлачећи за собом читаву привреду, док ће они неуспешни бити приморани или на прилагођавање тржишним условима, или на промену делатности.

Други циљ који субвенцијама треба постићи је помоћ угроженим категоријама становништва. Ипак, након сагледавања услова који су прописани за добијање субвенције, јасно је да ово представља само формално оправдање овакве политике, да би се њени заступници представили бирачима као заштитници сиромашних.

блике Србије за 2012. годину, Сл. гласник РС бр. 101/11, Уредба о утврђивању програма о распореду и коришћењу средстава субвенције одређених за финансирање Републичке агенције за становање за 2012. годину, Сл. гласник РС бр. 25/2012.

*Luka Baturan, Assistant
Faculty of Law Novi Sad*

Subsidizing Purchase of Apartments and Residential Construction

Abstract

During last few years, Republic of Serbia has been allowing significant resources for subsidizing purchase of apartments and residential construction. Explanation for this is desire to help construction sector to overcome consequences of economic crisis, as well as social categories to solve housing issue. The paper analyzes economic consequences, benefits and costs of conducting this economic policy, as well as reasons leading to its establishment.

Key words: subsidies, residential constructing, economic policy, public choice theory.