

# *Zakonski okvir djelovanja jedinica lokalne samouprave u stambenoj politici*

Gojko Bežovan\*

UDK 351.778.5

352

Pregledni znanstveni rad

Primljeno: 15. 7. 2000.

Prihvaćeno: 25. 9. 2000.

U ovom tekstu analizira se uloga jedinica lokalne samouprave u stambenim politikama razvijenih zemalja. Informira se o prijedlozima decentralizacije stambenih politika u tranzicijskim zemljama. Na kraju se daju prijedlozi za izgradnju decentraliziranog sustava stambene politike s naglašenom ulogom jedinica lokalne samouprave u Hrvatskoj.

*Ključne riječi: stambena politika, jedinice lokalne samouprave, stanovanje, stambene potrebe*

## I. Problem

Stambena politika, u danas razvijenim zemljama, dolazi u središte političkih zbivanja u drugoj polovini 19. stoljeća. To je vrijeme industrijalizacije i ubrzane urbanizacije čije je glavno obilježje do tada nezapamćen rast gradova. Stabilizacija procesa urbane koncentracije donekle se vremenski poklapa sa stabilizacijom demokratskih režima. Tada je već jasno prepoznatljiva uloga političkih stranaka i sindikata. Stanovanje postaje političkim i socijalnim problemom stalno prisutnim u javnosti. Otada, pa sve do danas, problemi su stanovanja na različite načine zadatak i obveza države.

Stambene potrebe podmiruju se po tržišnim zakonima ponude i potražnje. Država se ne upleće u taj proces i on se tretira kao i drugo poduzetništvo.

---

\* Dr. sc. Gojko Bežovan, docent Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu

Špekulantski interesi poduzetnika, u toj socijalno osjetljivoj sferi, brzo dolaze u sukob s političkom organizacijom radništva, a poslije i same države. Promjene sustava stambene opskrbe ovise o općim ekonomskim i političkim prilikama u pojedinoj zemlji, a s uspostavljanjem sustava koji će biti funkcionalan za društveni razvoj računa se na duži rok (Ball, 1983.). Već na prijelazu stoljeća neke zemlje, na primjer Nizozemska, prepoznaju važnost stambenih potreba i u svoje ustave unose odredbe o obvezama države da osigura svojim građanima pravo na pristojno stanovanje (Priemus, 1984.).

Stambeni su programi u početku centralizirani s ograničenom ulogom jedinica lokalne samouprave. Razvoj stambene politike znači i njezinu decentralizaciju. U tom smislu zagovaramo stav da je teško "učiti" iz iskustva stambenih politika razvijenih zemalja, osobito kada je u pitanju uloga jedinica lokalne samouprave.<sup>1</sup> Zakonski okvir uloge jedinica lokalne samouprave uvijek slijedi policy okvir.

Procesi tranzicije stambenog sektora, posebno uloga jedinica lokalne samouprave, u Poljskoj i Slovačkoj mogu biti korisni za Hrvatsku.

Stambena politika bila je jedno od najproturječnijih područja razvoja socijalističkih društava. Dugo vremena podmirivanje stambenih potreba financiralo se doprinosima iz osobnih dohodaka. Već u drugoj polovini 80-ih koncept stambene politike u Hrvatskoj zapao je u ozbiljnu krizu (Bežovan, ur., 1987.). Rasprave o potrebama reformi ovog sustava bile su ograničene konceptom ukupnog gospodarskog razvoja u kojem se nije dovodila u pitanje dominacija društvenog vlasništva i jednostranački sustav. Poslije političkog prevrata dolazi do dramatične promjene sustava stambene politike.

## II. Uloga jedinica lokalne samouprave u stambenim politikama razvijenih zemalja

Pedesetih i šezdesetih godina 20. stoljeća stambenu politiku, u okviru šireg koncepta razvoja socijalnih država, određuje temeljna dilema o stanu kao kapitalnoj investiciji koja se ostvaruje na tržištu, ovisno o ponudi i potražnji.

