

# Europeizacija stambenih politika u postsocijalizmu: usporedba iskustava Slovenije i Hrvatske

JOSIP PANDŽIĆ\*

Studijski centar socijalnog rada  
Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu  
Zagreb, Hrvatska

Prethodno priopćenje

UDK: 316.323:365(497.4+497.5)

doi: 10.3935/rsp.v28i1.1707

Primljeno: veljača 2020.

*Europeizacija stambenih politika samostalno je i u sklopu šire europske socijalne politike bila od marginalnog istraživačkog značaja u korpusu stambenih studija i socijalne politike zbog načelnog i stvarnog neuplitanja EU-a u stambene politike država članica. Stambena politika u nadležnosti je država članica EU-a, pa je stoga nužno višedimenzionalno mjeriti europsku integraciju u ovom području. U ovom su radu analizirani utjecaji europeizacije kroz mehanizme europske integracije temeljem uvida iz dviju postsocijalističkih država članica EU-a – Slovenije i Hrvatske. Zaključnom se raspravom ukazuje na europeizacijski deficit u stambenom području kada je riječ o Hrvatskoj u odnosu na Sloveniju. Konačno, predlaže se proširenje analize na veći broj postsocijalističkih država članica EU-a te se stoga ovaj rad stavlja u službu poticanja daljnjeg istraživanja teme.*

**Ključne riječi:** europeizacija, postsocijalizam, stambena politika, Slovenija, Hrvatska.

## UVOD

Modernizacijski procesi svojstveni tri-desetogodišnjem razdoblju od nestanka »realnog socijalizma« u Srednjoj i Istočnoj Europi, u području stanovanja očitivali su se isprva procesima liberalne tranzicije stambenog sustava i politika – privatizacije, marketizacije i rezanja javne potrošnje na podmirivanje stambenih potreba

stanovništva.<sup>1</sup> Dugo je vremena u javnom i javnopolitičkom diskursu postsocijalističkih država Srednje, Istočne i Jugoistočne Europe europeizacija bila percipirana kao sinonim za adaptaciju političkim, ekonomskim i javnopolitičkim standardima EU-a što je u prvom redu podrazumijevalo pristupanje jedinstvenom europskom tržištu. Međutim, identifikacija drugih oblika

\* Josip Pandžić, Studijski centar socijalnog rada, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu / Department of Social Work, Faculty of Law, University of Zagreb, Nazorova 51, 10 000 Zagreb, Hrvatska / Croatia, josip.pandzic@pravo.hr

<sup>1</sup> Ovaj rad predstavlja ponešto proširenu i dopunjenu verziju dijela autorove doktorske disertacije »Komparativna analiza učinaka modernizacije stambenih politika u Češkoj, Sloveniji i Hrvatskoj« obranjene u veljači 2019. na Pravnom fakultetu Sveučilišta u Zagrebu.

utjecaja, posebice u stambenom gospodarstvu i politikama<sup>2</sup>, upućuje na činjenicu da se radi o samostalnom fenomenu vrijednom istraživačke pažnje izvan uskih tržišno-funkcionalističkih okvira vrednovanja. Unatoč izrečenom, u društvenoznanstvenim krugovima europeizacija kao proces, ali ujedno i okvir pogodan za analizu razvoja stambenih politika, nije zauzimala značajno mjesto u tematskom smislu zbog čega se ovaj rad stavlja u službu poticanja daljnjeg istraživačkog interesa u ovom području javnih politika.

Najjednostavnije objašnjenje europeizacije bilo bi da europski čimbenici i akteri utječu na domaće političke, ekonomske, administrativne, idejne i druge strukture država članica iako postoji dugogodišnji spor oko definiranja ovog procesa. S vremenom, europeizaciju se počelo shvaćati geografski i kao proces koji potječe iz EU-a, a europeizaciju kao europsku integraciju (Siger, 2014.). U istraživačkom smislu, europeizacija kao promjena domaćih sustava stoga zauzima mjesto zavisne varijable, dok europska integracija ima ulogu nezavisne varijable (Hix i Goetz, 2000.) jer se radi o »reorijentaciji organizacijske logike nacionalne politike i kreiranja politika« (Ladrech, 1994.: 70) sukladno određenim političkim i ekonomskim standardima EU-a. Najčešće evocirana, iako nemalo puta kritizirana zbog posjedovanja svojstva »konceptualne rastezljivosti« (usp. Collier i Mahon, 1993.), definicija europeizacije uključuje sagledavanje ovog fenomena kao skupa procesa: a) konstrukcije, b) difuzije i c) institucionalizacije formalnih i neformalnih pravila, procedura, političkih paradigmi, stilova, »načina na koji se rade stvari« te zajedničkih vrijednosti i normi, koje se prvo definiraju i konsolidiraju unutar procesa donošenja odluka na razini EU-a te potom inkorporiraju u logiku domaćeg

