

Analiza sustava subvencioniranja najamnina i troškova stanovanja te prakse gradnje socijalnih stanova u Hrvatskoj

*Gojko Bežovan**

UDK 365.264

Izvorni znanstveni rad (original scientific paper)

Primljeno: 11. 3. 2010.

Prihvaćeno: 22. 9. 2010.

Analiziraju se rezultati empirijskog istraživanja o praksi subvencioniranja najamnina i troškova stanovanja te ulaganjima u socijalne stanove u većim hrvatskim gradovima. Istraživanje je provedeno poštanskom anketom, a potom je organizirana fokus-grupa na kojoj su razmotreni rezultati s predstavnicima gradova. Praksa subvencioniranja najamnina i troškova stanovanja u Hrvatskoj prilagođivala se novim okvirima tijekom 1990-ih. U drugoj polovini 1990-ih ti se poslovi povjeravaju lokalnim vlastima. Rezultati istraživanja govore da je sustav subvencija najamnina i troškova stanovanja rezidualnog karaktera, obuhvaća mali broj kućanstava i ne može utjecati na povećanu stambenu potražnju. Različite osnovice za ostvarivanje tog prava u pojedinim gradovima idu u prilog razvoju lokalnih socijalnih država. Podstanari kao ranjiva skupina, zbog neposjedovanja ugovora o najmu, teško mogu biti korisnicima ovog progra-

* Prof. dr. sc. Gojko Bežovan, redoviti profesor socijalne politike na Pravnom fakultetu Sveučilišta u Zagrebu (full professor of social policy, Faculty of Law, University of Zagreb)

ma. Socijalni stanovi, stanovi sa zaštićenom najamninom, u hrvatskim gradovima imaju marginalan udio u strukturi stambenog fonda. To su uglavnom nekvalitetni stanovi. Mali broj gradova ulaže sredstva u gradnju socijalnih stanova, a dio gradova donio je odluke pa prodaje te stanove zaštićenim najmoprimcima. Predlažu se reforme da bi se odgovorilo na rastuće potrebe u ekonomskoj krizi. Predlaže se veća centralizacija tih programa s podijeljenom odgovornošću vlade i gradova za njihovu provedbu. Nova istraživanja u ovom području trebalo bi usmjeriti na područje stambene potrošnje.

Ključne riječi: subvencije najamnina i troškova stanovanja, socijalno stanovanje, stambena politika, Hrvatska

Uvod

Rad je rezultat empirijskog istraživanja prema prioritetima i mjerama u okviru Zajedničkog memoranduma o socijalnom uključivanju (Vlada Republike Hrvatske, 2007). Jedan od prioriteta jest i razvoj učinkovitog sustava subvencioniranja troškova stanovanja socijalno ugroženom stanovništvu, kao i razvoj programa socijalnog stanovanja.

Predmet istraživanja su subvencije najamnina i troškova stanovanja te aktivnosti gradova u području gradnje socijalnih stanova. Podaci su prikupljeni poštanskom anketom, prvi rezultati razmotreni su na radionici.

U radu se upućuje na teorijske rasprave o značenju tih subvencija u stambenoj politici razvijenih i tranzicijskih zemalja, kao i na rezultate novih istraživanja i prijedora. Potom se analiziraju prijašnje hrvatske prakse izgradnje sustava subvencioniranja najamnina i troškova stanovanja, koristeći se i raspoloživim statističkim podacima.

Rezultati istraživanja s prijedlozima mjera za uspostavu učinkovitog i djelotvornog sustava subvencioniranja najamnina i troškova stanovanja u Hrvatskoj te poticanja gradnje socijalnih stanova središnji su dio ovog rada.¹ Upućuje se i na potrebu novih istraživanja.

¹ Istraživanje o praksama gradnje socijalnih stanova u ovom istraživanju sekundarnog je karaktera. Bolje reći, uz primarni cilj istraživanja prikupljeni su i podaci od gradova i za socijalne stanove.

Cilj i metodologija istraživanja

Glavni cilj projekta² bio je da temeljem postojećih praksi u većim hrvatskim gradovima, njihove analize i rasprave o njima pridonese provedbi Zajedničkog memoranduma o socijalnom uključivanju u području stanovanja kao jednog od ključnih čimbenika socijalnog uključivanja i jačanja socijalne kohezije. Specifični cilj projekta bio je:

- predložiti mjere za razvoj učinkovitijeg i djelotvornijeg sustava subvencioniranja najamnina i troškova stanovanja;
- ostvariti uvid u djelokrug aktivnosti gradova glede ulaganja u socijalne stanove.

U skladu s predmetom i ciljevima istraživanja postavljene su dvije opće hipoteze:

1. praksa subvencioniranja najamnina i troškova stanovanja, kao decentralizirana mjera socijalne politike, rezidualnog je karaktera i njezina provedba često ovisi o političkoj volji lokalnih čelnika;
2. gradovi ulažu malo sredstava u gradnju socijalnih stanova, a bez partnerstva s državom taj će važni program ostati na marginama socijalne politike.

Kao glavni instrument u istraživanju korištena je poštanska anketa koja je prethodno testirana u nekoliko gradova, a u tri grada provedena je i detaljnija analiza te prakse. Uputnici su poslani svim gradovima koji su po popisu stanovništva 2001. imali više od 20.000 stanovnika te gradovima s manjim brojem stanovnika koju su županijska središta. Naime, prijašnji uvidi (Bežovan, Zrinščak, 2001) uputili su na činjenicu da u manjim gradovima taj institut u pravilu nije odgovarajuće razvijen. Od 31 poslanog upitnika podatke su poslala 26 grada.

Nacrt istraživačkog izvještaja razmotren je na radionici s predstavnicima gradova. Radionica je korištena kao fokus-grupa gdje su produbljena znanja glede praksi pojedinih gradova u predmetu istraživanja. Stajališta i prijedlozi s fokus-grupe navode se prilikom izlaganja rezultata istraživanja dobivenih anketom.

² Projekt *Ostvarivanje prioriteta i pomoć u izradi mjera za područje stanovanja u okviru Zajedničkog memoranduma o socijalnom uključivanju Republike Hrvatske* proveo je CERANEO, Centar za razvoj neprofitnih organizacija, uz financijsku potporu Ministarstva zdravstva i socijalne skrbi tijekom 2008. Ovaj je rad doradeni istraživački izvještaj, v. Bežovan, 2008b.

Uloga subvencija najamnina i troškova stanovanja

Institut subvencioniranja najamnina i troškova stanovanja (*housing allowance*), kao instrument stambenih politika u razvijenim zemljama (Oxley, 1987; Kemp, ed., 2007) postao je važnim programom svih socijalnih država. To je pomoć u korištenju stana ciljanim društvenim skupinama koja se dodjeljuje provjerom prihoda i imovinskog stanja (*means test*). Te subvencije jačaju stambenu potražnju i obiteljima s nižim prihodima priušćuju pristojno stanovanje, u skladu s odgovarajućim standardom stanovanja. Taj se instrument drži učinkovitim odgovorom na problem priuštivosti (*affordability*) kojim su uglavnom zaokupljeni priređivači stambenih politika u proteklih desetak godina (Grigsby, Bourassa, 2004). Drži se da je takav tip intervencija na stambenom tržištu učinkovitiji jer omogućuje kućanstvima s nižim prihodima da si priušte pristojan stan nego potpore koje jačaju ponudu stanova (Kemp, 2007a). Takve socijalne potpore redovito su bolje ciljane i pomoć ide potrebitim kućanstvima. Dakle, kućanstva s nižim prihodima redovito su najmoprincipi u socijalnim stanovima, očekivano primjerene površine, u odnosu prema broju članova. Važna je uloga tih subvencija omogućivanje pristojnog stanovanja ranjivim skupinama.³ Kućanstva mogu stanovati i u javnonajmnim i privatnim stanovima te primati subvencije. Kućanstvima u vlastitim stanovima također se subvencioniraju troškovi stanovanja. Dakle, važno je istaknuti neutralnost stambenih statusa glede mogućnosti dobivanja tih subvencija.

Dominantan trend europskih stambenih politika od 1970-ih bio je jačanje subvencija za stambenu potražnju naspram stambene ponude. Glede stambene potražnje nastojalo se profilirati sustav subvencija najamnina i troškova stanovanja. Oblici stambenih reformi, njihovi učinci i djelotvornost bili su predmetom mnogobrojnih istraživanja i znanstvenih rasprava (Fallis, 1990; Priemus, 1998).

Teorijske rasprave o subvencijama najamnina i troškova stanovanja upozoravaju da se tim instrumentom ispunjavanju ciljevi stambene politike i politike socijalne sigurnosti (Kemp, 2007a). Iz perspektive stambene politike uloga je tih subvencija da korisnicima omoguće povećanu stambenu potrošnju koju si inače ne bi mogli priuštiti. Mogući negativni utjecaj tih subvencija je stanovanje u stanovima koji po površini nadmašuju izvjesne

³ Vijeće Europe potaknulo je raspravu o ovoj temi te ju je nastojalo učiniti relevantnijom i za stambene politike u tranzicijskim zemljama (Council of Europe, 2008).

standarde koji se često nazivaju minimalnima. Kako je kvaliteta stanovanja u stalnom porastu, znatno su rasli i minimalni standardi stanovanja koji su prihvatljivi za subvencioniranje. Iz perspektive socijalne sigurnosti uloga tih subvencija nije preseljenje u veće stanove, nego smanjenje dijela kućnog proračuna koji se izdvaja za stambene troškove. Trošeći manje za stanovanje, mogu kvalitetnije podmirivati druge potrebe. Na ove stambene subvencije sve se više gleda kao na dohodovne potpore.