<sup>1</sup> Konferencija Europske mreže stambenih istraživača održana u Švedskoj, u lipnju 2000. godine, pokazala je da tranzicijske zemlje mogu malo toga učiti iz iskustva razvijenih zemalja. Stambena politika u razvijenim zemljama sve više je isprepletena s drugim programima socijalnih država.

Stambena gradnja značajan je poticaj gospodarskim aktivnostima i prioritet u strukturi potrošnje svakog domaćinstva. Zbog različitih eksternih utjecaja stambeno tržište ne funkcionira optimalno i zbog toga je potrebna državna intervencija (Oxely, Smith, 1996.). S druge strane, stan je kao posebno dobro (*merit good*), kojim se podmiruju važne socijalne potrebe, roba potrebna pojedincima, premda odluče da je ne žele kupiti. Kvalitetan stan može se smatrati posebnim dobrom, koje će biti od koristi pojedincu izvan njegovih pretpostavki. Prema nekim ekonomistima (Oxely, Smith, 1996.), obrazovanje i zdravstvena zaštita mogu se smatrati posebnim dobrima. Sve vlade ne prihvaćaju stan kao posebno dobro. Tome se naročito opiru liberalne stranke.

Tijekom šezdesetih godina u razvijenim zemljama profiliraju se različiti sustavi stambenih politika. S obzirom na različitu ulogu države u stambenoj potrošnji (Donnisom, 1967.), stambene se politike u razvijenim zemljama dijele na dva tipa.

a) Opsežna (*comprehensive*) politika preuzima odgovornost za podmirenje stambenih potreba cjelokupnog stanovništva. Opsežna stambena politika znači usmjeravanje nacionalnih resursa u područje stanovanja tako da se maksimalizira blagostanje cjelokupne populacije. Vlade u tim zemljama imaju značajnu kontrolu opsega gradnje i vremena dovršetka, pa čak i lokacije stambenih objekata za sve društvene skupine i gotovo za sve tipove graditelja.

Stambene politike u Švedskoj, Francuskoj, Zapadnoj Njemačkoj i Nizozemskoj, u tom vremenu, klasificiraju se kao opsežne politike, premda nijedna vlada u tim zemljama ne gradi toliko državnih stanova kao npr. vlada Velike Britanije. Taj tip stambene politike povezan je sa širim konceptom razvoja socijalnih država u kojima se stambeno pravo prepoznaje kao odgovornost države da svim građanima osigura pristojan stan.

b) Drugi je tip dodatna (*supplementary*) stambena politika. Tu je riječ o ograničenijem djelokrugu aktivnosti vlade. Nastojanja vlade usmjerena su prema podmirenju posebnih potreba i rješavanju specifičnih problema. Dodatna politika znači izuzetno interveniranje u inače normalno funkcionirajući tržišni sustav. Taj tip stambene politike bavi se potrebama specifičnih društvenih skupina koje slabije prolaze na tržištu rada i imaju niže

dohotke. Te skupine na osnovi svojih zarada ne mogu doći do pristojnog stana na stambenom tržištu.

Ovom tipu stambene politike pripadaju Velika Britanija i Sjedinjene Američke Države. Tu politiku ponajprije karakterizira gradnja značajnog broja manjih stanova u državnom vlasništvu za iznajmljivanje materijalno lošije stojećim domaćinstvima.

Središnja vlast u zemljama Europske unije nigdje nije izravno uključena u stambenu opskrbu (Oxely, Smith, 1996.). Jedinice lokalne samouprave imaju važnu ulogu u stambenoj politici. Središnja i regionalne vlasti imaju značajnog udjela u nadzoru stambenih programa.

1. U razvojnim planovima jedinice lokalne samouprave (Nizozemska, Švedska, Danska) značajnu pažnju posvećuju gradnji stanova i podmirivanju stambenih potreba. Prosječno svakih pet godina procjenjuju se stambene potrebe i na osnovi toga se izrađuju planovi podmirjenja tih potreba za jedinice lokalne samouprave, regije i nacionalni program.

