

Stambena politika i društvene nejednakosti

Gojko Bežovan

Zavod za samoupravljanje, Zagreb

Sažetak

Kapitalizacija viška zarada u stambenoj oblasti i društvene nejednakosti u stanovanju disfunkcionalni su činioci za provođenje adekvatne stambene politike. Na ove momente već dugo ukazuje praksa stambene politike u razvijenim zemljama. Praksa ovih zemalja u istiskivanju rentijerstva u stambenoj oblasti i funkcionalizaciji društvenih nejednakosti u stanovanju može biti instruktivna i za vođenje stambene politike kod nas. Najnovije konceptualne promjene stambene politike kod nas uopće ne računaju s tim činiocima, nego se, bezglavo tražeći izlaz iz krize, potiče rentijerstvo u stambenoj oblasti. Otvaranje profitibilnijih područja za investiranje, nego što je to stambena i porezna politika kontrolom rentijerstva mogu napraviti pomake u ovoj oblasti.

U ovom tekstu raspraviti ćemo dva značajna problema: kapitalizaciju viška zarada u stambenoj oblasti i društvene nejednakosti u stanovanju.¹ Polazimo od teze da su ova dva međusobno povezana fenomena prepreka u društveno-ekonomskoj strukturi za vođenje stambene politike. Da bismo zasnovali što širi pristup predmetu našeg istraživanja, ukazat ćemo ukratko na praksu stambene politike u razvijenim zemljama. Praksa stambene politike u razvijenim zemljama čini nam se relevantnom za preispitivanje ciljeva i instrumenata stambene politike u našem društvu. Preispitujući praksu stambene politike kod nas i, dijelom, raspravljajući o aktualnoj stambenoj reformi pokazat ćemo da neuočavanje strukturnih prepreka za vođenje stambene politike u prijedlogu reforme ima presudan značaj za perspektivu stambene zbrinutosti stanovništva.

Neka obilježja stambene politike u razvijenim zemljama

Polazimo od činjenice da se, usprkos razlikama u stambenoj politici razvijenih zemalja, osobito evropskih, može govoriti o izvjesnim općim tren-

¹ Ovaj rad dio je šire istraživačke studije »Stambena politika i stambeno zadržavanje«.

dovima (Vliet van Willem 1987; Nesslein, S. T. 1988; Harloe, M. Martens, M. 1984; Fulpen van H. 1986; Ball, M. 1986). Stambena politika u ovim zemljama presudno zavisi od stupnja društveno-ekonomskog razvoja, ona je društveno konstruirana i oblikovana prema specifičnim, historijski određenim obilježjima svakog društva (Harloe M. 1987: 7).

Do drugoga svjetskog rata u razvijenim je evropskim zemljama stambena politika imala više zajedničkih obilježja. Procesi industrijalizacije i urbanizacije u ovim zemljama uglavnom su se dogodili u prošlom i početkom ovog stoljeća. Procesi preseljenja radne snage u gradove stavili su u prvi plan stambenu oskudicu (Engels, F. 1952; Castells, M. 1980: 145—469). Tako se stambena oskudica pojavljuje »... kao javni problem, sablazan i prijetnja državnom poretku i građanskoj sigurnosti. U kapitalističkom društvu gotovo prirodni proces osiromašivanja postao je opasnost i za one koji su iz bijede izvlačili svoj profit« (Janssen, J. 1986: 56). Pобољшanja uvjeta stanovanja vezana su uz opće napredovanje pokreta radničke klase, s jedne, i interesa privrednog razvoja, s druge strane (Janssen, J. 1986: 92). Zbog svoje široko razgranate strukture građevinarstvo ima značajnu ulogu za konjunkturna privredna kretanja, a stan je bitna pretpostavka reprodukcije radne snage. Nizom rasprava u javnosti stanogradnja je »... osviještena ne samo kao privredni i socijalnopolitički, već i kao politički i socijalistički problem« (Janssen, J. 1986: 92).

Već poslije prvoga svjetskog rata naziru se neke promjene koje će imati dalekosežan značaj za stambenu politiku u ovim zemljama. Donose se zakoni koji propisuju najniže standarde stanovanja i uvodi se stambena inspekcija (Janssen, J. 1986: 70).

Drugi je značajan pomak uvođenje kontrole rentiranja — iznajmljivanja stanova. Stanovi za rentiranje činili su većinu u strukturi stambenog fonda, tako ih je u V. Britaniji pred prvi svjetski rat bilo 90 posto. Uz odluku o kontroli iznajmljivanja stanova uvodi se poreska politika koja destimulira gradnju stanova za rentiranje. Praktički, već od tada počima opadati udio stanova za rentiranje u strukturi stambenog fonda (Macklennan, D., O Sullivan, A. 1987: 72).

Naredni pomak odnosi se na gradnju stanova u društvenom vlasništvu, tzv. općinskih (socijalnih) stanova (Janssen, J. 1986; Institute of housing 1987). Takav način stambenog zbrinjavanja praktican je u razvijenim evropskim zemljama već u drugoj polovini prošlog stoljeća. Snažnije zamahe ova kva praksa doživljava poslije prvog svjetskog rata (Hamnet, C. 1987) kada država sve ozbiljnije intervenira na stambenom tržištu. Programi stambenog zbrinjavanja neizbježni su u raspravama između partija koje žele zauzeti vlast.