Subvencije najamnina i troškova stanovanja time imaju obilježje hibridnog instrumenta i često u praksi izazivaju nesuglasice ministarstava nadležnih za stambenu politiku i ministarstava nadležnih za socijalnu sigurnost (Kemp, 2007a). Kemp (2007b) naglašava činjenicu ukorijenjenosti tog sustava u različite tradicije socijalnih država razvijenih zemalja i s tim povezane probleme komparativnih analiza.

U razvijenim zemljama postoje različite prakse subvencioniranja najamnina i troškova stanovanja (Kemp, ed., 2007; Lujanen, ed., 2007) s odgovornostima države na različitim razinama. U Danskoj, Finskoj i Švedskoj oko 20% kućanstva prima subvencije najamnina i troškova stanovanja (Åhrén, 2004). Troškovi tog sustava u Francuskoj procjenjuju se na oko 1% BDP-a, a njime se koristi oko šest milijuna kućanstava (Satsangi, 2007). Troškovi za tu mjeru stambene politike rasli su u 1990-im, kao i broj korisnika. Razmišljanja u utjecaju relativno visokih subvencija na demotivaciju za rad spominju se kao važni argumenti za reformu tog sustava. U Njemačkoj subvencije za najmnine i troškove stanovanja financira savezna vlada i države u odnosu pedeset posto (Kofner, 2007). Zakon se donosi na saveznoj razini, a program provode lokalne vlasti. Kofner vidi ključne izazove njemačkog sustava u koordinaciji tog program s programom socijalnog stanovanja, kao pomoći u nabavi stana.

Kao važan instrument socijalne politike subvencije najamnina i troškova stanovanja ukorijenjene su u različite kontekste socijalnih država (Kemp, 2007a). Subvencije najamnina i troškova stanovanja imaju važnije mjesto u stambenim politikama razvijenih zemlja prožetih neoliberalnim idejama. Te zemlje redovito imaju manji udio socijalnih stanova u strukturi stambenog fonda od zemalja u kojima prevladavaju socijalno-demokratski i konzervativni režimi. Prema Kempu, subvencije najamnina i troškova stanovanja redovito idu siromašnoj populaciji, dok se socijalnim stanovima ne koriste samo siromašna kućanstva. Dakle, tim se instrumentima odgovara na dva različita socijalna rizika.

Iskustva tranzicijskih zemalja s ovisnošću o prijedenom putu i ukorijenjenosti stambenog sektora u specifičan institucionalni i kulturološki kon-

tekst Tsenkova (2003: 198) vidi u četirima izazovima: polarizacija strukture stambenih statusa, manje investiranje u socijalne stanove, neučinkovite subvencije i rastući problem priuštivosti stanovanja. Subvencioniranje najamnina i troškova stanovanja jedan je od važnih prioriteta u razvoju stambenih politika tranzicijskih zemalja koji zagovara Tsenkova.

Komparativne analize o sustavima subvencija najamnina i troškova stanovanja u tranzicijskim zemljama govore o njihovu marginalnom značaju. Te su sheme pomoć obiteljima s nižim prihodima, a ne jačaju stambenu potražnju što je njihova svrha u razvijenim zemljama (Lux, Sunega, 2007). Početkom 2000-ih te su sheme u Češkoj obuhvaćale 7,1% kućanstva, u Mađarskoj 7,3%, u Poljskoj 7%, u Slovačkoj 3,5%, a u Sloveniji 0,5% (Hegedüs, Teller, 2005). Te subvencije redovito sufinanciraju lokalne i središnje vlasti. Problemi se javljaju u slučajevima kada se tim shemama, zbog niskih cenzusa, ne mogu koristiti kućanstva s većim primanjima koja unajmljuju stanove na tržištu. K tome, javlja se i problem neprilagođenosti sheme, jedinstvenih cenzusa za cijelu zemlju, činjenice da su troškovi stanovanja veći u većim gradovima.

Neučinkovitost i nedjelotvornost tog instrumenta u Sloveniji podložna je reformama kojima se nastoji postići bolja ciljanost i veća pravednost u korištenju tim sredstvima te time veći obuhvat potrebitih kućanstava (Filipovič, 2007). Ova mjera stambene politike potencijalno ima važnu ulogu u programima socijalnog uključivanja ranjivih skupina.

Subvencioniranje najamnina i troškova stanovanja početkom 1990-ih u Hrvatskoj

U Hrvatskoj je postojala izvjesna praksa subvencioniranja stanarina i troškova stanovanja u socijalističkom razdoblju razvoja (Bežovan, 1987). To je bilo povezano s činjenicom 25%-tnog udjela društvenih stanova u strukturi stambenog fonda. U Zagrebu je taj udio bio 45%. Samo manji dio društvenih stanova mogao se smatrati socijalnim stanovima. Stanarine u tim stanovima bile su dvostruko subvencionirane. Prvo, niskim stanarinama za sve nositelje stanarskog prava, a potom i subvencijama obiteljima s nižim prihodima po članu kućanstva.

Početkom 1990-ih u Hrvatskoj se ukida stambeni doprinos koji je u prethodnom razdoblju bio temeljem stambene politike. Do 1993. još uvijek se izdvajaju doprinosi na plaću, po stopi 0,7%, kako bi se subvencionirale najamnine i podstanarine socijalno ugroženom pučanstvu te obnavljali u

ratu oštećeni i porušeni objekti. Kriterije za subvencioniranje stanarine i podstanarine utvrđivale su općine svojim odlukama. Broj korisnika subvencija stanarina i podstanarina u 1992. procjenjivao se na 34.000, od toga oko 12.000 u Zagrebu. Ta su kućanstva spadala u kategoriju socijalno ugroženih. Kako se 1993. ukida taj doprinos, subvencioniranje najamnina i troškova stanovanja prenosi se u sustav socijalne skrbi.

U okviru sustava socijalne skrbi, odnosno *Socijalnog programa*, ovo se pravo ostvaruje temeljem provjere prihoda kućanstva, imovine i veličine stana u kojem se stanuje, a financirano je iz državnog proračuna. Jednokratna novčana pomoć za plaćanje računa javnih ili komunalnih poduzeća odnosila se na troškove grijanja, vode, električne energije, plina, odvoza smeća i drugih komunalnih usluga, odnosno troškova stanovanja. Odluku o tome donosili su centri za socijalnu skrb uzimajući u obzir materijalne i socijalne prilike u pojedinom kućanstvu. Centri su izravno plaćali troškove javnim ili komunalnim poduzećima. Tim se pravom moglo koristiti više puta u godini, uz uvjet da se nije prelazio šestomjesečni iznos razine socijalnog minimuma za dotično kućanstvo.

Donošenjem Zakona o socijalnoj skrbi (ZSS), koji se primjenjuje od 1998., ukida se *Socijalni program*, a time i mjere koje se odnose na subvencioniranje najamnina i troškova stanovanja.⁴

Navedenim zakonom uvodi se institut prava na pomoć za podmirenje troškova stanovanja. Općine i gradovi bili su obvezni u svojim proračunima za potrebe socijalne skrbi izdvajati sredstva u visini najmanje 5% svojih prihoda kojima su prvenstveno osiguravali pomoć za podmirenje troškova stanovanja. To je bila mjera decentralizacije glede financiranja sustava socijalne skrbi. Troškovi stanovanja utvrđeni su ugovorom o najmu stana, a podrazumijevaju najmninu i troškove koji se plaćaju u svezi sa stanovanjem i održavanjem stana. Zaštićena najmnina, koja je znatno niža od slobodno ugovorene, nije se mogla subvencionirati.⁵ Pomoć za podmirenje troškova mogla se odobriti ako mjesečni prihod samca ili obitelji u posljednja tri mjeseca nije prelazio visinu sredstava za uzdržavanje. Pored toga, pomoć za podmirenje troškova stanovanja može se dodijeliti samcu ili obitelji koja se u najmu ne koristi stanom koji je po svojim obilježjima iznad obilježja potreba za podmirivanje osnovnih stambenih potreba samca ili obitelji, prema propisanom pravilniku.

⁴ Prijašnji pojam stanarina i podstanarina zamijenjen je pojmom najamnina.

⁵ Slobodno ugovorene najmnine u velikim gradovima često su i 20 puta veće od zaštićenih najamnina za stan iste kvalitete.

U usporedbi s drugim zemljama u regiji Hrvatska je imala najnižu osnovicu za ostvarivanje prava na subvencije najamnina i troškova stanovanja.⁶ Naime, osnovica za stalnu novčanu pomoć u pravilu se ne uzima kao osnovica za ostvarivanje tog prava. Ona je uvijek veća jer se tim subvencijama ostvaruju drugi ciljevi koji su povezani s poticanjem stambene potražnje. Površine stanova propisane pravilnikom prilično su restriktivne. Tako je određeno:

- za samca garsonijera ili jednosobni stan površine do 25 m²,
- za dvočlanu obitelj jednosobni ili jednoipolsobni stan do 35 m²,
- za tročlanu obitelj jednoipolsobni ili dvosobni stan do 45 m²,
- za četveročlanu obitelj dvosobni ili trosobni stan do 55 m².

Ako obitelj ima više od četiri člana, za svakog člana obitelji dodaje se još 5 m².

Isto tako, pomoć za podmirenje troškova stanovanja nije mogao imati samac ili obitelj ako u vlasništvu ili suvlasništvu imaju kuću, kuću za odmor ili stan. Pomoć za podmirenje troškova stanovanja odobrava se u visini najma, s tim da ne može biti veća od iznosa polovine sredstava potrebnih za održavanje samca ili obitelji. Iznimno se pomoć može odobriti u visini sredstava za održavanje ako se po ocjeni centra za socijalnu skrb samo na taj način može izbjeći odvajanje djece od roditelja.