To je veoma važna aktivnost jer se na taj način mobilizira potrebna politička podrška financiranju programa stambene gradnje.

2. U okviru prostornih planova jedinice lokalne samouprave vode brigu o stambenoj gradnji, a posebno o gradnji socijalnih stanova. Na osnovi procijenjenih stambenih potreba dio prostora u planovima namjenjuje se stambenoj gradnji. To je dio politike lokalnih vlasti u svim zemljama Europske unije.

3. Za stambenu gradnju važna je zemljišna politika. Vodeći računa o planovima stambene gradnje i o cijeni stanova, jedinice lokalne samouprave koriste pravom prvokupa nekretnina u prometu (zemljišta i stanova). To se pokazuje kao jedna od najučinkovitijih mjera pouzdanog planiranja stambene gradnje.

U Njemačkoj jedinice lokalne samouprave imaju obvezu osigurati dovoljno zemljišta za socijalnu gradnju. Lokalne vlasti pripremaju zemljiše i do 50% niže od tržišne cijene. U Francuskoj se subvencije za socijalne stanove mogu dobiti ako je cijena zemljišta ispod određene cijene. Posebnu ulogu u pripremi zemljišta za socijalnu gradnju imaju lokalne vlasti u Nizozemskoj (Heins, 2000.). U Velikoj Britaniji neprofitne stambene organizacije mogu

dobiti zemljiše za socijalnu gradnju od lokalnih vlasti po nižoj cijeni (Oxely, Smith, 1996.). Uloga lokalnih vlasti u osiguravanju zemljišta za socijalnu stambenu gradnju čini se nezamjenljivom u politici gradnje stanova po pristupačnim cijenama.

4. Jedinice lokalne samouprave vode evidenciju stambeno nezbrinutih te imaju posebne pravilnike o raspodjeli socijalnih stanova. Liste za dodjelu socijalnih stanova rezultat su uglavnom socijalnih kriterija. Dio zemalja propisuje i najveći dohodak po članu domaćinstva (Nizozemska) kao kriterij za dobivanje socijalnih stanova. Socijalni su stanovi vlasništvo jedinica lokalne samouprave ili neprofitnih stambenih organizacija (stambenih zadruga).

5. Jedinice lokalne samouprave grade socijalne stanove (prijašnje iskustvo Velike Britanije) ili to povjeravaju neprofitnim stambenim organizacijama za ciljane skupine stanovništva. Jedinice lokalne samouprave osiguravaju jeftinije građevno zemljiše, kreditiraju stambenu gradnju (Austrija) ili su pak jamac za stambene kredite.

6. Jedinice lokalne samouprave subvencioniraju najamnine i troškove stanovanja ciljanim skupinama na osnovi posebnih pravilnika. Pravo na subvenciju imaju redovito domaćinstva koja stanuju u socijalnim i privatnim stanovima. Subvencije se ostvaruju na osnovi posebnih pravilnika koji se temelje na provjeri prihoda i imovine primatelja. Poseban status imaju domaćinstva s više djece. U svim zemljama OECD-a, osim Francuske i Velike Britanije, na nacionalnoj je razini predviđen maksimalni dohodak do kojeg se mogu dobiti subvencije (Hedman, 1994.) Jedinice lokalne samouprave uključene su i u odlučivanje o visini najamnina (Wiktorin, 1993.).

Financiranje tih subvencija podijeljeno je između središnje i lokalne vlasti u Njemačkoj, Švedskoj. U Danskoj i Velikoj Britaniji program financiraju lokalne vlast, a u Norveškoj, Finskoj, Nizozemskoj i Belgiji središnja vlast.