Četvrti pomak odnosi se na sistematsku politiku dokidanja nehygijenskih uvjeta stanovanja u tzv. slamovima (Institute of Housing 1987). O ovim problemima vođene su dugo rasprave u krugovima istraživača i njihovi rezultati poslužili su kao osnova za društvenu akciju Lineberry, L. R., Sharkansky, I., 1971: 323—342).

Za međuratno razdoblje značajno je da su pomaci u stambenoj politici

stanovanja« (Hammet, C. 1987: 203). Ovi nemiri prate rast svih vodećih evropskih industrijskih gradova (Ward, C. 1976).

Radnički pokret, nastojeći se zaštititi od neugodnih zakona tržišta u dolasku do krova nad glavom, već u 18. stoljeću ustanovio je praksu stambenog zadrugarstva. O ovoj praksi stambenog zbrinjavanja reći ćemo nešto više u jednom od narednih poglavlja.

Velika ekonomska kriza krajem dvedesetih i početkom tridesetih godina najavila je niz promjena, prvenstveno u ulozi države u ekonomskoj politici. Teorijska raspravljanja koja je potakla kriza glede problema stanovanja pripisuju se Keynesu, a govore da bi zbog stabilnosti ekonomskog sistema i društvenog razvoja trebalo poticati takvu stambenu politiku koja će računati sa stanovima u vlasništvu stanara (Jordan, B. 1987). Ova ideja bitno će utjecati na stambenu politiku u razvijenim zemljama poslije drugoga svjetskog rata. Slične stavove o orijentaciji na gradnju stanova u osobnom vlasništvu stanara iznio je i Međunarodni kongres za stambeno pitanje 1931. godine (Jovanović, B. 1936: 26).

Zaokret u stambenoj politici većine razvijenih zemalja poslije drugoga svjetskog rata odredio je i aktualna kretanja u ovoj oblasti. Promjene u stambenoj politici dijelom su rezultat stručnih rasprava o nužnoj ulozi države u podmiranju stambenih potreba, a dijelom snažnog pritiska i zahtjeva radničke klase (Lowe, S. 1986: 138—151). Na beskućništvo i loše uvjete stanovanja radnici su odgovorili zauzimanjem praznih stanova i stambenih zgrada s kojima su rentijeri špekulirali.

U raspravama koje se vode u to vrijeme dolazi se do zaključaka koji su postali osnova za koncipiranje osnovnih ciljeva i instrumenata stambene politike. Evo nekih osnovnih konstatacija. Stambeno tržište prilagođava se promjenama mnogo sporije od drugih tržišta. Tržišna alokacija stanova dovodi do neoptimalnih investicija u stanovanje i zakonsko proizvodi slomove — nehigijenska naselja (Nesslein, S. T. 1988). Globalni su ciljevi stambene politike u ovim zemljama podizanje standarda stanovanja i dokidanje substandardnih vidova stanovanja. To je politika države blagostanja na koju presudno utječe država direktnim intervencijama na stambeno tržište, zakonodavstvom, subvencijama, raznim pogodnostima i poreznim olakšicama (Jordan, B. 1987: 170). Domaćinstvo se uzima kao osnovna jedinica stambene potrošnje koja zavisi od njegovih prihoda. Domaćinstva s manjim приходima u stambenoj potrošnji koriste beneficije, ona obično stanuju u socijalnim stanovima. U državi blagostanja beneficije u stambenoj potrošnji dio su koncepcije o socijalnoj pravdi (Nevitt, A.A. 1977) i one imaju svoj smisao tek u globalnoj socijalnoj politici.

Stanovanje je dio kolektivne potrošnje u kojem do izražaja dolazi suprotnost između individualnog načina podmirivanja potreba i kompleksnosti stanovanja (Castells, M. 1972). Ulogu usklađivača ovih suprotnosti treba igrati država. Uloga države bila je zapažena u investicijama u socijalne stanove i kontroli visine renti u privatnim stanovima. Striktna kontrola renti stanova u privatnom vlasništvu definitivno destimulira ulaganja kapitala u ovu oblast.

U SR Njemačkoj investicije u stambenu gradnju imale su izuzetan zna-

prkos nepovoljnim ekonomskim prilikama, izdvajala znatan dio novca za kreditiranje stambene gradnje, od toga veći dio u vidu subvencija i, što je naročito važno, snažnim porezima usmjerila je privatnu štednju za gradnju stanova.