Općine i gradovi mogu povećati cenzuse (visina pomoći za održavanje – stalna pomoć i veličina stana) za ostvarivanje tog prava.

Dakle, iz tih je odredbi jasno da se pomoć za podmirenje troškova stanovanja, u slučaju subvencije najamnine, daje samo najmoprincipima koji plaćaju slobodno ugovorenu najmninu, ili kako se u javnosti nazivaju – podstanarima, koji imaju valjani ugovor o najmu. Budući da su cenzusi za ostvarivanje te pomoći veoma niski, a najmodavci nisu voljni sklapati i ovjeravati ugovore s najmoprincipima, niti ih je na to primoravao neki nadzorni organ porezne uprave ili slično, postoji problem s učinkovitom provedbom ovog dijela politike socijalne skrbi (Bežovan, Zrinščak, 2001). Neki su gradovi i dalje često nastavili subvencioniranje, premda bez zakonskog uporišta, već i onako nisko određene zaštićene najmnine.

Pravo na pomoć u podmirenju troškova stanovanja (misli se na električnu energiju, plin, grijanje, vodu i slično) nisu imali građani, neovisno o materijalnom prilikama, ako su stanovali u svojim stanovima ili kućama. Za raz-

⁶ Nalaz istraživanja koji je autor provjerio kod istraživača u regiji.

liku od drugih srednjoeuropskih tranzicijskih zemalja, Hrvatska je kasno prihvatila neutralnost stambenih statusa u korištenju ovim pravom.

Analiza koju je provelo Ministarstvo rada i socijalne skrbi 2000. pokazala je da dvije trećine općina i gradova nije imalo socijalne programe te da se u njima ne ostvaruju prava pomoći za podmirenje troškova stanovanja.⁷

Inovacije u sustavu subvencija

Izmjenama i dopunama ZSS sredinom 2001. jedinice lokalne samouprave obvezne su u proračunu osigurati sredstva za ostvarivanje prava na pomoć za podmirenje troškova stanovanja, a jedinice područne (regionalne) samouprave za podmirenje troškova ogrjeva.⁸ Dakle, samcu ili obitelji može se osigurati jednom godišnje 3 m³ drva ili se može odobriti novčani iznos za podmirenje toga troška u visini koju odlukom odredi nadležna jedinica područne (regionalne) samouprave. Prema toj noveli Zakona, troškovi stanovanja odnose se na najmnine, komunalne naknade, električnu energiju, plin, grijanje, vodu, odvodnju i druge troškove stanovanja u skladu s posebnim propisima. Dakle, time se ponovo uvodi mogućnost subvencioniranja najamnina koje plaćaju zaštićeni najmoprimci.

Pomoć za podmirenje troškova stanovanja može se odobriti samcu ili obitelji ako plaćanje tih troškova nije osigurano po drugoj osnovi.

Izmjenama Zakona o socijalnoj skrbi 2001. pomoć u podmirenju troškova stanovanja nema samac ili obitelj koji imaju u vlasništvu ili suvlasništvu stan ili kuću koji mu ne služe za podmirenje osnovnih stambenih potreba. To pravo ne mogu ostvariti i oni koji imaju kuću za odmor. Ovom je novelom Zakona dana mogućnost da subvenciju troškova stanovanja, ako ispunjavaju navedene kriterije i provjeru prihoda, ostvare i samci ili obitelji koji žive u stanovima u vlasništvu.⁹

Pomoć za podmirenje troškova stanovanja može se odobriti u novcu izravno korisniku ili nadležno tijelo plaća trošak pružatelju uslugu.

⁷ V. Ministarstvo rada i socijalne skrbi (2000).

⁸ Jedinice lokalne samouprave nisu više obvezne izdvajati 5% prihoda za socijalne programe odnosno za pomoć u podmirenju troškova stanovanja.

⁹ Nemogućnost subvencioniranja troškova stanovanja kućanstvima koja stanuju u vlastitim stanovima, na što je i prije upozoreno, valja tumačiti kao dio socijalističkog ideološkog nasljeđa. O tom su se problemu vodile i rasprave krajem 1980-ih kada nije bilo izgleda za prevladavanje ideoloških postavki socijalističke stambene politike.

Jedinice lokalne samouprave dužne su na propisani način voditi evidenciju i dokumentaciju o ostvarivanju prava na pomoć za podmirenje troškova stanovanja, a centri za socijalnu skrb o ostvarivanju prava na podmirenje troškova ogrjeva. Ti se podaci dostavljaju županijama, a one ih objedinjuju i dostavljaju ministarstvu nadležnom za poslove socijalne skrbi.

Statistički pokazatelji o korisnicima i troškovima za subvencije

Grafikon 1.



Izvor: Podaci resornog ministarstva

Povećanje broja primatelja pomoći u 2001. povezano je s povećanjem osnovica za ostvarivanje prava sa 350 na 400 kuna, uz činjenicu da se i vlasnicima stanova mogu subvencionirati troškovi stanovanja te na mogućnost subvencioniranja zaštićenih najamnina. Broj korisnika pomoći blago opada nekoliko zadnjih godina.

Tablica 1. Pomoć za podmirenje troškova stanovanja i pomoć za podmirenje troškova grijanja u Hrvatskoj od 2000. do 2007.

Godina	2000.	2001.	2002.	2003.	2004.	2005.	2006.	2007.
Broj korisnika pomoći za podmirenje troškova stanovanja	22.964	27.367	26.546	25.922	27.484	27.355	26.664	24.440
Ukupan iznos sredstava za troškove stanovanja	28.043.056	36.436.337	38.560.755	42.585.894	48.718.758	54.379.271	54.486.253	54.567.675
Broj korisnika pomoći za podmirenje troškova grijanja	*	36.349	49.310	45.930	42.820	43.566	46.353	46.660
Ukupan iznos sredstava za troškove grijanja	*	20.250.870	41.168.585	40.032.994	38.769.628	37.504.046	38.310.220	42.047.119

Izvor: Podaci resornog ministarstva, www.mzss.hr

* To se pravo kao posebno uvodi 2001.

Broj primatelja pomoći za podmirenje troškova grijanja znatno je veći od primatelja pomoći za podmirenje troškova stanovanja. Prema uvidima iz prakse, pomoć za grijanje često ostvaruju kućanstva koja stanuju na području općina koje su uglavnom ruralnog karaktera i u kojima se rijetko ostvaruje pravo na podmirenje troškova stanovanja. Dakle, uvođenjem pomoći za podmirenje troškova grijanja pomoglo se socijalno ugroženim građanima koji nisu imali mogućnost dobiti potporu jedinica lokalne samouprave.

U Hrvatskoj se samo oko 1,8% kućanstava koristi pomoći za podmirenje troškova stanovanja, a ako tome dodamo pomoć za grijanje, moguće je procijeniti da ova dva prava koristi oko 2,4% kućanstava. Taj instrument stambene politike u Hrvatskoj ima znatno manju ulogu nego u drugim srednjoeuropskim tranzicijskim zemljama (Hegedüs, Teller, 2005; Lux, Sunega, 2007). U Mađarskoj je 2006. broj korisnika subvencija troškova stanovanja porastao na 350.000 kućanstava, 9% kućanstava, s prijašnjih

150.000 kad je taj program bio decentraliziran. Centralizacijom programa troškovi u okviru tog programa povećani su pet puta (Hegeđüs, 2008). Rast cijena struje, plina i vode značili su rast broja korisnika, a zbog povećanih troškova i centralizaciju programa.

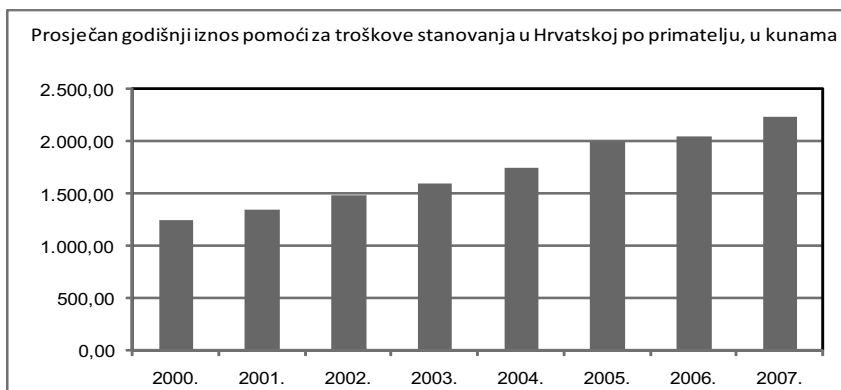
Udio sredstava za pomoć za podmirenje troškova stanovanja i za troškove ogrjeva u programima socijalne skrbi (tablica 2) koji se isplaćuju u novcu ustalio se na 7%.

Tablica 2. Udio sredstava za troškove stanovanja i za troškove ogrjeva u programima socijalne skrbi u novcu koje dobiva korisnik u Hrvatskoj od 2000. do 2007.

Godina	2000.	2001.	2002.	2003.	2004.	2005.	2006.	2007.
Ukupan iznos sredstava za socijalne programe u novcu	705.080.696	861.964.099	1.004.524.665	1.095.684.820	1.206.328.283	1.267.537.648	1.298.050.569	1.293.118.795
Ukupan iznos sredstava za troškove stanovanja	28.043.056	36.436.337	38.560.755	42.585.894	48.718.758	54.379.271	54.486.253	54.567.675
Ukupan iznos sredstava za troškove grijanja	*	20.250.870	41.168.585	40.032.994	38.769.628	37.504.046	38.310.220	42.047.119
Udio sredstava za troškove stanovanja i za troškove ogrjeva u programima socijalne skrbi u novcu	4%	7%	8%	8%	7%	7%	7%	7%

Izvor: Podaci resornog ministarstva

Grafikon 2.