### III. Uloga jedinica lokalne samouprave u stambenim politikama tranzicijskih zemalja

Prva polovina 90-ih godina obilježena je veoma sličnim stambenim reformama u tranzicijskim zemljama. Baross i Struyk (1993.) u tim reformama prepoznaju sljedeće zajedničke karakteristike:

- decentralizacija odgovornosti države za stambenu opskrbu i privatizacija državnog stambenog fonda;
- značajna redukcija stambene proizvodnje i restrukturacija stambene ponude;
- postupna restrukturacija i razvoj sustava stambenih financija;
- reforma sektora za iznajmljivanje.

Te se reforme odvijaju u doba gospodarske krize i uspostave novog političkog i gospodarskog sustava.

Prema Chapmanu i Murieu (1996.) brojni su problemi kritični za razvoj stambenih tržišta u postsocijalističkim zemljama. Nedostupnost informacija o stambenom sektoru treba nadoknaditi istraživanjima usmjerenima na lokalnu razinu. Ta istraživanja trebala bi odgovoriti na ova pitanja:

- Kakav je utjecaj nezaposlenosti na stambeno tržište? Utječe li to na migracije?
- Kako funkcionira tržište stanova koji su u vlasništvu građana? Kako se razvija tržište korištenih stanova?
- Koje su namjere vlasnika zemljišta i nekretnina te kako to utječe na ponudu stanova?
- Kakav je položaj ljudi na različitim stambenim listama za čekanje na stan?
- Kakav je položaj novosnovanih domaćinstava i kakve su njihove preferencije?
- Kakvi su razmjeri i priroda stambenih problema?
- Kakva je praksa davanja hipotekarnih kredita?
- Kakve probleme imaju oni koji sami grade svoje stanove i kako im se može pomoći?
- Kakvi su problemi održavanja stanova?
- Koliko je važna rastuća socijalna i gospodarska podjela društva i kako to utječe na stambenu opskrbu?

Odgovori na ta pitanja važni su za uspostavljanje policy i zakonskog okvira djelovanja jedinica lokalne samouprave.

Rezultati novijih rasprava i istraživanja<sup>2</sup> pokazuju da je prvo razdoblje stambene tranzicije, osobito u srednjoeuropskim tranzicijskim zemljama, prošlo. Pokazatelji za takvu tvrdnju obrazlažu se činjenicama gospodarskog rasta u tim zemljama, oporavka stambenog tržišta, oživljavanjem stambene gradnje, prvim rezultatima inozemne tehničke pomoći u stambenoj politici, novom ulogom neprofitnih organizacija i drugih instituta moderne stambene politike (Hegedüs, J.; Tosics, I.; Mayo, S. K., 1996.).

Ekonomsko povjerenstvo za Europu (1998.) - Odbor za čovjekova naselja Ujedinjenih nacija napravio je opsežnu studiju o stambenoj politici u Poljskoj. U studiji se zaključuje da vlada mora napraviti jasan program nacionalne stambene politike i definirati:

- glavne probleme, izazove i strategije,
- prioritete i ciljeve,
- postojeće instrumente i predvidive učinke,
- predlog novih instrumenata i predvidivih učinaka,
- očekivane rezultate s vremenskim okvirom.

Od lokalnih se vlasti očekuje što brža transformacija u učinkovitog opskrbljivača i partnera privatnom sektoru. Da bi to postigle, lokalne vlasti moraju:

- uspostaviti odgovarajuću političku i administrativnu strukturu kako bi odgovorile izazovima,
- razviti program stambene politike, strategije i plan aktivnosti,
- razviti i primijeniti zemljišnu politiku za novu stambenu gradnju,
- uključiti se u financiranje infrastrukture potrebne za stambenu gradnju,
- lokalne se vlasti moraju uključiti u novu gradnju kako bi ciljanim skupinama osigurale socijalne stanove,
- lokalne vlasti mogu same graditi takve stanove ili gradnju povjeriti neprofitnim stambenim organizacijama (stambenim zadrugama),

<sup>2</sup> Ovdje se posebno pozivamo na rasprave na konferenciji *Housing in Transition*. Piran. 3.-5. 9. 1997. O konferenciji više Bežovan, 1998.