Za trideset godina ekonomskog rasta, rasta dohotka i vladavine države blagostanja u razvijenim zemljama postignuti su u stambenoj oblasti značajni rezultati (Harloe, M. 1987). Već u sedamdesetim godinama pod utjecajem ekonomskih kretanja mijenja se orijentacija u stambenoj politici. Nepokriveni troškovi države blagostanja, među kojima značajan udio imaju i subvencije za stanovanje, postali su izvorom inflacije. Nova orijentacija u stambenoj politici ide za tim da rastući dohodak domaćinstava sve više treba sudjelovati u stambenoj potrošnji. Antiinflatorni učinci rasta stambene potrošnje općeprihvaćeni su u ekonomskoj politici razvijenih zemalja (Downs, A. 1983). Usmjeravanje budžeta domaćinstava za stambenu potrošnju najznačajnije je potaknuto raspadom državnih stanova. Ovom aktivnošću najavljen je novi trend u stambenoj politici, nazvan privatizacijom stanovanja. Dugoročni cilj stambene politike jest da se svakom domaćinstvu omogućiti stjecanje stana u osobnom vlasništvu (Institute of Housing 1987). Stan u vlasništvu utječe prvenstveno na strukturu potrošnje kućnog budžeta, u kojem se izdaci za stanovanje kreću iznad 25 posto (Hanna, S., Lindamood, S. 1987), te se poreznom politikom prinudavaju imućnije porodice da otkupe stanove. Stan u vlasništvu daje domaćinstvima veću socijalnu sigurnost.

Takva orijentacija u stambenoj politici povezana je s ekonomskom krizom i mjerama štednje u sedamdesetim godinama. U doba ekonomske krize stambena gradnja opada značajnije od proizvodnje u drugim sektorima, a cijene stanova rastu više od drugih. Umjesto investiranja iz svoje blagajne država počima naglašenije poticati privatnu inicijativu građana za stambeno zbrinjavanje. »Ovo zapravo ne rezultira redukcijom ukupne pomoći države za stanovanje, ali namjera je općenito da se preinači raspodjela cijene stanovanja između države i pojedinaca tako da se u stanovanju reduciraju direktne subvencije« (Harloe, M. 1987: 8). Između ostalog, to je prinudilo domaćinstva da ekonomiziraju sa stambenom površinom koju koriste, što u cjelini vodi prema racionalnijem korištenju stambenog prostora.

Stambena politika, globalno definirana na razini države, gotovo se isključivo počima prepuštati inicijativi lokalnih vlasti. Da bi se potakla lokalna inicijativa, država nudi deregulaciju za nove stambene projekte.

U tako otvorenom prostoru za privatnu inicijativu, gdje se subvencionira prva kupnja stana, oštre restrikcije primjenjuju se prema pojedincima koji špekulantskim gradnjama nastoje kapitalizirati svoju ušteđevinu u ovoj oblasti (Danemark, B. i dr. 1988). U nekim zemljama (Nizozemska, Danska, Švedska) ulaganje novca u privatne stanove za rentiranje zbog striktno porezne i socijalne politike doživjelo je krah (Harloe, M. 1987). Kriza stanova za rentiranje prisutna je i u: SAD, Kanadi i Australiji, u kojima stambeno tržište ima znatno veću ulogu u stambenoj politici nego u razvijenim evropskim zemljama² (Smith, B.L. 1983; Kain, F.J. 1983).

² U ekonomskoj teoriji postoji načelo da nitko neće uložiti svoja sredstva u investiciju, stambenu gradnju, ako od stanarine neće dobiti veći prihod nego od

Razlike u uvjetima stanovanja pojedinih društvenih grupa u razvijenim zemljama imaju klasna obilježja i rezultat su razlika u prihodima domaćinstva. O podijeljenosti stanovništva na stambene klase raspravlja se već duže vrijeme (Saunders, P. 1988). Osnovno načelo koje određuje raspon razlika među ekstremnim stambenim statusima jest da netko, podmirujući svoje stambene potrebe, ispunjava želje i prohtjeve, dok su drugi pritisnuti situacijom nužde i prihvaćaju bilo kakva ponudena rješenja (Payne, J. Payne, G. 1977). Značajno je obilježje ovih razlikovanja u stambenim položajima da se poreznom politikom i plaćanjem tržišne cijene stanovanja (rente), s jedne strane, vrši preraspodjela novca koji se ulaže za socijalne stambene projekte a, s druge strane, zahvaćanjem rente jačaju gradski komunalni fondovi. Može se reći da se radi na funkcionalizaciji društvenih nejednakosti.

Kakva je situacija kod nas?

Rekli smo da ovdje uvodimo u analizu pojmove kapitalizacije viška zarada u stambenoj oblasti i društvenih nejednakosti u stanovanju. Čini nam se da ova dva fenomena, koji se ne prepoznaju u aktualnoj stambenoj reformi, u sebi sažimaju znatan broj strukturnih prepreka za vođenje stambene politike.

Poslije drugoga svjetskog rata Jugoslavija je imala nizak standard stanovanja, čemu su pridonijeli skroman stambeni standard koji je dosegnut prije rata i ratna razaranja. Slobodan Vidaković, raspravljajući o problemima stanovanja u međuratnom razdoblju piše: »... Država nije ništa čini-la za pomaganje jedne planske stambene politike. Izgradnja malih stanova nije bila favorizovana jevtinim zajmovima, ni građevinskim fondom, državnim i komunalnim pomoćima, ni zakonskim olakšicama, ni stvaranjem stambenih zadruga, ni ma kakvim beneficijama. Naša država ostala je u malom broju onih evropskih država koje na ovom najznačajnijem polju socijalne politike nisu ništa preduzimale« (1935: 6).