diskursa (nacionalnog, subnacionalnog), identitete, političke strukture i javne politike (Raedelli, 2004.).

Stambena politika posjeduje višeznačan i donekle proturječan status; s jedne strane može se tumačiti kao jednu od socijalnih politika, a s druge kao oblik ekonomske politike što nije tek stručni nego naposljetku i ideologijski izbor (Pandžić, 2018.). O tome umnogome ovisi i shvaćanje njene europeizacije. Ako ju se smatra oblikom socijalne politike, stambena politika ispada izvan njihovog *mainstreama* kada je u pitanju europeizacija zbog njenog supsidijarnog karaktera iako nesumnjivo postoje različite dodirne točke sa socijalnom politikom i različitim područjima dobrobiti stanovništva. U ekonomskopolitičkom je smislu ona puno prisutnija zbog utjecaja nadnacionalnih privatnih aktera europskog doseg a – prije svega velikih građevinskih tvrtki u području stambene opskrbe. Ozbiljnije rasprave i odluke o proširenju nadležstva EU-a (EZ) na socijalnu politiku počinju u drugoj polovici 1980-ih, točnije, nakon pridruživanja gospodarski slabijih južnoeuropskih država (Grčka 1981. te Španjolska i Portugal 1986.) i potpisivanjem *Jedinstvenog europskog ugovora* 1986. čime su se dovršile pripreme uspostave jedinstvenog europskog tržišta te proširile ovlasti (uključujući socijalnu politiku) Europske komisije i Europskog parlamenta (Puljiz, 2008.: 54-59; Zrinščak i Stubbs, 2012.: 266-272). Kriterijima *Ugovora iz Maastrichta* iz 1992. reducirana je socijalna u korist ekonomske dimenzije europske integracije reformskim imperativom smanjenja socijalnih troškova država članica. Uz ovaj ugovor, usko je vezan *Ugovor o socijalnoj povelji* kojim se 11 članica EZ-a obvezuje surađivati u poslovima koji se tiču socijalnog zakonodavstva. Ovaj slijed nastavlja *Amsterdamski ugovor* iz 1997. (na snazi od 1999.) čime EU definira

<sup>2</sup> U ovom se radu stambena politika jednostavno definira kao »intervencija izvršne vlasti u stambenom području« (Clapham, 2010.).

mandat u području borbe protiv socijalne isključenosti, započinje rad na europskoj strategiji zapošljavanja te započinje proces usklađivanja nacionalnih nadležnosti i europskih ciljeva, što je rezultiralo formulacijom specifičnog socijalno-političkog idealnog tipa tzv. europskog socijalnog modela. Na prijelazu stoljeća, 2000., usvaja se *Lisabonska strategija* kojom se za desetogodišnji period (2000.-2010.) postavljaju ekonomski, ali i socijalni ciljevi te se tzv. »metodom otvorene koordinacije« (OMK) pokušava »mekanim« pristupom uskladiti, prije spomenute, nacionalne nadležnosti i (nadmacionalne) europske ciljeve: gospodarski rast i poticanje kompetitivnosti te razvoj »ekonomije zasnovane na znanju« nisu odvojivi od borbe protiv socijalne isključenosti i pristupa koji ciljaju smanjenju nezaposlenosti. Ipak, zbog slabih rezultata OMK-a kao značajne stavke *Lisabonske strategije*, dolazi do revizije iste 2005. što je rezultiralo većim fokusom na pitanja ekonomske politike (rast zaposlenosti i aktivacija). U jeku financijske te krize EU-a 2010., usvaja se strategija *Europa 2020 – strategija za pametan, održiv i uključiv rast* s, do tada, najambicioznijim skupom ciljeva. Fiskalnom konsolidacijom i brojnim reformama socijalna problematika nanovo je marginalizirana, a uzak fokus socijalnopolitičkih tema Nacionalnih reformskih programa i minoran utjecaj kasnijih *Nacionalnih socijalnih izvješća* predodredili su (nezavidnu) putanju europske socijalne politike kroz Europske semestre. Ukupno gledajući, stambena politika bila je najvećim dijelom izvan ranije nabrojanih tokova razvoja nadnacionalnih europskih politika; dodirne točke stambene i socijalne politike tijekom procesa europeizacije variraju prema tipu integracije i početnim javnopolitičkim postavkama EU-a. Primjerice, ponekad je riječ o beskućništvu kao fenomenu vezanom uz borbu protiv siromaštva i socijalne isključenosti, a ponekad o stambenim elementima socijalne komponente integriranog održivog urba-