- za te stambene projekte lokalne vlasti moraju osigurati zemljište i infrastrukturu,
- lokalne vlasti moraju dati prednost hitnim zahtjevima održavanja i obnove postojećeg stambenog fonda.

Dio preporuka odnosi se na ciljanu skupinu lokalnih vlasti:

- sve lokalne vlasti moraju izraditi program stambene politike, prioritet treba dati gradovima većim od 100.000 stanovnika,
- administrativnu strukturu lokalnih vlasti u urbanim sredinama valja reorganizirati za potrebe nove stambene politike,
- stambena politika na lokalnoj razini treba biti otvorena i tržišno orijentirana,
- lokalne vlasti moraju organizirati programe obuke za svoje osoblje,
- zemljišna politika u svim urbanim jedinicama lokalne samouprave mora biti definirana.

Zakonskim promjenama 1994. i 1995. godine jedinice lokalne samouprave postale su partneri središnjoj vlasti u oblikovanju i provođenju stambene politike. Glavne su obveze lokalnih vlasti u tom smislu:

- podmirenje stambenih potreba stanovništva,
- osiguranje socijalnih stanova za domaćinstva s niskim dohotkom,
- gradnja novih stanova,
- plaćanje i kontrola stambenih doplataka i subvencija.

Jedinicama lokalne samouprave dopušteno je:

- odlučivati o pravilima upravljanja stambenim fondom kojeg su one vlasnice,
- određivati visinu najamnine u okvirima koje određuje vlada,
- odlučivati o politici i kriterijima za prodaju stanova u vlasništvu lokalnih vlasti,
- planirati i pripremati zemljiše za novu stambenu gradnju,
- osnivati ili biti suosnivačima neprofitne stambene organizacije (stambene zadruge),
- tražiti od nacionalnog stambenog fonda djelomično (do 50%) financiranje gradnje novih stanova po neprofitnoj shemi.



Postojeći zakonski okvir daje jedinicama lokalne samouprave značajnu slobodu u određivanju vlastite stambene politike te u primjeni, nadzoru i analizi njezinih rezultata. Ograničenja jedinicama lokalne samouprave odnose se samo na maksimalan iznos najamnina u stanovima koji su njihovo vlasništvo (maksimum 3% građevinske vrijednosti, maksimalna najamnina u novim stanovima neprofitnih organizacija iznosi 4% građevinske vrijednosti) te na kontrolu statusa i osnivanja neprofitnih stambenih organizacija.

Radi davanja težine stambenoj politici u nacionalnom parlamentu osnovan je poseban odbor za stambenu politiku. Većim gradovima također se preporučuje da osnuju takve odbore.

Ekonomsko povjerenstvo za Europu (1999.) - Odbor za čovjekova naselja Ujedinjenih nacija napravio je opsežnu studiju o stambenoj politici i u Slovačkoj.

U programu *Koncepcija državne stambene politike 2000.* važnu ulogu moraju imati jedinice lokalne samouprave. Veće jedinice lokalne samouprave moraju prirediti i primijeniti svoje stambene programe kako bi bili prihvatljivi za financijsku pomoć države za gradnju lokalne stambene infrastrukture. Stambeni programi jedinica lokalne samouprave moraju imati istu strukturu i vremenski okvir (10 godina / 4 godine) trajanja.

Stambeni programi jedinica lokalne samouprave moraju biti usmjereni na:

- lokalne stambene probleme,
- postavljanje prioriteta,
- postavljanje godišnjih ciljeva za novu gradnju,
- postavljanje ciljeva za održavanje i renoviranje postojećeg stambenog fonda s naglaskom na štednju energije,
- razvoj strategija kako bi se ojačala suradnja s privatnim sektorom i tržištem u pružanju stambenih usluga,
- razvoj i primjenu politike pribavljanja zemljišta i njegova komunalnog opremanja za stambenu gradnju.