Analize stambene politike u poslijeratnom razvoju upozorile su da je stambena politika kod nas nekonzistentna i da je pretežno voluntaristički koncipirana, da ne postoje jasni ciljevi i da nisu definirani instrumenti za njihovo ostvarivanje (Okrugli stol, 1981). Stambenoj politici pripisuje se da je neracionalna (Vujović, S. 1987.) i da je, orijentirajući se na masovnu gradnju novih stambenih naselja u velikim gradovima, proizvela stambeni fond skromne upotrebne vrijednosti (Seferagić, D. 1988). Stambena politika nije tretirana kao ekonomska politika niti se ozbiljno računalo s ekonomskim efektima stambene gradnje (Pjanić, Lj. 1954).

Stavovi koje društveno-političke organizacije i zajednice zauzimaju o problemima stanovanja i stambenoj politici veoma su često kontradiktorni (Bežovan, G. 1987). U ovim stavovima ne postoji kontinuitet koji bi govorio o tome što se događa u stanovanju, što je učinjeno, što je loše, a što dobro, što bi trebalo promijeniti. Ovi stavovi gotovo su proizvoljni i najcjelovitije ocrtavaju politički voluntarizam.

U izloženom pogledu na probleme stanovanja u razvijenim zemljama vidjeli smo da je istiskivanje rentijerstva iz stambene oblasti počelo još

nja i stambena inspekcija govore o snažnoj državnoj interevenciji u ovoj oblasti. Budući da se kod nas još ne uočava štetnost rentijerstva u ovaj oblasti — nego, kako ćemo vidjeti, još se i potiče — te da još nemamo stambeni minimum niti kontrolu njegovog ostvarivanja, zapravo se, blago rečeno, u usporedbi s razvijenim evropskim zemljama nalazimo u dvadesetim godinama ovog stoljeća.

Rentijerstvo u stambenoj oblasti povezano je s činjenicom da je investiranje u stambenu gradnju jedino područje na kojemu je moguća kakva-takva sigurnost ulaganja viška novca. U takvim okolnostima na ilegalnome stambenom tržištu, na koje je upućeno svako domaćinstvo kojemu društvo ne daje stan, postoji dominacija investitora koji često imaju špekulantske interese. Takvo stanje na tržištu često utječe na rast cijena nekretninama, koje ne mogu pratiti prosječna domaćinstva, a kupcima sa špekulantskim interesima (ili to može biti prosto ulaganje za očuvanje vrijednosti novca), to još uvijek odgovara. Kapitalizacija viška novca i rentijerstvo postižu se i na natječajima za individualnu stambenu gradnju. U ovakvim situacijama investitori čija domaćinstva nisu stambeno nezbrinuta mogu ponuditi najviše cijene. Kapitalizacija viška zarada odvija se i posredstvom tzv. tržišne gradnje preko građevinskih poduzeća, a čak i preko stambenih zadruga. Inventarizacijom nekretnina i upisom u zemljišne knjige pokazalo bi se da znatan broj domaćinstava raspolaže s brojem stanova iznad vlasničkog maksimuma (dva veća ili tri manja stana).

Uloženi višak sredstava u stambenu gradnju donosi investitorima značajnu rentu. Dovoljno je usporediti cijenu izdavanja stanova i soba na podstanarskom tržištu s visinom osobnih dohoda. Na ovom tržištu ne postoji društvena kontrola u smislu kvalitete prostora koji se iznajmljuje, cijena iznajmljivanja, odnosno uvjeta pod kojima se prostori iznajmljuju. Nadalje, stanodavci ne plaćaju porez. Sada se na ovakvome nekontroliranom podstanarskom tržištu kao stambeno nezbrinuta pojavljuju ona domaćinstva koja se ne mogu nikako upustiti u utakmicu za pribavljanjem nekretnina — građevinsko zemljište, stanovi. Tako se, sa stajališta perspektive podmirivanja stambenih potreba znatnog broja domaćinstava — što je neosporna pretpostavka socijalne sigurnosti, osobito u velikom gradu — ta praksa rentijerstva u stambenoj oblasti pojavljuje kao disfunkcionalna.

Upozorimo na dva oblika kapitalizacije viška sredstava u stambenoj oblasti

1. Ulaganja povratnika. Budući da nisu imali drugih mogućnosti za ulaganja, povratnici su redovito kupovali stanove u gradovima, kupovali su zemljišta i gradili kuće. Nisu rijetki slučajevi da su povratnici, zbog nepostojanja zemljišne politike u velikim gradovima, bili bespravni graditelji. To je, primjerice, osobito karakteristično za znatan dio bespravne gradnje u Splitu. Gotovo redovito obiteljske su kuće građene iznad potreba domaćinstava, a često i kao izraz pukog prestiža. U slučajevima kada su stanovi i dijelovi obiteljskih kuća duže prazni, o čemu postoje indicije, također u Splitu, na osnovi kontrole utroška električne energije, onda su takve investicije za društvo štetne.