Izvor: Preračunati podaci resornog ministarstva

Od 2000. do 2007. stalno raste prosječan iznos pomoći za troškove stanovanja i 2007. mjesечно je iznosio prosječno 186 kuna (grafikon 2). Pokriva u prosjeku oko 30% prosječnih stambenih troškova kućanstva.

Prakse subvencioniranja i troškova stanovanja

Prema ograničenom autorovu istraživanju (Bežovan, 2006), načini provedbe programa pomoći u podmirivanju troškova stanovanja u hrvatskim gradovima mogu se ovako razlikovati:

1. Manji dio većih gradova ima urede koji dodjeljuju te pomoći neovisno o drugim programima socijalne skrbi koje provode centri za socijalnu skrb;
2. Dio većih gradova donosi odluke o korisnicima te prenose sredstva centrima za socijalnu skrb koji dodjeljuju te pomoći;
3. Manji gradovi cjelokupnu proceduru povjeravaju centrima za socijalnu skrb i za tu svrhu im prenose sredstva.

U dodjeli sredstava za ostvarivanje tog prava izvršne vlasti često unaprijed odrede sredstva u apsolutnom iznosu prema kojima se trebaju ravnati oni koji dodjeljuju te pomoći.

Dio općina kao jedinice lokalne samouprave, pretežito naselja seoskog karaktera (u 423 općine u Hrvatskoj živi 31% ukupnog stanovništva), ima *ad hoc* davanja socijalno ugroženim kućanstvima i u tom smislu ne pruža pomoći u podmirenju troškova stanovanja. Manji dio općina prenosi ta sredstva centrima za socijalnu skrb. Dakle, stanovništvo u naseljima seoskog karaktera u nepovoljnijem je položaju glede mogućnosti korištenja tom socijalnom potporom.

Rezultati istraživanja

Osnovica za ostvarivanje prava

Kako prema ZSS jedinice lokalne samouprave mogu osigurati sredstva za ostvarivanje ovog prava u većem opsegu od onoga propisanog zakonom, tj. mogu povećati osnovicu za ostvarivanje prava, pitali smo gradove jesu li povećali osnovicu za ostvarivanje prava na pomoć u podmirenju troškova stanovanja. Osnovicu je povećalo sedam gradova. Iznosi povećane osnovice su različiti i s obzirom na broj članova kućanstva javljaju se u različitim kombinacijama.

Jedan je grad povećao osnovicu na 1.000 kuna, drugi na 500, a treći na 480 kuna (riječ je o gradovima Koprivnici, Zagrebu i Sinju). Ostala su četiri grada povećali osnovice računajući broj članova kućanstva. Tako je najviša osnovica 2.000 kuna za samca, 2.900 za dvočlanu, 3.900 za tročlanu i 5.000 za četveročlanu obitelj te plus 700 kuna za svakog narednog člana. (U ovom krugu gradova su Rijeka, Karlovac, Solin i Osijek.)

Gradske uprave pitali smo primjenjuju li mjerila o obilježjima stana potrebnog za zadovoljavanje osnovnih stambenih potreba samca ili obitelji koje je propisao ministar, površina stana u četvornim metrima, ili su povećali površine po članu kućanstva koje se mogu subvencionirati. Šesnaest gradova ostalo je kod prije spomenutih površina po članu kućanstva koje je propisao ministar, a sedam je gradova povećalo te površine. Tri grada nisu odgovorila na ovo pitanje.

Dakle, samo je sedam gradova povećalo osnovicu za ostvarivanje ovog prava i time omogućilo širem krugu kućanstava korištenje tim pravom. Time se pridonosi jačanju koncepta lokalnih socijalnih država, prema kojem članovi fokus-grupe nemaju rezervi.

Korisnici i izdvojena sredstva za ostvarivanje ovog prava

Pitanje je koliki se broj kućanstava u gradovima koristi pomoći za podmirenje troškova stanovanja od 2000. i koliko se za te svrhe izdvajalo sredstava.

Tablica 3. Broj korisnika i utrošena sredstva za ostvarivanje pomoći za podmirenje troškova stanovanja od 2000. do 2007.

Godina	Ukupan broj gradova	Ukupan broj kućanstava	Ukupna sredstva
2000.	10	6.319	12.201.467
2001.	13	7.955	14.526.050
2002.	20	9.039	19.560.448
2003.	22	9.853	26.565.027
2004.	22	10.276	28.083.643
2005.	22	11.348	31.306.825
2006.	24	11.327	34.196.477
2007.	25	11.735	35.957.452

U 2000. uz podatke iz deset gradova (ostali nisu odgovorili) raspon broja subvencioniranih kućanstava kreće se od 22 do 3.021. U 2001., s podacima iz trinaest gradova, raspon se kreće od pet do 3.384 kućanstava. Naredne 2002. u dvadeset gradova raspon se kreće od tri do 2.078 kućanstava. Dvadeset dva grada 2003. subvencioniraju od četiri do 1.800 kućanstava. Zatim, 2004. u istom broju gradova raspon se kreće od četiri do 1.895 kućanstava, a 2005., u istom broju gradova, od četiri do 2.400 kućanstava. U 2006. dvadeset četiri grada subvencionirala su troškove od pet do 2.131 kućanstava, a u 2007. dvadeset pet gradova ima raspon od pet do 1.900 kućanstava. Samo u četiri grada u razdoblju od 2003. do 2007. ima iznad tisuću kućanstava koja se koriste pomoći za podmirenje troškova stanovanja. Očekivano, u gradovima s većim brojem stanovnika ima i veći broj subvencioniranih kućanstava.

Iznosi sredstava za ostvarivanje prava pomoći za podmirivanje troškova stanovanja rastu po godinama. Rasponi subvencija po gradovima kreću se od 10.480 kuna do 5.600.432 kuna 2001., a 2007. najmanje izdvajanje grada je 1.868 kuna, a najviše izdvaja grad s osam milijuna kuna. Ponovo, veći gradovi izdvajaju više sredstava.

Pomoć za nabavu ogrjeva

Zanimalo nas je koliki se broj kućanstava koristi pomoći za nabavu ogrjeva koju financira jedinica područne (regionalne) samouprave (županija). Broj kućanstava koja se koriste tim oblikom pomoći znatno je povećan od 2003., kad se u devetnaest gradova kreće u rasponu od 36 do 2.747 kućanstava. Kod dvadeset pet gradova u 2007. taj se raspon kreće od 43 do 1.217 kućanstava.

Tablica 4. Broj kućanstava koja se koriste pomoći za nabavu ogrjeva od 2000. do 2007.

Godina	Ukupan broj gradova	Ukupan broj kućanstava
2000.	2	228
2001.	3	296
2002.	3	289
2003.	19	10.801
2004.	22	9.934
2005.	22	9.791
2006.	24	10.763
2007.	25	10.761

Ako su 2006. u cijeloj zemlji bila 46.353 korisnika tog prava, očito je da se znatan dio ruralne populacije koristi tim oblikom pomoći. Članovi fokus-grupe drže da se prilikom ostvarivanja ovog prava lokalni čelnici ponašaju klijentelistički te trguju s potencijalnim biračima. Dovoljna je »preporuka« načelnika općine za ostvarivanje tog prava bez stvarnog uvida u socijalni status kućanstva.

Položaj podstanara

Kako je već rečeno, jedna od najranjivijih skupina na stambenom tržištu su slobodno ugovoreni najmoprimci, odnosno podstanari koji rijetko sklapaju ugovor s najmodavcem temeljem kojeg bi mogli ostvariti pravo na pomoć u podmirivanju troškova stanovanja. Gradske uprave smo pitali koliki se broj podstanara koristi pomoći za podmirenje troškova stanovanja od 2000., temeljem činjenice da kao slobodni najmoprimci (podstanari) imaju ugovore o najmu stana. Broj podstanara koji po godinama ostvaruju

to pravo raste sporo. Od 2003. do 2005. u devet gradova podstanarska kućanstva ostvaruju to pravo, a od 2006. i 2007. ono se ostvaruje u deset gradova. Raspon broja kućanstava koja ostvaruju to pravo po gradovima u 2007. kreće se od jednog do 425 subvencioniranih podstanarskih kućanstava.

Tablica 5. Broj podstanara korisnika pomoći za podmirenje troškova stanovanja od 2000. do 2007.

Godina	Ukupan broj gradova	Ukupan broj kućanstava
2000.	7	907
2001.	8	1.042
2002.	7	430
2003.	9	482
2004.	9	543
2005.	9	689
2006.	10	730
2007.	10	746

Kod predstavnika gradova htjeli smo provjeriti stajalište o učinkovitosti sustava pomoći u podmirenju troškova stanovanja, s obrazloženjem da se podstanari koji su u nepovoljnoj situaciji ne mogu koristiti ovim oblikom pomoći jer nemaju ugovor o najmu stana, odnosno zbog niskih cenzusa – osnovica za ostvarivanje prava.

Na ponuđene odgovore predstavnici trinaest gradova drže da je riječ o učinkovitom sustavu u kojem pomoć dobiju zaista najpotrebitiji. Takvo mišljenje imaju predstavnici gradova koji su povećali cenzuse. Predstavnici tek tri grada sustav drže neučinkovitim jer pomoć ne dobiju oni koji su najpotrebitiji. Ostalih devet gradova navode dodatne komentare iz kojih se vidi da je riječ o neučinkovitosti sustava. Naglašava se potreba povećavanja osnovice za samce, radno nesposobne osobe i umirovljenike. Dio gradova od siromašnih građana – podstanara ne traži ugovore o najmu, već im subvencionira troškove stanovanja uz povjerenje.¹⁰ Takvu je praksu uglavnom podržala fokus-grupa.