Prema novom su programu stambene politike odgovornosti jedinica lokalne samouprave ove:

- priprema i primjena lokalne stambene politike i nadzor nad njome,
- odgovornost za novu stambenu gradnju na svome području,

- osiguravanje dovoljno zemljišta za gradnju,
- koordiniranje i sudjelovanje u gradnji infrastrukture,
- poticanje projekata privatnog sektora,
- koordiniranje i sudjelovanje u projektima socijalne gradnje,
- poticanje boljeg održavanja postojećeg stambenog fonda,
- podizanje na višu razinu upravljanje lokalnim stambenim resursima i njihovu administraciju,
- pružanje informacija i pomoći privatnom sektoru,
- financiranje nove stambene gradnje preko općinskih stambenih razvojnih fondova nastalih prodajom općinskih stanova.

Na programe stambene gradnje i ulogu jedinica lokalne samouprave u tranzicijskim zemljama sve se više gleda kao na važan čimbenik gospodarskog razvoja. U tom smislu sve se više protežira gradnja stanova u vlasništvu stanara, a socijalna gradnja zaostaje.

#### IV. Zakonski okvir djelovanja jedinica lokalne samouprave u području stambene politike u Hrvatskoj

U Hrvatskoj, naspram izražene stambene krize, ne postoji cjelovit koncept stambene politike. U tom je smislu i zakonski okvir djelovanja jedinica lokalne samouprave u ovom području fragmentaran. Prije izneseni primjeri, osobito tranzicijskih zemalja, mogu bit veoma inspirativni za razvoj sustava stambene politike.

Stambena gradnja u Hrvatskoj u stalnom je opadanju.

Tablica 1. Broj novosagrađenih stanova u Hrvatskoj po tipu vlasništva  
(1986.-1998.)

Godina	Broj stanova	Privatni	Državni/društveni
1986.	23.796	14.113	9.683
1987.	22.768	13.762	8.006
1988.	21.766	13.869	7.897
1989.	20.341	13.871	6.470
1990.	18.596	13.428	5.084
1991.	12.626	8.470	4.153
1992.	7.767	5.805	1.962
1993.	8.343	7.535	808
1994.	9.710	8.902	808
1995.	7.359	6.514	845
1996.*	12.624	11.407	1.217
1997.	12.516	11.723	793

Izvor: Statistički ljetopisi Republike Hrvatske

Povećan broj novosagrađenih stanova u 1996. i 1997. godini, prema komentarima nadležnih službenika u statistici, rezultat je obnove porušenog stambenog fonda.

Uloga jedinica lokalne samouprave u stambenoj politici može se prepoznati kroz ove okvire:

1. Na razini jedinica lokalne samouprave u nas ne postoji zakonska obveza procjene stambenih potreba i donošenja planova za njihovo podmirenje.
2. U okviru prostornih planova urbanih naselja u nas postoji obveza određivanja namjene prostora. Međutim, nije predviđeno da se posebno namjenjuje zemljište za gradnju socijalnih stanova.
3. Uloga jedinica lokalne samouprave u zemljišnoj politici sasvim je dvojbena. Ne postoji pravo prvokupa nekretnina u prometu kako bi se vodila zemljišna politika. Jedinice lokalne samouprave ne osiguravaju zemljište za gradnju socijalnih stanova (osim stanova za branitelje). Zakonom o vlasništvu i drugim stvarnim pravima, člankom 391., propisuje se da nekretnine u vlasništvu jedinica lokalne samouprave mogu biti otuđene

samo na osnovi javnog natječaja i uz naknadu po tržišnoj cijeni. To je prepreka aktivnoj ulozi jedinica lokalne samouprave u stambenoj politici.<sup>3</sup>