2. Kapitalizacija sredstava u stambenoj oblasti ranije je naročito bila povezana s dobivanjem jeftinih stambenih kredita. Korištenje jeftinih stambenih kredita u većim iznosima u slučajevima kada oni nisu korišteni za stambeno zbrinjavanje domaćinstava, kako nam govore mnoge afere, bili su privilegija moćnijih i utjecajnijih građana. Obrtanjem ovih kredita jedan sloj građana došao je do znatnih nekretnina kojima osiguravaju trajne rentne izvore prihoda što ih, jasno, društvo ne kontrolira. Ta kreditna sredstva često su trošena i za gradnju objekata sekundarnog stanovanja — vikendice i sl. Paradoksalno je da se i nosiocima stanarskog prava, na račun neplaćanja ekonomske cijene stanovanja, dopustilo da višak novca ulažu u gradnju vikendica, kupnju drugih stanova i sl.

Ako se gleda općenito, ulaganje viška sredstava u stambenu gradnju racionalno je ponašanje sa stajališta pojedinca. Međutim, promjenama u političkom sistemu trebalo bi omogućiti građanima da višak sredstava ulažu u druge djelatnosti koje su profitabilnije i za njih i za društvo.

U politici SIV-a izgleda da se ovi problemi kapitalizacije viška sredstava u stambenoj oblasti uopće ne tretiraju kao disfunkcionalni. Štoviše, SIV vodi politiku koja potiče rentijerstvo u stambenoj oblasti. Dobro je poznat plan, gotovo direktivno donešen, o gradnji trideset tisuća stanova za tržište, od čega su očekivani čak i devizni efekti. Veći dio ovog plana trebao je biti ispunjen u velikim gradovima u kojima je stambena oskudica najizraženija. Glavni razlog donošenja plana očito je bilo zapošljavanje građevinara. Razloge neuspjeha ovog plana — u njegovu pripremu uloženo je jako puno sredstava i vremena — dužan nam je objasniti SIV.

Drugi značajan poticaj za rentijerstvo u ovoj oblasti SIV daje u aktualnoj stambenoj reformi. Zagovara se gradnja stanova za zakup u privatnom i društvenom vlasništvu. Obrtaj novca, uz dosljednu socijalnu politiku, u stanovanju u razvijenim zemljama je mali. Stoga bi i za našu situaciju bilo uputnije da se sredstva ulože u neka druga, profitabilnija područja.

Jedini način da se do sada kapitalizirana sredstva u stambenoj oblasti učine društveno funkcionalnima jest uvođenje adekvatne kontrole iznajmljivanja stanova i porezne politike. Ova mjera u stambenoj politici razvijenih zemalja pokazala se uopće kao prvi korak u nastojanjima za »prevladavanjem« stambene krize. Poreznim sistemom, pored fiskalnih efekata, trebalo bi, što je neobično važno, vlasnike privatnoga stambenog fonda prinuditi na njegovo racionalno korištenje.

Drugi moment na koji želimo ukazati kao na strukturnu prepreku za vođenje stambene politike jesu nejednakosti u dolaženju do stanova i nejednakosti u korištenju stanova. Ova tema dijelom je isprepletana s prethodnom.

Društvene nejednakosti u stanovanju nije moguće jednoznačno odrediti i u našoj situaciji teško je o njima pouzdanije govoriti. Kako se kod nas ne vode uredno zemljišne knjige o vlasništvu nad nekretninama, tako nije moguće kvantificirati imovinu domaćinstva u tom smislu. Ali, sigurno je da vlasnički maksimum, dva veća ili tri manja stana, premašuje znatan broj domaćinstava.

Nejednakosti u stanovanju kod nas su takve da se može pouzdano govoriti o većem blagostojanju i više osposobljenosti nego u razvijenim zem-

ljama. U ekonomskoj krizi privilegirani društveni slojevi postaju još moćnijima, a ugroženiji slojevi postaju sve obespravljenijima. Zanimljivo je spomenuti da se u svim našim stambenim reformama kao veoma važan cilj ističe jednakost u dolaženju do stana i korištenju stanova. Tako se u Rezoluciji X. kongresa, između ostalog, navodi: »Radi ujednačavanja općih uvjeta raspodjele stanova treba donijeti društvene dogovore i samoupravne sporazume kojima će se utvrditi opći kriteriji te raspodjele. Na osnovi utvrđivanja i primjene socijalnih, radnih i ekonomskih kriterija treba osigurati da radnici iz neposredne proizvodnje dobijaju stanove najmanje razmjerno svom sudjelovanju u ukupnom broju zaposlenih u društvenom sektoru« (str. 278). U aktualnoj SIV-ovoj stambenoj reformi kao prvi cilj navodi se da »svi radni ljudi i građani ravnopravno i u približno jednakim uslovima, pri različitim načinima rešavanja stambenih pitanja, mogu u određeno vreme da reše svoje stambeno pitanje ličnim (porodičnim) sredstvima uz pomoć društva«. Čini nam se da su ovi zahtjevi za jednakošću u dolaženju do krova nad glavom puki ideološki alibi za stanje nejednakosti na tom području. Već je upozoreno (Čaldarović, O. 1987) da u istraživanjima problema stanovanja u našem društvu nisu podobni nikakvi obrasci socijalne pravde.