nog razvoja. Posljednjih godina, stambena se politika ponešto vraća u fokus koncepta ostvarivanja socijalnih prava na EU razini dok je problem stanovanja uslijed postojanja ranije nabrojanih utjecaja još uvijek ostao uvjetovan prvenstveno vizijom ekonomske naravi življenja u stanu.

Definicija europeizacije stambene politike korištena u ovom radu datira iz tranzicijskog razdoblja te je modernizacijskog karaktera: reforma stambene politike kako bi se ona obavljala po uzoru na europske zemlje (Bežovan, 1993.: 13). Točnije, radi se o standardima na nadnacionalnoj razini Europske unije. Modernizacijska promjena se, prema ovom viđenju, odvija u nekom određenom smjeru, odnosno podrazumijeva promjenu konstelacija stambenih politika od nekog nepoželjnog, kriznog, neučinkovitog i uopće nepravednog oblika prema nekom modernijem i stoga reformiranom obliku za kojeg se smatra da će na adekvatan način uravnotežiti vječito nepomirljive javnopolitičke ideale učinkovitosti i pravednosti (Okun, 1975.). Europeizacija se stoga koristi u svrhu opisa promjena koje su zahvatile područje stambene politike, a nose obilježja njezina višedimenzionalnog unaprjeđenja sukladno standardima EU-a. Jedino razvojna empirija interpretirana analizom učinaka reformi u konačnici može učiniti razvidnim domete pozitivne promjene, ali to nije u potpunosti predviđeno ovim radom zbog naglaska na preliminarnoj eksplikaciji javnopolitičkih (zakonodavnih i strategijskih) promjena.

Cilj ovog rada stoga je istražiti utjecaj europskih integracija u unaprjeđenju stambenih politika u odabranim postsocijalističkim državama od početka 2000-ih do postkriznog razdoblja iza 2015. sukladno vrlo određenim utjecajima nadnacionalne na nacionalnu razinu: zakonodavnim, tržišnim i kognitivnim. Nakon eksplikacije ovih triju uzročnih mehanizama europske integracije – koji su odabrani zbog svoje tipolojske obuhvatnosti, ali i analitičke primjenjivosti

u različitim javnim politikama – u prvom dijelu, u drugom dijelu rada iznose se rezultati komparativne analize europeizacije stambenih politika. Analize su provedene na temelju spoznaja i iskustava prilagodbe u dvije države – Sloveniji i Hrvatskoj – s potencijalom proširenja i produbljenja istraživanja povećanjem uzorka država te identifikacijom i analizom dodatnih dimenzija utjecaja europske integracije u stambenom području. Pojava stavke stanovanja i pomoći beskućnicima među načelima Europskog stupa socijalnih prava upućuje na te nove dimenzije. U zaključnom se dijelu preispituju temeljni nalazi istraživanja te kritiziraju manjkavi dosezi ovog rada, ali i europeizacije stambenih politika u Hrvatskoj.