4. Jedinice lokalne samouprave ne vode evidenciju o stambeno nezbrinutima. Dio većih gradova gradi socijalne stanove i ima pravilnike o njihovoj raspodjeli. Jedinice lokalne samouprave određuju iznos zaštićene najamnine na temelju uvjeta i mjerila koje utvrđuje Vlada. Međutim, jedinice se lokalne samouprave u tom smislu često ne rukovode politikom koju propisuje Vlada.
5. Neki veći gradovi grade socijalne stanove iz sredstava dobivenih prodajom društvenih stanova. U većem dijelu gradova nema kontrole utroška tih namjenskih sredstava.
6. Prema Zakonu o socijalnoj skrbi jedinice su lokalne samouprave obvezne u svom proračunu za potrebe socijalne skrbi osigurati sredstva u visini najmanje 5% svojih prihoda kojima u prvom redu osiguravaju pomoć za podmirenje troškova stanovanja. Ta se sredstva ne koriste za troškove stanovanja sa zaštićenom najamninom. Imovinski cenzusi su niski pa ta mjera ne može imati poželjne učinke. Tu subvenciju ne mogu dobiti oni koji plaćaju tržišnu najamninu.

## V. Zaključci - prijedlozi za promjene

1. U ciljanoj skupini gradova koji ubiru prirez valjalo bi uvesti praksu procjene stambenih potreba i izrade programa podmirenja stambenih potreba. U četiri velika grada trebalo bi osnovati odbore za stambenu politiku. To bi značilo i obučavanje dijela zaposlenih u nadležnim službama.
2. U prostornim planovima gradova potrebno je posebno, na osnovi procijenjenih potreba, predvidjeti lokacije za gradnju socijalnih stanova.
3. Zakon o vlasništvu i drugim stvarnim pravima, članak 391., propisuje da nekretnine u vlasništvu jedinica lokalne samouprave mogu biti otudene samo na osnovi javnog natječaja i uz naknadu po tržišnoj cijeni. To je pre-

<sup>3</sup> Vlada je nedavno u tom smislu i pokrenula inicijativu.

preka aktivnoj ulozi jedinica lokalne samouprave u stambenoj politici. Tu odredbu treba izmijeniti i jedinicama lokalne samouprave dopustiti aktivnu ulogu u zemljišnoj politici glede programa gradnje socijalnih stanova. Cijenom zemljišta može se značajno utjecati na cijenu stanova.

Aktivnoj zemljišnoj politici jedinica lokalne samouprave pridonijelo bi uvođenje prava prvokupa nekretnina u prometu. U tom smislu treba izmijeniti zakone.

4. Jedinice lokalne samouprave morale bi voditi evidenciju stambeno nezbrinutih kućanstava i u tom smislu napraviti planove gradnje socijalnih stanova. Dodjelu socijalnih stanova valja urediti primjenom transparentnih pravilnika. Potrebno je napraviti pilot-projekt socijalnog stanovanja kako bi se u cijeloj zemlji ujednačili standardi gradnje i građevinske cijene socijalnih stanova. Za takve projekte moguće je dobiti sredstva Razvojne banke Vijeća Europe. Gradnju takvih stanova treba povjeriti neprofitnim stambenim organizacijama (stambene zadruge).

Status stanova sa zaštićenom najamninom, prema Zakonu o najmu stanova, treba izmijeniti i uvesti institut socijalnih stanova. U tim stanovima treba naplaćivati ekonomsku najamninu, a subvencionirati ju domaćinstvima koja ju nisu, prema određenim kriterijima, kadra platiti. Vlada treba voditi aktivniju kontrolu visine najamnina.

Jedinice lokalne samouprave trebaju razviti programe subvencioniranja najmnine i troškova stanovanja kako bi se pomoglo onima koji veći dio svojeg dohotka daju za najam privatnih stanova. U tom smislu trebaju se povećati cenzusi i standardi stanova za koje je dopušteno subvencioniranje. Nadalje, porezni organi u jedinicama lokalne samouprave trebaju poduzeti korake za legalizacijom iznajmljivanja stanova. Time bi se povećali proračuni jedinica lokalne samouprave, a najmoprimci bi mogli na osnovi ugovora ostvariti pravo na subvenciju najmnine i troškova stanovanja.