Slična ideološka opredjeljenja za jednakošću, kao ciljeve stambene politike, možemo naći i u drugim socijalističkim zemljama (Misztal, B., Misztal, A. B., 1988; Nechemias, C. 1981).

Najugroženija su u stanovanju ona domaćinstva koja su podstanari i koja plaćaju visoke stanarine na ilegalnom tržištu. Budući da kod nas, osobito u velikim gradovima, vlada tržišna utakmica za kapitalizaciju viška novca u stambenu oblast, tako da domaćinstva s podstanarskim statusom, pogotovo ako su emigranti nižih kvalifikacija, ne mogu na legalan način doći do krova nad glavom. Oni su čak pravno nepodobni, budući da nemaju građevinsko zemljište, ugovor o kupnji stana odnosno stan ili kuću koju mogu obnavljati i proširivati, da koriste sredstva koja se izdvajaju iz njihovog dohotka u stambeni fond radne organizacije (Bežovan, G. 1987. a). S druge strane, ekstremla su ona domaćinstva koja dobivaju društvene stanove i na njih plaćaju neekonomske stanarine. Istraživanja su pokazala da, kada se veličina stana programira kao nadstandardna, tada se takvo naselje ili zgrada naseljava privilegiranim građanima, a vrijedi i obratno (Bjelajac, S. 1982). Ovoj krajnosti pripadaju i domaćinstva koja su, zahvaljujući svome društvenom položaju, dobila velike iznose jeftinih stambenih kredita.

Paradoks toga globalnog razlikovanja jest u tome što kod nas, za razliku od razvijenih evropskih zemalja, država brine o stanovanju nemoćnih građana, a oni s donjeg dijela društvene ljestvice upućeni su na ilegalno tržište na kojemu svoje »akcije« često imaju oni kojima država dodjeljuje stan.

Istraživanja o uvjetima stanovanja različitih društvenih grupa rasvijetljavaju probleme društvenih nejednakosti. »Ako stambenu površinu ispod 15 m² shvaćamo kao substandardnu (10 m² smatra se tzv. patološkim minimumom), onda cca 50% radnika, 30% službenika i 25% inteligencije živi u takvim uvjetima. Više od 25 m² po članu domaćinstva — što možemo smatrati nadstandardom za naše ukupne uvjete — ima 42% obrtnika, 33% političara, 28% direktora, 27% pripadnika sloja inteligencije, 24% službenika, a 16% radnika« (Lex, V. 1986: 24). Posjedovanja vikendice delijuju iz

element razlikovanja ovih društvenih grupa. Vikendicu posjeduje 25% političara, 21% direktora, 15% inteligencije, 9% službenika i obrtnika, te 3% radništva. (Lay, V. 1986: 25). S. Vujović (1987: 107) iznio je podatke istraživanja prema kojima vikendicu ima 21,3% rukovodilaca, 9,3% stručnjaka, 4,0% privatnika, i 2,1% radnika.

Nejednakosti u stanovanju kod nas u velikoj mjeri zavise od radne organizacije u kojoj netko radi. Ovu tezu argumentirali smo u ranijem istraživanju (Bežovan, G., Kirinčić, Z. 1987). U drugom istraživanju pokazano je (Bežovan, G. 1987b) da u bogatijim radnim organizacijama postoji značajna selekcija kada je u pitanju zaposlenje novih radnika. Zahvaljujući društvenom utjecaju i presudnosti veza i poznanstava u zapošljavanju pojedinci mogu čak i na osnovi fiktivnog zapošljavanja dobiti vrlo brzo stan.

Što se tiče dodjele društvenih stanova »... ubedljivo je najpovoljniji položaj zaposlenih u DPZ i DPO čije je učešće u broju radnika useljenih u društvene stanove više nego dvostruko veće od njihovog učešća u ukupnom broju radnika« (Grupa autora 1987: 21). U ovoj se studiji navodi da u dodjeli stanova bolje prolaze zaposleni u neprivredi nego u privredi. S. Vujović u istraživanju o nejednakostima u stanovanju zaključuje da se kod nosioca stanarskih prava stvorila svojevrsna »koalicija« koja prelazi klasične klasno-slojne barijere. »Organizovana manjina najmoćnijih i raznorodne grupacije iz srednjih slojeva uključujući i vrhove radništva pružaju otpor promjenama zato što štite svoje interese kao nosioci stanarskog prava i na taj način nesmetano eksploatišu beskućnike i privatne vlasnike stanova jer izgradnju stanova u društvenoj svojini i dalje financiraju svi a koriste ih samo pojedini. Reč je o 'koaliciji' neravnopravnih partnera u kojoj pripadnici elite vlasti demagoški brane svoje interese istupajući u ime radništva i njegovih interesa. Zato su za postojeće stanje stvari ipak najodgovorniji moćnici koji zastupaju 'opšti interes' i navodnu socijalnu stambenu politiku« (1987: 115).