### INTEGRACIJSKI MEHANIZMI EUROPEIZACIJE I STAMBENA POLITIKA U POSTSOCIJALISTIČKIM DRŽAVAMA EU-a

Poteškoće definiranja europeizacije s jedne, i nepostojanje jasnih nadležnosti EU-a u području stambenog zbrinjavanja zbog poštovanja načela supsidijarnosti s druge strane, onemogućili su sustavna

istraživanja ovog oblika promjene javnih politika. Ovome ide u prilog i činjenica da europeizacija stambene politike ne podrazumijeva čisti transfer politika i usklađivanja zakonodavstava država-članica ili aspirantica i EU-a kao cjeline, već i niz neizravnih utjecaja i njihovih učinaka koje je bilo potrebno zasebno identificirati i istražiti. Operacionalizacija neke više ili manje obuhvatne definicije europeizacije iz navedenih razloga nije adekvatna za precizno određivanje uzročno-posljedičnih veza, pa je stoga korištena analitička tipologija »europeizacijskih mehanizama« (Knill i Lehmkuhl, 1999.) europske integracije putem institucionalne promjene i njima svojstvenih stambenopolitičkih promjena (Tablica 1).

Dominantni mehanizam pozitivne europske integracije podrazumijeva propisivanje specifičnog institucionalnog modela za koji se traži domaća suglasnost. Stupnjevanjem kompatibilnosti nacionalnih i nadnacionalnih institucionalnih obrazaca, objašnjava se domaća institucionalna prilagodba. Iako je pozitivna integracija već prema početnim postavkama iznimno ograničena zbog poštovanja načela supsidijarnosti EU-a kada se radi o stambenoj politici, prvu

Tablica 1.

*Tip integracije, europeizacijski mehanizam i objašnjenje domaćih adaptacijskih obrazaca u kontekstu stambene politike*

Tip integracije	Pozitivna integracija	Negativna integracija	Uokviravajuća integracija
<b>Dominantni mehanizam europeizacije</b>	Institucionalni model za domaću suglasnost	Promjena domaćih oportunitetnih struktura	Promjena uvjerenja domaćih aktera
<b>Objašnjenje domaćih adaptacijskih obrazaca</b>	Stupanj institucionalne kompatibilnosti	Stupanj redistribucije moći i resursa među domaćim akterima	Stupanj mobilizacije potpore domaćim reformama
<b>Integracijski mehanizmi u stambenoj politici</b>	Energetska učinkovitost i zaštita stambeno-potrošačkog kreditiranja	Utjecaj tržišne kohezije na stambenu opskrbu	Presude Europskog suda za ljudska prava, borba protiv siromaštva i socijalne isključenosti te urbani razvoj

Izvor: Knill i Lehmkuhl, 1999.: 4.

iznimku u stambenim politikama novijeg vremena čini politika energetske učinkovitosti koja se putem direktiva izravno implementira u domaće zakonodavstvo. Prema informacijama iz *Direktive 2010/31/EU o energetske učinkovitosti zgrada*, zgrade čine 40% ukupne potrošnje energije u EU. Ograničavajući energetske potrebe, EU želi smanjiti svoju energetske ovisnost i emisije stakleničkih plinova te napredovati prema svom cilju smanjivanja cjelokupne potrošnje energije za 20% do 2020. sadržanom u krovnoj razvojnoj strategiji *Europa 2020* (European Commission, 2010.), dok je »zakonodavstvu cilj unaprijediti energetske učinkovitost zgrada u EU, uzimajući u obzir različite klimatske i lokalne uvjete, a postavljaju se minimalni zahtjevi i zajednička metodologija« pri čemu se »pokriva energiju korištenu za grijanje, vruću vodu, hlađenje, ventilaciju i rasvjetu«. Direktivom se potiče države članice na podizanje razine učinkovitosti u korištenju energije od proizvodnje do potrošnje. Direktiva je, sukladno teorijskom određenju mehanizma pozitivne integracije, usvojena u svrhu nadilaženja tržišnih neuspjeha u području zaštite okoliša. Nadalje, u *Direktivi 2012/27/EU o energetske učinkovitosti* ističe se omogućavanje postizanja socijalnih ciljeva putem promjene nacionalnih sustava energetske učinkovitosti i djelovanjem na komunalna energetska poduzeća (European Parliament, 2010., 2012.; Robić, 2016.).<sup>3</sup> Nakon usvajanja izmjena i dopuna ove direktive (2018/844/EU)<sup>4</sup>, predstavljen je novi cilj od 30% u povećanju energetske učinkovitosti do 2030., što je prethodno najavljeno dokumentom *Clean Energy For All Europeans*

(European Commission, 2016. a). Konačno, Europska komisija, Europski parlament i Europsko Vijeće političkim dogovorom 2018. ustaljuju ciljanu brojku energetske učinkovitosti na 32,5% do 2030. s mogućnošću revizije naviše do 2023. (European Commission, 2019.).