¹⁰ Česta je praksa da se uz izjavu dvaju svjedoka priznaje podstanarski status kućanstvima koja nemaju ugovora.

Dakle, sustav pomoći u podmirivanju troškova stanovanja diskriminira slobodno ugovorene najmoprimce kao jednu od najranjivijih skupina na stambenom tržištu.¹¹ S druge strane, dio gradova improviziranim rješenjima pomože u pokrivanju troškova podstanarskim kućanstvima.

Sredstva i korisnici 2008.

Pitali smo koliko je u proračunu grada za 2008. predviđeno sredstava za pomoć u podmirenju troškova stanovanja. Predviđena sredstava za dvadeset tri grada kreću se u rasponu od 80.000 kuna do 8,5 milijuna kuna. Gradovi koji su podigli osnovicu za ostvarivanje tog prava u proračunu za 2008. predvidjeli su i veća sredstva. Ti su iznosi veći nego 2007. u trinaest gradova, isti su kao u 2007. u devet gradova, a manji su u tri grada.

Predstavnici sedamnaest gradova predviđaju da će u 2008. broj korisnika tog prava ostati isti, a u devet se gradova očekuje povećanje. S povećanjem računaju uglavnom veći gradovi gdje su inače troškovi života veći i gdje je veći broj korisnika tog prava. Ni jedan grad ne računa sa smanjenjem broja korisnika ovog socijalnog prava.

Organizacija provedbe programa

Poslove glede ostvarivanja prava na pomoć u podmirenju troškova stanovanja u dvadeset gradova obavlja sam grad, a u pet slučajeva ti su poslovi povjereni centru za socijalnu skrb. Centrima za socijalnu skrb te poslove povjeravaju uglavnom manji gradovi. U slučajevima kad gradovi provode te programe, oni su povjereni uredima koji se često, osobito u manjim gradovima, bave svim društvenim djelatnostima koje provode poglavarstva. U većim gradovima to se pravo ostvaruje u okviru rada ureda koji su nadležni za socijalne i zdravstvene programe.

Glede samoprocjene kadrovske ekipiranosti za obavljanje tih poslova, sedam gradova je dobro, a jedanaest zadovoljavajuće ekipirano, dok šest gradova kaže da su loše ekipirani. Lošije su kadrovski ekipirani ponovo manji gradovi. Članovi fokus-grupe bili su prvi put u prilici raspravljati o toj temi s kolegama iz drugih gradova.

¹¹ Hrvatska u regiji ima jedinstveni program kojim slobodno ugovoreni najmoprimci, ako imaju uredno ovjeren ugovor, mogu na kraju financijske godine, podnoseći prijavu poreza na dohodak, za iznos plaćene najamnine do 12.000 kuna ostvariti porezno priznat rashod.

Predstavnici dvadeset pet gradova zainteresirani su za stjecanje novih znanja kako bi unaprijedili ovaj socijalni program u svome gradu.

Informiranost građana o pravu na pomoć za podmirenje troškova stanovanja

Od predstavnika gradova tražili smo procjenu koliko su kućanstva, potencijalni korisnici pomoći za podmirenje troškova stanovanja u njihovu gradu, informirana o mogućnostima korištenja tim pravom i na ponudene odgovore dobili ovaj rezultat:

- svi potencijalni korisnici primjereno su informirani 10
- možda dio potencijalnih korisnika nije informiran 15
- potencijalni korisnici slabo su informirani 1

Iz pisanih komentara u ovoj anketi ipak se vidi da dio potencijalnih korisnika nije dovoljno informiran o ovom pravu i načinu njegovog ostvarivanja. Bolja informiranost kućanstava vjerojatno bi značila i povećan broj korisnika. Članovi fokus-grupe navode da se gradonačelnicima ne čini važnim povećavati te troškove pa se i ne šire informacije među građanima o ostvarivanju tog prava.

Zahtjevi kojima nije udovoljeno

Zanimalo nas je kolikom broju podnositelja zahtjeva za pomoć u podmirenju troškova stanovanja u protekle tri godine nije udovoljeno, tj. koliko je zahtjeva odbačeno. U sve tri godine odbačenih zahtjeva ima u trinaest gradova i čini se da je riječ o broju koji je stalan. Dio gradova ne odbija podnositelje zahtjeva, već im daje jednokratne pomoći.

Tablica 6. Podnositelji zahtjeva za pomoć u podmirenju troškova stanovanja od 2005. do 2007. kojima su zahtjevi odbijeni

Godina	Ukupan broj gradova	Ukupan broj kućanstava
2005.	13	549
2006.	12	533
2007.	13	419

Na pitanje o tri glavna razloga zbog kojih su zahtjevi bili odbijeni ističe se da podnositelji zahtjeva najčešće imaju veća primanja od propisanih. Potom imaju znatnu pokretnu i nepokretnu imovinu. Nadalje, nemaju ugovor o korištenju stana, što se odnosi na slobodno ugovorene najmoprince. Umirovljenici stanuju u pravilu u većim stanovima pa ne mogu ostvariti pravo na subvenciju. Dio podnositelja zahtjeva nema stalno prebivalište na području grada pa je to razlogom odbijanja zahtjeva.

Izrada učinkovitog modela za ostvarivanje pomoći u podmiranju troškova stanovanja

U otvorenom pitanju predstavnike gradova tražili smo da iz svog iskustva napišu konkretne prijedloge koji bi mogli pridonijeti reformiranju ovog sustava – pomoći za podmirenje troškova stanovanja i pomoći za ogrjev, očekujući da će to pravo imati sve važniju ulogu u sustavu socijalne skrbi.

Najveći broj komentara odnosi se na prijedlog da se pravo na pomoć za podmirivanje troškova stanovanja s gradova prenese na centre za socijalnu skrb. Ističe se da centri raspolažu svim podacima i stručnim kadrom za obavljanje tog posla. S druge strane, korisnici tih prava često su već korisnici drugih prava koja ostvaruju preko centra socijalne skrbi pa je neracionalno da to pravo ostvaruju u poglavarstvima. Prema njihovu mišljenju, gradovi bi trebali transferirati sredstva za ostvarivanje tog prava centrima za socijalnu skrb. To su u pravilu prijedlozi koji dolaze iz manjih gradova koji nisu adekvatno kadrovski ekipirani za obavljanje tih poslova.

Drugi su po brojnosti komentari koji govore o potrebi podizanja osnovice za ostvarivanje tog prava i o njezinu utvrđivanju na nacionalnoj razini. U tom se kontekstu ističe i problem podstanara koji nemaju ugovore temeljem kojih bi mogli ostvariti pravo na subvencije. Navodi se primjer da podstanari često imaju interni ugovor s najmodavcem. Predlaže se da se takvi ugovori, uz izvješće socijalnog radnika s terena, uzmu kao vjerodostojni dokaz za ostvarivanje prava na subvenciju.

U komentarima se upozorava i na neučinkovitost ostvarivanja prava na ogrjev te se predlaže ostvarivanje tog prava kroz program rada centara za socijalnu skrb. Riječ je o sredstvima koja dolaze iz državnog proračuna.

Dio komentara upozorava na zlorabe u korištenju tim pravom. Navode se primjeri osoba koje su registrirane kao nezaposlene, a rade na crno, voze automobile registrirane na tuđe ime. U slučajevima kad to pravo

ostvaruje radno sposobna, nezaposlena osoba, predlaže se da se za račun ostvarenog prava državi oduži radeći društveno korisne poslove.

Radi učinkovitijeg ostvarivanja tog prava članovi fokus-grupe predlažu bolju suradnju s udrugama i drugim dionicima na lokalnoj razini.

Socijalni stanovi u gradovima

Kao što smo već rekli, u tranzicijskim zemljama veća ulaganja u gradnju socijalnih stanova jedan su od razvojnih izazova stambenih politika. Postojeći fond socijalnih stanova uglavnom su nekvalitetni stanovi u kojima pretežito stanuju marginalne društvene skupine (Tsenkova, 2003; Hegedüs, 2007). Veći dio zemalja u regiji uspostavio je nacionalne programe gradnje socijalnih stanova. U mađarskom iskustvu pokazuje se nužnost partnerstva vlade i lokalnih vlasti u razvoju održivog modela gradnje socijalnih stanova (Hegedüs, 2008).

U našoj anketi gradove smo pitali o broju stanova sa zaštićenom najamninom (socijalnih stanova) u vlasništvu grada. Najviše je takvih stanova u Zagrebu 7.567, dok se navodi i grad samo s jednim takvim stanom. Zatim, po broju stanova sa zaštićenom najamninom slijede Rijeka sa 476 takvih stanova, Varaždin 390, Osijek 369, Velika Gorica 284 i Split 249 stanova.

Dvanaest gradova navodi da imaju probleme bespravno useljenih kućanstava u te stanove. Problem je najveći u Zagrebu gdje ima 2.282 bespravno useljena stana, odnosno 30% ukupnih socijalnih stanova.

Pitali smo kako se kreće broj socijalnih stanova u proteklih deset godina i na ponuđene odgovore dobili smo ovaj rezultat:

- povećava se 5
- gotovo je isti 8
- smanjuje se 9
- bez odgovora 4

Dakle, ako se samo u pet gradova povećava broj socijalnih stanova, možemo zaključiti da je riječ o rezidualnom socijalnom programu koji ne može podmiriti rastuće potrebe za socijalnim stanovima.