Poseban aspekt društvenih nejednakosti u stanovanju jest prostorna segregacija stanovništva. Stvarnom moći izbora lokacija stanovanja raspolažu vladajuće društvene grupe. Napredovanje na hijerarhijskoj ljestvici podrazumijeva i seljenje u atraktivnije dijelove grada. Jednom zauzet stan znači trajno obiteljsko nasljeđe. Tako se događa, što je paradoks za razvijene zemlje, da su atraktivni dijelovi grada naseljeni ekonomski neaktivnim stanovništvom. Problem je naše segregacije u tome da se ne plaća ekonomska cijena za stanovanje na atraktivnim lokacijama. Štoviše, sve nove građevinske lokacije koje se otvaraju na atraktivnim lokacijama podliježu redistributivnim normama vladajuće društvene grupe. Na taj se način znatan dio rente za komunalne fondove odlijeva u džepove privilegiranih građana. U najnepovoljnijem položaju u prostornoj segregaciji jesu građani koji su prinuđeni da bespravno grade obiteljske kuće. Oni ne mogu, recimo, kupiti zemljište koje bi bilo minimalno opremljeno, jer su komunalni fondovi prazni. U njih ne ulazi renta za stanovanje na atraktivnim lokacijama. Ovakva logika suprotstavljenosti društvenih grupa po mjestu stanovanja i društvena uvjetovanost bespravnih stambenih naselja izgleda da se kod nas još uvijek ne shvaća. O tome može posvjedočiti »Izveštaj o bespravnoj izgradnji« Republičkog komiteta za građevinarstvo, stambene i komunalne poslo-

Ovi sažeto izloženi oblici društvenih nejednakosti praktički su nepriznati u našem društvu. Mi se zalažemo za nejednakosti u stanovanju koje bi bile funkcionalne sa stajališta društvenog razvoja. To znači da svatko srazmjerno kvaliteti stanovanja (veličini i kvaliteti stana, njegovoj lokaciji i dr.) plaća ekonomsku cijenu stanovanja. Na atraktivnim lokacijama treba se postizati tržišna cijena stanovanja. Svakom domaćinstvu čiji je boravak u određenom gradu ekonomski opravdan trebalo bi omogućiti stan u uvjetima dostojnima čovjeku uz društveno kontrolirane cijene. Porezna politika i redistributivni mehanizmi, kakvi su primijenjeni u razvijenim zemljama poslije drugoga svjetskog rata, kod nas bi tek trebali otvoriti prostor za stambeno zbrinjavanje, kojemu ne bi bile prepreke stambene klase.

LITERATURA

- Ball, M., 1986. »Housing Analysis: Time for a Theoretical Refocus?«, *Housing Studies*, Vol. 1, 3 (147—65)
- Bežovan, G. 1987. »Stambena politika i stavovi organa i organizacija DPO i DPZ, u: »Stambena politika i stambene potrebe«, *Radničke novine*, Zagreb
- Bežovan, G., 1987a. »Stambena kriza i bespravno stanovanje«, u »Krov za beskućnike — novi odgovori na stambenu krizu«, *Komunikacije 87*, Beograd
- Bežovan, G., 1987b. »Stanovanje i stambena kriza — stambene potrebe mladih radnika«, *CDD*, Zagreb
- Bežovan, G., Kirinčić, Z., 1987. »Stambena politika u radnim organizacijama« u »Stambena politika i stambene potrebe«, *Radničke novine*, Zagreb
- Bjelajac, S., 1982. »Kako se stvara socijalni zoning grada«, *Gledišta*, 1—4
- Castells, M., 1980. *The Urban Question*, MIT Press, Cambridge
- Castells, M., 1975. *Luttes urbaines et pouvoir politique*, Maspéro Paris
- Caldarović, O., 1987. »Socijalna pravda i nejednakosti — prilog razmatranju socijalne stratifikacije u urbanim sredinama«, *Revija za sociologiju*, 1—2
- Dancemark, B. i dr., 1988. »Housing Policy in Sweden — Stil a Success Story?«, Conference on Housing between State and Market, Dubrovnik
- Downs, A., 1983. »The Coming Crunch in Rental Housing«, u Smith, W. F., ured., *Housing America*, The Anals, January
- Engels, F., 1952. *Položaj radničke klase u Engleskoj*, Kultura Zagreb
- Fulpen van H., 1986. »A Comparison of the Development of Expenditure of Housing in Various OECD Countries During the Period 1964—1981«, *The Netherlands Journal of Housing and Environmental Research*, br. 1
- Grupa autora, 1987. *Stambena politika i stanovanje u SFRJ*, JUGINS, Beograd
- Hamnet, C., 1987. »Conservative Government Housing Policy in Britain, 1979—85, Economics or Ideology?« u Vliet van W. ured., 1987. *Housing Markets and Policies under Fiscal Austerity*, Greenwood Press, London
- Hanna, S., Lindamood, S., 1987. »The Impact of High Rent-Income Ratios on Other Consumer Expenditures«, u Vliet van W. ured.
- Harloe, M., Martens, M. 1984. »Comparative Housing Research«, *Journal of Social Policy* br. 3
- Harloe, M., 1987. »Housing in an Age of Austerity«, u Vliet van W. ured. Institute of Housing 1987, *Preparing for Change*, London
- Janssen, J., 1986. »Socijalizam, socijalna politika i stambena oskudica« u: Helms, H. G., Janssen, J. *Kapitalistički urbanizam*, Kulturni radnik, Biblioteka 11,