Potrebno je također spomenuti područje potrošačkog stambenog kreditiranja koje se europeizira izravno (direktivno) mehanizmom pozitivne integracije krajem 2000-ih, iako je riječ o modernizaciji kao *ex post* odgovoru na povećanu ranjivost zaduženih kućanstava zbog čega se ovaj instrument socijalnog predznaka ne uklapa u klasični dijapazon stambenih politika. *Direktivu 2008/48/EC o ugovorima o potrošačkim kreditima koji se odnose na stambene nekretnine*, koja mijenja neuspješnu Direktivu 87/102/EEC (po pitanju formiranja zajedničkog kreditnog tržišta uz istovremeno poboljšanje zaštite potrošača), države članice imale su obvezu uključiti u vlastito zakonodavstvo i to u roku dvije godine (do 2010.) ispunjavajući tako cilj pune, ali u stvari minimalne harmonizacije propisa. Europska komisija u dokumentu navodi dva osnovna razloga provođenja reforme europskog prava u području potrošačkog kreditiranja (Čikara, 2009.): (1) Direktiva iz 1980-ih imala je ograničen opseg i propisivala je minimalni standard zaštite potrošača koji nije bitno ograničavao države članice; (2) novi uvjeti na kreditnim tržištima koji se očituju novim vrstama i oblicima kreditiranja te promjenom ponašanja potrošača koji troše iznad svojih mogućnosti. Pojava ekonomske krize i nestabilnosti financijskih tržišta

<sup>3</sup> Socijalnu komponentu politike energetske učinkovitosti u ovom smislu predstavlja usmjerenost na prevenciju i ublažavanje – s ciljem postupne eliminacije – energetske siromaštva iako zajednička energetska politika EU-a nije postojala do 2007. (Bouzarovski, 2018.: 44-47). Energetsko siromaštvo smatra se »stanjem nemogućnosti kućanstva da osigura socijalno i materijalno nužne razine energije« (Petrova, 2017.: 20) pri čemu su osnovni uzroci ove nemogućnosti visoke cijene energenata, niski dohoci i manjkavost energetske učinkovitosti stambenih objekata.

<sup>4</sup> Nova je direktiva stupila na snagu u srpnju 2018., a države članice EU-a imaju obvezu inkorporirati nove odredbe u domaće zakonodavstvo kroz 20 mjeseci.



ponajviše je potaknula EU da uspostavi jednaku razinu zaštite potrošačkog kreditiranja. Potrošači-dužnici ostvaruju novi skup prava, koja sežu od prava na otkazivanje ugovora na neodređeno vrijeme do ranije otplate i transfera prava otplate (Mijatović i Gongeta, 2014.). Usvajanjem nove inačice ranije spomenute direktive (2014/17/EU), EU zakonodavstvo štiti potrošače temeljem pružanja informacija, pravednosti, priuštivosti i odgovornog posuđivanja. U fokusu se nalaze kućanstva koja nisu u materijalnoj mogućnosti otplaćivati stambene kredite. Države članice imale su obvezu uključiti u vlastito zakonodavstvo odredbe ove direktive i to u roku dvije godine (do 2016.) (Cvik i Macgregor Pelikánová, 2016.). Direktiva je implementirana u svim promatranim slučajevima, iako postoje i disonantni glasovi po pitanju njene poželjnosti u dugom roku, van sfere kriznog intervencionizma (v. Tica, 2015.).

Negativnu integraciju može se smatrati prototipom europeizacije jer neizravna promjena domaćih oportunitetnih struktura predstavlja njen dominantni mehanizam. Ovo se postiže proširenjem jedinstvenog europskog tržišta (nacionalna marketizacija) i eliminacijom prepreka, odnosno protekcionističkih politika kojima nacionalne države usporavaju ili sprječavaju nesmetanu tržišnu nivelaciju (liberalizacija). Primjer koji u mnogome odražava distorziju funkcioniranja unutarnjeg tržišta jest nekompatibilna državna pomoć domaćim tržišnim akterima što je u suprotnosti s pravilima tržišnog natjecanja Europske unije (Blauberger, 2008.). Državna pomoć podrazumijeva svaki oblik državne opskrbe određenog ekonomskog aktera sredstvima na selektivnoj bazi čime se ostvaruje njegova komparativna tržišna prednost, a odnosi se na sve oblike pomoći (kredite, subvencije kamatnih stopa, jamstva, socijalne doprinose i drugo). Državna pomoć zauzima posebno mjesto u zakonodavstvu EU-a i nalazi se u javnopolitičkom optičaju EU-a od