Provjerili smo imaju li zaštićeni najmoprimci mogućnost kupnje stanova u kojima stanuju, odnosno je li grad donio odluku o njihovoj prodaji. Devet je gradova donijelo odluku o prodaji tih stanova, i to je broj gradova u kojima se smanjuje broj socijalnih stanova. Uvid u praksu prodaje stanova

zaštićenim najmoprimcima govori da se iza takvih transakcija često kriju špekulantski interesi te da se ti stanovi poslije preprodaju za veći novac.¹²

Dio velikih gradova koji imaju i najviše tih stanova žale se da zbog niskih najamnina koje nisu dostatne za pričuvu¹³ pokrivaju gubitke u upravljanju tim stanovima i pri njihovu održavanju. Grad Zagreb zbog gubitaka u gospodarenju tim stanovima pripremio je odluku kojom bi se ti stanovi prodavali.

Očekivalo bi se da gradovi ulažu sredstva u gradnju novih socijalnih stanova. Naime, sredstvima od prodaje prijašnjih društvenih stanova u vlasništvu gradova trebali su se graditi socijalni stanovi. Međutim, samo je dvanaest gradova u proteklih deset godina ulagalo u gradnju socijalnih stanova. Najviše su socijalnih stanova gradili Varaždin 140, Zadar 126 i Osijek 105 stanova.¹⁴ Bez jasne nacionalne stambene politike glede ulaganja u gradnju socijalnih stanova ne može se očekivati da će gradovi ulagati u to znatnija sredstva.

Gradove smo pitali o postojanju važeće liste reda prvenstva, sastavljene temeljem provedenog natječaja, kojom su već odabrana kućanstva koja će dobiti socijalne stanove. U devetnaest gradova postoje takve liste, što svjedoči o potražnji za socijalnim stanovima i institucionaliziranoj praksi njihove raspodjele putem javnih natječaja.

Glede gradnje socijalnih stanova Hrvatska značajno zaostaje za zemljama srednje Europe, novim članicama Europske unije (Bežovan, 2008a). U usporedbi s njima Hrvatska nema stambenu strategiju te nema nacionalnu politiku gradnje socijalnih stanova.¹⁵

Visina zaštićene najmnine

Visinu zaštićene najmnine u Hrvatskoj određuje Vlada i ona iznosi 2,36 kuna/m². Tako niska najmnina dovodi u pitanje održivost projekata so-

¹² Slučajevi prodaje posebno su analizirani u dva grada.

¹³ Pričuva treba biti dostatna za upravljanje stanovima i održavanje stanova.

¹⁴ Krajem 2009. Grad Zagreb u naselju Jelkovec-Sopnica sagradio je oko 900 socijalnih stanova. To je veći broj novosagrađenih socijalnih stanova od svih drugih gradova u zemlji.

¹⁵ Hrvatske vlasti ne sudjeluju aktivno u međunarodnim programima i skupovima kojima se promiče važnost socijalnog stanovanja. Za razliku od drugih zemalja u regiji, Hrvatska nije sudjelovala u izradi Smjernica za socijalno stanovanje UNECE (2006).

cijalnog stanovanja.¹⁶ Predstavnike gradova pitali smo kako se slažu sa sljedećim tvrdnjama, i dobili smo ove odgovore.

Tablica 7. Stavovi predstavnika gradova glede zaštićenih najamnina i zaštićenih najmoprimaca

	Da	Ne	Bez odgovora
Treba povećati visinu zaštićene najamnine	12	7	7
Znatan dio zaštićenih najmoprimaca nisu siromašna kućanstva	10	8	8
Visinu zaštićene najamnine trebali bi određivati gradovi koji su i vlasnici tih stanova	18	2	6

Premda je zaštićena najamnina zaista niska i nije usporediva s onom tržišnom, nejasnim se čini stav sedam gradova da zaštićene najmnine ne treba povećavati. Primjerice, u Zagrebu je tržišna najamnina na srednje atraktivnoj lokaciji oko 50 kuna po m². Tako se na podstanarskom tržištu za 40 m² stana plaća najamnina od 2.000 kuna, a za takav se stan plaća zaštićena najamnina od 94,4 kune.

Istraživači se često mogu susresti sa stajalištima zaposlenih u gradskoj upravi, a i drugih koji se u širem smislu bave problemima stanovanja, da zaštićeni najmoprimci nisu uvijek i siromašna kućanstva. Takvo mišljenje zagovaraju i predstavnici deset gradova. Dakle, trebalo bi poraditi na kriterijima temeljem kojih bi se definirao socio-ekonomski status onih koji bi mogli biti najmoprimci u socijalnim stanovima. Članovi fokus-grupe inzistiraju na boljoj provjeri prihoda i imovine onih koji dobivaju socijalne stanove.

Čak osamnaest gradova drži da bi oni kao vlasnici stanova trebali određivati visinu zaštićene najamnine. U svijetu je praksa da država određuje najniži iznos te najamnine koji je dostatan za upravljanje i gospodarenje socijalnim stanovima, a vlasnici, gradovi ili neprofitne stambene organi-

¹⁶ Autor je na stambenim skupovima u regiji srednje Europe provjerio da je riječ o najnižem iznosu najamnine koja se računa za socijalni stan.

zacije, prema gospodarskim i socijalnim prilikama određuju visinu najamnine.

Na pitanje o primjerenosti visini zaštićene najamnine gradovi odgovaraju različito i predlažu čak smanjenje na 1,55 kuna po m² do povećanja na 8 kuna po m².

Stanovi za najam javnim djelatnicima

Pitali smo dodjeljuje li grad stanove sa zaštićenom najamninom znanstvenim, kulturnim i javnim djelatnicima. Takva je praksa prisutna u devet gradova. Grad Zagreb u proteklih deset godina dodijelio je 142 takva stana. Split je dodijelio 41, a Zadar 46 stanova. U tim se stanovima plaćaju povećane najmnine u sedam gradova. U Koprivnici najmnina iznosi 12,75 kuna po m², u Zagrebu 11,80 kuna po m², u Rijeci 8,71 kuna po m². Jedan grad navodi da najmnina ovisi o kvaliteti stana, opremljenosti i njegovoj lokaciji.

Ta bi praksa mogla biti dobrim iskustvom za razvoj programa javno-najamnih stanova koji bi prije svega bili namijenjeni mladim kućanstvima koja ne mogu dobiti socijalne stanove, a ne mogu se na tržištu zadužiti za kupnju stana.¹⁷ Prema raspravi na fokus-grupi, za dodjelom tih stanova kriju se često različiti interesi i na tu se praksu gleda kao na loše naslijeđe prošlosti.

Stanovi za ranjive skupine

Predstavnike gradova pitali smo postoji li u gradu fond stanova za privremenu pomoć obiteljima koje su se našle na ulici. U dvadeset tri grada odgovaraju ne, a tri grada su uskratila odgovor. Jedan grad navodi da imaju takozvani nužni smještaj (soba sa zajedničkom uporabom kupaonice).¹⁸

¹⁷ Grad Zagreb uveo je takvu inovaciju, donio pravilnik za dodjelu tih stanova te raspisao natječaj o njihovoj dodjeli, <http://www.zagreb.hr/UserDocsImages/stanovi/ODLUKA.pdf>, posjećeno 21. lipnja 2009.

¹⁸ U Hrvatskoj nisu imale nikakvog odjeka mjere kojima Vijeće Europe preporučuju ugrađivanje u nacionalne stambene politike brige za ranjive skupine (Council of Europe, 2008).

Naime, u slučajevima havarija, požara, nedavnog urušavanja u Zagrebu (Martinovka) postavlja se ozbiljno pitanje o raspolaganju gradova takvim smještajem.

Beskućnici kao rastuća ranjiva skupina u Hrvatskoj mogu računati s programom stambenog zbrinjavanja u sedam gradova (Zagreb, Rijeka, Split, Osijek, Zadar, Karlovac i Varaždin). Skloništa za beskućnike s izvjesnim kapacitetima nalaze se u većim gradovima. U tri slučaja gradovi organiziraju i plaćaju troškove skloništa, a u tri slučaja to rade u suradnji s organizacijama civilnog društva. To je područje u kojem se prepoznaje djelovanje Caritasa te nekih udruga.

Iskustva novih članica Europske unije govore da se integracijom u zajedničko tržište povećava i broj beskućnika.¹⁹ Beskućništvo je relativno noviji fenomen u većem broju naših gradova. Na pitanje o kretanju broja beskućnika u gradu u proteklih 5–6 godina, dobili smo ove odgovore:

- broj beskućnika raste 7
- broj je uvijek isti 6
- broj se smanje 3
- bez odgovora 10

Broj beskućnika raste u većim gradovima. Procjene o broju beskućnika u tim gradovima kreću se od Zagreba sa 400 beskućnika, Osijeka 50–100, Splita i Rijeke sa po 30 te Varaždina 20 do 25. Tri grada navode da nemaju beskućnika. Problem beskućnika u Zagrebu prepoznat je kao kompleksan problem socijalne isključenosti (Bakula-Andelić, Šostar, 2006) i to sve više postaje područjem djelovanja organizacija civilnog društva.

Procjena stambenih prilika

Glede procjene stambenih prilika u tim gradovima ponudili smo tvrdnje koje najbolje opisuju stambene prilike i dobili sljedeće rezultate:

¹⁹ Na taj fenomen upozorile su rasprave na radionici *Opcije za socijalno stanovanje u srednjoj i istočnoj Europi* održanoj u listopada 2008. u Budimpešti.