5. Potrebno je uvesti kontrolu namjenskog trošenja sredstava dobivenih prodajom društvenih stanova. Planskim trošenjem tih sredstava i dobivanjem povrata sredstava za stanove kupljene devizama (Vlada je već trebala izdati obveznice) mogla bi se dobiti respektabilna sredstva za gradnju socijalnih stanova. Alternativno, gradovi bi trebali udružiti sredstva koja dobiju, ili će dobiti, s te osnove u nacionalni stambeni fond. Nacionalni

stambeni fond mogao bi postati predvodnikom novih stambenih programa u zemlji te partnerom Vladi. Taj fond trebao bi tražiti kredite Svjetske banke i Europske banke za obnovu i razvoj.

## Literatura

- Ball, M. (1983.) *Housing Policy and Economic Power -The Political Economy of Owner Occupation*. London and New York: Methuen
- Bežovan, G. (ur.) (1987.) *Stambena politika i stambene potrebe*. Zagreb: Radničke novine
- Bežovan, G. (1997.) Međunarodna konferencija: Stanovanje u tranziciji, *Društvena istraživanja*, 6: 653-656.
- Chapman, M.; Muric, A. (1996.) Full of Eastern Promise - Understanding Housing Privatization in Post-Socialist Countries, *Review of Urban & Regional Development Studies*, 8:156-170.
- Donnison, D. (1967.) *The Government of Housing*. Middlesex: Penguin Books
- Economic Commission for Europe (1998.) *Country Profiles on the housing Sector Poland*. Geneva : United Nations
- Economic Commission for Europe (1999.) *Country Profiles on the housing Sector Slovakia*. Geneva : United Nations
- Hedman, E. (ed.) (1994.) *Housing in Sweden - An International Perspective*. Karlskrona: Boverket
- Hegedüs, J.; Tosics, I.; Mayo, S. K. (1996.) Transition of the Housing Sector in the East Central European Countries, *Review of Urban & Regional Development Studies* , 8:101-136
- Heins, G. (2000.) *Regional Housing Planning - A Case Study of Regional Planning of Residential Areas in The Netherlands*. Referat. ENHR 2000 Conference Gävle
- Oxley, M., Smith, J. (1996.) *Housing Policy and Rented Housing in Europe*. London: E&FN Spon
- Priemus, H. (1984.) *Housing Allowances in the Netherlands*. Delft: Delft University Press
- Statistički ljetopisi Republike Hrvatske
- Wiktorin, M. (1993.) *An International Comparison of Rent Setting and Conflict Resolution*. Gävle: Swidish Institute for Building Research

## LEGAL FRAMEWORK OF THE LOCAL SELF-GOVERNMENT UNITS IN HOUSING POLICIES

### *Summary*

*This article departs from a thesis that the problems of housing make the first rate political, economic, social and economic issue in every country. The accommodation is the basic human need, which in the developed countries has not for a long time been fulfilled exclusively under the market laws of demand and supply. In the process of fulfillment of the housing needs a governmental intervention is necessary.*

*The housing programs have been in the developed countries at the beginning centralized, with only a limited role of the local self-government units. The development of housing policies means their decentralization. The jurisdiction of the local authorities in the developed countries make: planning of the housing construction whereas a social housing has been specially pointed in the area planning; land development planning; a registration of the socially unsecured persons; construction of social-care apartments and subventions of rents and dwelling expenses.*

*The units of local self-government in the housing policies of the countries in transition carry a very significant role.*

*In the article the thesis is being explained that in Croatia there exists no system of housing policies. The role of the local self-government units is rather non-purposeful and fragmented. In the process of establishing the new system of housing policies the role of the local self-government units should be specially considered. The specific proposals have been presented to that purpose.*

*Key words: housing policies, local self-government units, accommodation, housing needs*