- Jovanović, B., 1936. *Zadrugetarstvo i zadružna izgradnja stanova*, Pravni fakultet, Univerzitet u Beogradu, Beograd
- Jordan, B., 1987. *Rethinking Welfare*, London
- Kain, F. J., 1983. »America's Persistent Housing Crisis: Errors in Analysis and Policy«, u Smith, F. W. ured.
- Lineberry, L. L., Sharkansky, I. 1971. *Urban Politics and Public Policy*, Harper and Row, New York
- Lay, V., 1986 »Kvalitet svakidašnjeg života društvenih grupa«, *Revija za sociologiju*, br. 1—4
- Lowe, S., 1986. *Urban Social Movement — The City after Castells*, Macmillan, London
- MacLennan, D., O'Sullivan, J. A., 1987. »Housing Policy in the United Kingdom: Efficient or Equitable«, u: Vliet van ured.
- Misstal, B., Misstal, A. B., 1988. »Nedostatak državnih sredstava i neobuzdani procesi u socijalističkom gradu: slučaj stanovanja«, *Kulturni radnik*, br. 2
- Mühlich, E., 1988. »Differentialisation of the Housing Provision System According to the Ongoing Internationalisation and Individualisation of the Welfare State«, Conference on Housing between
- Nechemias, C., 1981. »The Impact of Soviet Housing Policy on Housing Conditions in Soviet Cities: The Uneven Push from Moscow«, *Urban Studies*, vol. 18, (1—8)
- Nesslein, T. S., 1988. »Housing: The Market Versus the Welfare State Model Revisited«, *Urban Studies*, vol. 25 (95—108)
- Nevitt, A. A., 1977. »Housing in a Welfare State«, *Urban Studies*, vol. 14 (33—40)
- Okrugli stol, 1981. »Stambeno pitanje«, *Naše teme*, br. 3
- Payne, J., Payne, G., 1977. »Housing Pathways and Stratification: a Study of Life Chances in the Housing Market«, *Journal of Social Policy*, vol. 6 (129—56)
- Pjanić, Lj., 1954. *Stambeno pitanje u gradovima FNRJ*, Ekonomski institut FNRJ, Beograd
- Republički komitet za građevinarstvo, stambene i komunalne poslove i zaštitu čovjekove okoline, 1988. *Izveštaj o bespravnoj izgradnji*, Zagreb, rujan
- Rezolucija X kongresa SKJ, 1974. »Zadaci SKJ u razvoju društveno-ekonomskih odnosa u oblasti stanovanja i u stambenoj politici«, Dokumenti, IC Komunist, Beograd
- Saunders, P., 1988. »Stanovanje, klasni interesi i politička akcija«, *Naše teme*, br. 4
- Savezno izvršno veće, 1988. »Predlog mera za operacionalizaciju zadataka iz Dugoročnog programa ekonomske stabilizacije stambene i komunalne privrede i Društvenog dogovora o utvrđivanju zajedničkih elemenata stambene i komunalne politike, Bilten, VSSH i ROŠH, br. 132
- Seferagić, D., 1988. *Kvaliteta života i nova stambena naselja*, Sociološko društvo Hrvatske, Zagreb
- Smith, B. L., 1983. »The Crisis in Rental Housing: A Canadian Perspective«, u Smith, W. F., ured.
- Vidaković, S., 1935. *Stambena beda kao uzrok društvene degeneracije*, Svetlost, Beograd
- Vujović, S., 1987. »Društvene nejednakosti u stanovanju«, u Popović, M. i dr., *Društvene nejednakosti*, Institut za sociološka istraživanja Filozofskog fakulteta u Beogradu, Beograd
- Ward, C., 1976. »Housing — an Anarhist Approach«, Freedom Press, London

Gojko Bežovan

*HOUSING POLICY AND SOCIAL INEQUALITIES**Summary*

Capitalization of the surplus income in the area of housing and social inequalities in the housing conditions are disfunctional factors affecting the implementation of an adequate housing policy. Housing policy implementation in the developed countries has for a long time pointed to the role of these factors. The practice of these countries in gradually eliminating renting in the area of housing and in the operationalization of social inequalities in the housing conditions can be instructive for the formulation and implementation of the housing policy in Yugoslavia, as well. The most recent changes in the approach to the housing policy in this country completely ignore these factors. Instead, the way out of the current housing crisis is unwisely sought in the stimulation of renting in the area of housing. Opening up areas for the investment of capital that are more profitable than the housing area and such a tax policy that would ensure good control over renting could result in the necessary changes in this area.