Tablica 8. Slaganje s tvrdnjama kojima se opisuju stambene prilike

	Da	Ne	Bez odgovora
Stanovi su sve skuplji	20	2	4
Mlade obitelji teško mogu doći do stana	21	2	3
Najamnine koje plaćaju podstanari su visoke	19	2	3
Troškovi stanovanja rastu i to ugrožava standard stanovništva	21	2	3
Gradovi bi trebali graditi socijalne stanove	22	0	4

Iskazana stajališta o rastu cijena stanova, mladim obiteljima koje teško dolaze do stanova, visokim najamnina koje plaćaju podstanari te rastu troškova stanovanja koji ugrožavaju standard stanovanja mogu se tumačiti kao pouzdani pokazatelji stambene krize u tim gradovima. Slaganje sa stajalištem da bi gradovi trebali graditi socijalne stanove čini se dijelom odgovorom na prihvaćanje pokazatelja o rastućoj stambenoj krizi.

Imajući u vidu činjenicu o nedefiniranoj i netransparentnoj stambenoj potražnji u gradovima, njihove predstavnike pitali smo o potrebi da se u njihovim gradovima obavi procjena stambenih potreba koja bi pokazala kvalitetu standarda stanovanja, potrebu za socijalnim i javno-najmnim stanovima, potražnju za staračkim domovima i slično. Predstavnici dvadeset jednog grada zagovaraju takvu nakanu, a tri grada ne vide potrebu takve procjene.²⁰

Uloga organizacija civilnog društva u stambenom zbrinjavanju

Organizacije civilnog društva u razvijenim zemljama važne su u zagovaranju stambenih prava, a i u pružanju stambenih usluga. Zanimalo nas je

²⁰ Povezano s tim projektom i prioritetima Zajedničkog memoranduma o socijalnom uključivanju CERANEO, Centar za razvoj neprofitnih organizacija, počeo je 2009. s projektom Procjene stambenih potreba u Hrvatskoj. Procjena stambenih potreba trebala bi biti napravljena i za Grad Zagreb.

djeluju li na području tih gradova neke udruge ili inicijative (udruge stanara, humanitarne organizacije koje pomažu starim osobama, udruge koje pomažu beskućnicima) koje se bave problemima stanovanja. U jedanaest gradova, u pravilu su to veći gradovi, djeluju takve organizacije i inicijative. U navođenju imena udruga dominira Caritas i inicijative povezane uz Katoličku crkvu. Navode se udruge umirovljenika, Udruga zagrebački bokci, udruge stanara i nekoliko humanitarnih udruga.

Jedanaest gradova izjavljuje da ima suradnju s tim udrugama i inicijativama. Oblici suradnje s tim udrugama temelje se na financijskim potporama koje im daju gradovi.

Dodatni komentari o stambenoj politici u gradovima

Na kraju upitnika predstavnike gradova molili smo da dopišu svoja razmišljanja o prethodnim temama s mogućim prijedlozima o prepoznatljivoj i inovativnoj ulozi gradova u stambenoj politici.

Nekoliko manjih gradova ne vide posebne nadležnosti i kapacitete svojih ureda za društvene djelatnosti u području stanovanja i stambene politike.

Predstavnici većeg grada koji je poduzetniji u ovom području predlažu:

Mislimo da je trenutačno najprihvatljiviji model stanogradnje u kombinaciji gradnje socijalnih stanova i javno-najamnih stanova. U tom smislu dobro bi došlo kreditiranje putem Razvojne banke Vijeća Europe. Lokalna samouprava jednostavno mora preuzeti inicijativu i pokrenuti stanogradnju. Pri tome bi država bila dužna poreznom politikom i drugim mjerama osigurati poticaje i olakšice.

Dakle, u gradovima većim od 40.000 stanovnika koji imaju i veće proračune identificirana je stambena potražnja i postoji izvjesna vizija uloge lokalnih vlasti u stambenoj politici.

U podužem komentaru predstavnici grada koji ima više od 40.000 stanovnika zaključuju:

Nema socijalnog stanovanja ni planskog stanovanja, niti na području grada postoji stambena politika. Stanovanje u gradu ovisi o privatnim poduzetnicima i investitorima koji nameću svoje nerealno visoke cijene. Mlade obitelji s manjim primanjima, i općenito širi sloj građanstva, pod takvim uvjetima teško si mogu priuštiti stan. Grad po objavljenom natječaju izrađuje listu prvenstva za dodjelu u najam stana u vlasništvu grada.

Nakon što dobiju stan u najam, korisnici stana stječu status zaštićenog najmoprimca, bez mogućnosti promjene npr. kupnje stana, ako se promijene životne mogućnosti obitelji. Broj zahtjeva za dodjelu stanova je velik, a stan dobije relativno malo obitelji s liste, jer stanogradnje nema, nego stan dobiju obitelji s liste nakon što netko od prijašnjih korisnika stana umre ili iz nekih drugih razloga napusti stan. Postavlja se pitanje čemu natječaj ako stanova za dodjelu nema. Održavanje i upravljanje gradskim stanovima je problem jer su stanovi koji se daju u najam često zapušteni i neadekvatni za stanovanje. Beskućnici u pravilu ne postoje, iako se iz prakse vidi da postoje i da ih se posredstvom CZSS uglavnom smješta u udomiteljske obitelji. Stambenu politiku trebalo bi kreirati i na državnoj i na lokalnoj razini. Lokalna uprava trebala bi moći omogućiti stanovanje za sve građane, nakon utvrđivanja stambenih potreba, planskom gradnjom. Lokalna samouprava trebala bi voditi računa o potrebama svoga područja i primjereno tome oblikovati stambenu politiku i programe. Gradnjom stanova za neku vrstu javnog najma trebalo bi mladim obiteljima i osobama koje su sada u nepovoljnom statusu najmoprimca omogućiti najam stana po nižim cijenama nego što su sada »na crno« bez ugovora i mogućnosti ostvarivanja pomoći za plaćanje najamnine.

Neki gradovi imaju konkretne stambene planove:

Tijekom 2007. pokrenuta je inicijativa za gradnju pedesetak novih stanova čiji bi korisnici bile obitelji i pojedinci ugroženog socijalnog statusa. Gradnjom takvih stanova bitno bi se poboljšali uvjeti stanovanja dosadašnjih korisnika te bi se smanjio broj zahtjeva za stambenim zbrinjavanjem. Osim gradnje socijalnih stanova Grad je preuzeo sve potrebne mjere za uključivanje u POS, za koji je interes iskazalo 79 građana koji nemaju riješeno stambeno pitanje. Grad Virovitica za potrebe gradnje prvih stanova prostornim planom predvidio je dio grada »južni blok« u kojem se predviđa gradnja desetak novih stambenih zgrada.

Nekoliko gradova ističe potrebu bolje kontrole korisnika socijalnih stanova te bolju suradnju s lokalnim dionicima. O tome se raspravljalo i na fokus-grupi.

Dakle, iz komentara se vide različite prakse i vizije gradova, a one redovito ovise o veličini grada i gospodarskom okruženju. Veći gradovi imaju izvjesnu viziju stambene politike koju nije moguće ostvariti bez jasnih mjera stambene politike na nacionalnoj razini. Tu činjenicu ističu i članovi fokus-grupe.

Zaključci s prijedlozima za reformu sustava

Izneseni podaci govore da je instrument subvencija najamnina i troškova stanovanja u Hrvatskoj rezidualnog karaktera i on ne može, kao u razvijenim zemljama, utjecati na povećanje stambene potražnje. Relativno mali broj potrebitih kućanstava ostvaruje to pravo, a iznosi sredstava za subvencije također su mali. Ovaj institut stambene politike nije razvijen i ovisi o političkoj volji lokalnih vlasti.

Instrument nije razvijen u manjim jedinicama lokalne samouprave pa se znatan broj potrebitih kućanstva u naseljima seoskog karaktera ne može koristiti tim pravom. Poseban program subvencioniranja grijanja i odgovornost županija za njegovu primjenu ne čini se funkcionalnim.

Dohodovna osnovica za ostvarivanje tih prava je preniska, a restriktivna je i veličina stambenog prostora koji se može subvencionirati. Najmoprimci na slobodnom tržištu teško mogu sklopiti ugovor o najmu, pa ne mogu niti ostvariti pravo na subvenciju najamnina i troškova stanovanja. Time se podstanari, često mlade obitelji u većim gradovima, kao najranjivija skupina na stambenom tržištu, ne mogu koristiti tim socijalnim programom.

Općenito, u Hrvatskoj je mali udio stanova sa zaštićenom najamninom (socijalnih stanova) u stambenom fondu pa je i krug korisnika tim pravom time sužen. Pored toga, najmnine su u tim stanovima veoma niske. Niske najmnine nisu dovoljne za upravljanje i održavanje tih stanova. Time vlasnici snose gubitke pa dio gradova, kao vlasnici, razmišljaju o njihovoj prodaji. Takvom politikom niskih najamnina dovodi se u pitanje održivost programa gradnje socijalnih stanova. Zaštićene najmnine treba povećati kako bi bile dostatne za pokrivanje troškova održavanja i upravljanja tim stanovima.

U analiziranim gradovima gradi se veoma mali broj socijalnih stanova. Nacionalnom strategijom stambene politike trebalo bi izraditi posebne smjernice za gradnju socijalnih stanova. Bez poticaja s državne razine i jasne politike gradnje socijalnih stanova nije moguće očekivati značajnije investicije gradova u ovom području.

Prava i poticaji za stambeno zbrinjavanje u Hrvatskoj ponajviše su namijenjeni dobro stojećim srednjim slojevima koji si mogu priuštiti kupnju stana (Bežovan, 2008).