vremena usvajanja *Rimskog ugovora 1957.* i *Ugovora iz Maastrichta* o uspostavi EU-a 1992. (članci 87-89.), preko *Akcijskog plana državne pomoći (SAAP)* iz 2005. do novog *Ugovora o funkcioniranju Europske unije* 2009. (članci 107-109.) (Pisapia, 2014.). Ipak, bilježi se raskorak između proklamiranih ciljeva smanjenja državne potrošnje pristupanjem jedinstvenom tržištu i stvarnog stanja u kojem stare i nove države članice održavaju istom ili povećavaju razinu državne pomoći zbog ublažavanja šokova prilagodbe novim pravilima nadnacionalnog tržišnog natjecanja. Skupina država članica EU-27 bilježi potrošnju u iznosu od 54 milijarde EUR u 2013. na nacionalne industrije i to bez uključivanja mjera sanacije posljedica globalne ekonomske krize (Hölscher Nulsch i Stephan, 2017.). Imajući u vidu činjenicu da EU smatra stanovanje socijalnom uslugom od općeg interesa (SSGI) – pruženom izravno osobi čime se postižu ciljevi socijalne sigurnosti, rehabilitacije, integracije, zapošljavanja, skrbi za starije i djecu te stanovanja – svaki oblik državne pomoći treba biti u skladu s pravom tržišnog natjecanja EU-a ako se radi o ekonomskom transferu, dok se za izravne socijalne usluge, poput dodjele socijalnog stana, zasebno procjenjuje do koje su mjere ekonomske ili socijalne naravi (Nyberg, 2017.). Mjerenje domaće adaptacije u području stanovanja bazira se na stupnjevanju redistribucije moći i resursa među domaćim akterima uključenim u stambenu opskrbu – ponajprije finansijsko-opskrbnim poput komercijalnih banaka – na proširenom tržištu. Kohezija EU-a se tako prvenstveno temelji na neizravno-ekonomskoj, točnije tržišno-funkcionalističkoj logici razvoja, koju je vrlo teško operacionalizirati zbog različitog tumačenja redistribucije ekonomske moći i resursa kao i nedostatka visoko korespondentnih (znanstvenih) pokazatelja materijalne integracije poput specijaliziranih indeksa i drugih načina mjerenja. Stambeno-kreditno zaduživanje, rast broja vla-

snika stanova u strukturi stambenih statusa te promjene u sferi državne pomoći odabrani su stoga kao aproksimativni pokazatelji posljedica negativne europske integracije u stambenom području.

Uokviravajuća (kognitivna) europska integracija odvija se putem mehanizma promjene uvjerenja domaćih aktera pri čemu se adaptacija mjeri stupnjem mobilizacije potpore domaćim reformama bez direktnog upliva nadnacionalnih aktera u institucionalni poredak. Tri su pokazatelja »mekane« europaizacije stambene politike relevantna u ovom smislu: utjecaji presuda Europskog suda za ljudska prava u stambenim sporovima; politike borbe protiv siromaštva i socijalne isključenosti te unaprjeđenje urbanog razvoja. Europski sud za ljudska prava (ECHR) omogućava svim pojedincima koji dolaze iz neke države potpisnice *Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda* i/ili *Europske socijalne povelje* Vijeća Europe ulaganje žalbe i tužbu vlastite države ako smatraju da neka ljudska prava ne mogu ostvarivati u okviru domaćeg pravosuđa. Time se presudama izvana utječe na promjenu zakonodavstva iznutra, posebice u postsocijalističkim državama kada je riječ o sukobu starih najmoćnija u državnim stanovima i novih vlasnika denacionalizirane stambene imovine nakon provođenja procesa privatizacije javnog stambenog fonda. Nadalje, uspostavljanje europske politike socijalne, teritorijalne i gospodarske kohezije tijekom 2000-ih, odvija se kognitivni utjecaj u području stambene politike prvenstveno zbog postojanja otvorene metode koordinacije (OMK).<sup>5</sup> Borba protiv siromaštva i socijalne isključenosti, kao preduvjet uspješnosti socijalne kohezije, slučaj je europaizacije koji je tek prividno pozitivnog tipa zbog čega prethodno nije navođen, a u stvari se radi o kognitivno-uokviravajućem tipu jer javnopolitičke pro-