Imaju li se na umu rast troškova života, očekivana poskupljenja struje i nedavna poskupljena plina te ekonomska kriza, potrebno je reformirati ovaj sustav kako bi se pomoglo potrebitim kućanstvima. Sustav bi bilo dobro reformirati u dva koraka.

Prvi korak, zbog žurnosti uvjetovane rastućim potrebama, podrazumijevao bi preporuke jedinicama lokalne samouprave za povećanjem osnovice za ostvarivanje tog prava na 1.600 kuna za samca, 2.600 kuna za dvočlanu, 3.600 kuna za tročlanu, 4.600 za četveročlanu obitelj te plus 700 kuna za svakog narednog člana.²¹ U slučaju subvencioniranja slobodno ugovorenih najamnina i troškova stanovanja te bi osnovice trebalo povećati 30%.

Potrebno je povećati površine stanova koji se mogu subvencionirati. Za samca 40 m², za dvočlano kućanstvo 60 m², a za svakog narednog člana 10 m².

Najamnine i troškovi stanovanja subvencionirali bi se u tri kategorije: 20%, 35% i 50% troškova. Subvenciju od 20% imala bi kućanstva s navedenim dohodovnim osnovicama, subvenciju od 35% imala bi kućanstva kojih su dohodci 70% posto osnovice, a 50% subvencija ostvarivala bi sva kućanstva s prihodima koji su 50% osnovice.

Pravo na subvenciju ne bi imala kućanstva koja imaju veće stanove te oni koji imaju druge nekretnine u vlasništvu, kako je to uređeno postojećim zakonom.

Drugi korak reforme podrazumijevao bi izmjene i dopune Zakona o socijalnoj skrbi s prijedlozima da se subvencije najamnina i troškova stanovanja – pomoć u podmirivanju troškova stanovanja, financira iz državnog proračuna, a da se ostvaruje u okviru programa rada centara za socijalnu skrb. Pomoć za ogrjev trebalo bi ukinuti i učiniti je dijelom subvencija najamnina i troškova stanovanja. Bilo bi učinkovito predvidjeti da jedinice lokalne samouprave sudjeluju sa 10% troškova pomoći u podmirivanju troškova stanovanja.

Iskustva razvijenih zemalja, a i zemalja u tranziciji, govore da je učinkovit sustav u ostvarivanju ovog prava moguće organizirati samo nacionalnim programom koji neće biti podložan volji lokalnih vlasti.

Osnovice za ostvarivanje ovog prava, visinu dohotka i veličinu stana, imajući u vidu prije predložene koje bi se dodatno evaluirale, trebalo bi odrediti ovisno o veličini naselja u kojem kućanstvo živi.

Nova istraživanja kvalitativnog karaktera, studija slučajeva o stambenoj potrošnji kućanstava dala bi potrebne informacije o izgradnji održivog modela subvencioniranja najamnina i troškova stanovanja.

²¹ Kao osnovica od 1.600 kuna uzeta je visina osnovnog poreznog odbitka u doba provedbe istraživanja.

Literatura

- Æhrén, P. (2004) Housing allowances. U: M. Lujanen (ed.) *Housing and Social Policy in the Nordic Countries*. Copenhagen: Nordic Council of Ministries
- Bakula-Andelić, M., Z. Šostar (2006) Beskućnici Grada Zagreba. *Revija za socijalnu politiku* 13: 399–412.
- Bežovan, G. (2008b) Subvencioniranje najamnina i troškova stanovanja u Hrvatskoj – nacrt. CERANEO, Zagreb, www.ceraneo.hr
- Bežovan, G. (2008a) Opcije za socijalno stanovanje u Srednjoj i Istočnoj Europi. *Revija za socijalnu politiku* 16: 95–97.
- Bežovan, G. (2008) Stanovanje i stambena politika. U: V. Puljiz i drugi: *Socijalna politika u Hrvatskoj*. Zagreb: Pravni fakultet
- Bežovan, G. (2006.) Housing Allowances Programmes in Croatia as a Part of Residual Welfare Regime. ENHR Conference, Ljubljana, <http://enhr2006-ljubljana.uirs.si>
- Bežovan, G. (1987) Stanovanje i stambena kriza. Zagreb: CDD
- Bežovan, G. (1987a) Socijalna politika u zadovoljavanju stambenih potreba. U: G. Bežovan, M. Kuzmanović (ur.) *Stambena politika i stambene potrebe*. Zagreb: Radničke novine
- Bežovan, G., S. Zrinščak (2001) Mogućnosti decentralizacije u socijalnoj politici i nove uloge lokalnih vlasti. *Revija za socijalnu politiku* 8: 239–258.
- Council of Europe (2008) *Housing policy and vulnerable social groups*. Strasbourg Cedex
- Fails, G. (1990) The Optimal Design of Housing Allowances. *Journal of Urban Economics* 27: 381–397.
- Filipovič, M. (2007) Ranjivost na stanovanjskem področju: Slovenija v evropski perspektivi. U: R. Sendi (ed.) *Stanovanjska reforma: pričakovanja, potrebe in realizacija*. Ljubljana: Urbanistični inštitut Republike Slovenije
- Grad Zagreb (2009). Odluka o najmu javno najamnih stanova. <http://www.zagreb.hr/UserDocsImages/stanovi/ODLUKA.pdf>
- Grigsby, W. G., S. C. Bourassa (2004) Section 8: The Time for Fundamental Program Change? *Housing Policy Debate* 15: 805–834.
- Hegedüs, J. (2007) Social housing in transitional countries. U: C. Whitehead, K. Scanlon (eds.) *Social Housing in Europe*. London: LSE
- Hegedüs, J. (2008) Social housing in transitional countries: The case of Hungary. U: K. Scanlon, C. Whitehead (eds.) *Social Housing in Europe II*. London
- Hegedüs, J., N. Teller (2005) Development of the Housing Allowance Programmes in Hungary in the Context of CEE Transitional Countries. *European Journal of Housing Policy* 5: 187–209.
- Kemp P. (ed.) (2007) *Housing Allowances in Comparative Perspective*. Bristol: Policy Press

- Kemp P. (2007a) Housing allowance in context. U: P. Kemp (ed.) *Housing Allowances in Comparative Perspective*. Bristol: Policy Press
- Kemp P. (2007b) Housing allowance in the advanced welfare state. U: P. Kemp (ed.) *Housing Allowances in Comparative Perspective*. Bristol: Policy Press
- Kofner, S. (2007) Housing allowance in Germany. U: P. Kemp (ed.) *Housing Allowances in Comparative Perspective*. Bristol: Policy Press
- Lujanen, M. (ed.) (2004) *Housing and Social Policy in the Nordic Countries*. Copenhagen: Nordic Council of Ministries
- Lux, M., P. Sunega (2007) *Housing Allowance in the Czech Republic – Comparative Perspective*. U: P. Kemp (ed.) *Housing Allowances in Comparative Perspective*. Bristol: Policy Press
- Ministarstvo rada i socijalne skrbi (2000) Podaci o provedbi članka 7. Zakona o socijalnoj skrbi. Rukopis
- Oxley, M. (1987) The aims and effects of housing allowances in Western Europe. U: W. van Vliet (ed.) *Housing Markets and Policies under Fiscal Austerity*. London: Greenwood Pres
- Satsangi, M. (2007) Housing allowance in France. U: P. Kemp (ed.) *Housing Allowances in Comparative Perspective*. Bristol: Policy Press
- Priemus, H. (1998) Improving or Endangering Housing Policy? Recent Changes in the Dutch Housing Allowance Scheme. *International Journal of Housing and Environmental Research* 5: 169–180.
- Tsenkova, S. (2003) Housing Policy Matters: The Reform Path in Central and Eastern Europe. U: S. Lowe, S. Tsenkova (eds.) *Housing Change in East and Central Europe –Integration or Fragmentation*. Aldershot: Ashgate
- UNECE (2006) *Guidelines on Social Housing. Principles and Examples*. Geneva
- Vlada Republike Hrvatske (1993) *Socijalni program*
- Vlada Republike Hrvatske (2007) *Zajednički memorandum o socijalnom uključivanju*, www.mzss.hr
- Zakon o socijalnoj skrbi, NN 73/97, 27/01, 59/01, 82/01, 103/03, 44/06, 79/07

AN ANALYSIS OF THE SYSTEM OF SUBSIDISED
RENTS AND HOUSING COSTS AND THE
PRACTICE OF CONSTRUCTING FLATS FOR
SOCIAL HOUSING IN CROATIA

Summary

The paper contains an analysis of the results of an empirical research dealing with the practice of subsidised rents and housing costs and investments in social housing in larger Croatian towns. The research had been conducted by postal survey after which a focus group was organised that discussed the survey results with the representatives of towns and cities. The practice of subsidising rents and housing costs in Croatia was adapted to the new frameworks during the 1990s. In the second half of the 1990s, these tasks were handed over to local authorities. Research results have shown that the system of subsidised rents and housing costs is of residual character, that it encompasses a small number of households, and that it cannot increase demand for housing units. Different bases for granting that right in various Croatian towns lead to the conclusion that local welfare states have been developed. Subtenants, who are a vulnerable group because they usually have no lease contracts, can become users of this programme only with great difficulties. Social housing and housing with protected rent amounts have but marginal share in the housing structure in Croatia. These are mostly poor quality housing units. Few towns have invested in building social housing units, while some of the towns have decided to sell such units to the protected tenants. Reforms have been suggested to meet the increased demand for social housing during recession in the form of stronger centralisation of social housing programmes and shared responsibility of the central state and municipalities for reform implementation. New research in this field should be oriented to the area of housing expenses and spending.

Key words: subsidised rents and housing costs, social housing, housing policy – Croatia