mjene nisu direktno utemeljene. Države članice EU-a i pristupnice bile su obvezane izraditi programe borbe protiv siromaštva i socijalne isključenosti, *Memorandume o zajedničkom uključivanju* (JIM) te *Nacionalne akcijske planove za socijalno uključivanje* (NAPSI), u svrhu postizanja ciljeva europskih razvojnih strategija. Usvajanje socijalnopolitičkih dokumenata i njihova provedba ipak su značajno varirali među državama članicama upravo zbog nepostojanja univerzalnog mehanizma implementacije mjera. Stanovanje se u različitim prilikama i kontekstima prikazivalo tek u smislu posjedovanja posebne uloge zbog teritorijalne koncentracije različitih urbano-stambenih negativnih obilježja razvoja u europskim metropolitanskim područjima. Konačno, koncept integriranog urbanog razvoja kodificiran je *Urbanom agendom EU-a* nakon niza usvojenih dokumenata na nadnacionalnoj razini te se implementira na lokalnim razinama država članica EU-a, a posredno se odnosi i na stanovanje (Pandžić, 2016.). Usklađivanje razvojne putanje gradova modernizacijom politika u skladu ciljevima i načelima europskih strategija, služi kao poticaj ostvarivanju ekonomske, socijalne i teritorijalne kohezije. U tranzicijskim se državama transfer politika integriranog održivog urbanog razvoja odvija u prvom redu kao kognitivno-uokviravajući utjecaj iako pojedinačnim projektima poput urbane obnove i ulaganja u infrastrukturu kohezijsko financiranje bilježi utjecaj.

Dodatne dimenzije utjecaja europske integracije u stambenom području, osim navedenih, potrebno je tek otkriti i istražiti za potpunije razumijevanje ovog fenomena iako promjene u javnim, odnosno socijalnim politikama EU-a same navješćuju moguće putanje istraživanja. Primjerice, stanovanje i pomoć beskućnicima javljaju se među načelima *Europskog stupa socijal-*

<sup>5</sup> OMK se definira kao »međuvladino utvrđivanje politika koje ne rezultira obvezujućim pravnim mjerama EU-a i ne zahtijeva od država EU-a da uvode nove ili mijenjaju svoje zakone«. Vidi: EUR-Lex, 2019.

nih prava, zadnjeg slova u europskoj socijalnoj politici. Točnije, u tom je dokumentu navedeno sljedeće: (a) onima kojima je to potrebno omogućuje se pristup kvalitetnim socijalnim stanovima ili kvalitetnoj pomoći za stanovanje; (b) ranjive osobe imaju pravo na primjerenu pomoć i zaštitu od prisilnih deložacija; (c) osiguravaju se primjerna skloništa i usluge za beskućnike radi promicanja njihove socijalne uključenosti (European Commission, 2017.). Međutim, izvjesno je vrijeme potrebno kako bi se ispitalo implementaciju ovih načela u praksi vodeći računa o izradi strategijskih dokumenata i empirijskoj uspješnosti implementiranih mjera.

### KOMPARATIVNA ANALIZA EUROPEIZACIJE STAMBENIH POLITIKA – SLOVENIJA I HRVATSKA

Komparativno istraživanje smatra se uobičajenim definirati kao upotrebu usporedivih podataka iz barem dva društva (Ragin, 1989.). Iz spomenutog razloga, analiza malog broja slučajeva neće izgubiti iz fokusa vezu istraživanja i postojećih teorija te političkih implikacija inherentnih svakom istraživanju. Riječ je o interpretaciji specifičnih iskustava i putanja specifičnih država i primjeni teorija na slučajeve, a ne njihovom testiranju. U ovom se radu tematiziraju stambenopolitičke promjene u dvije države – Sloveniji i Hrvatskoj – kroz razdoblje od početka 2000-ih do postkriznog razdoblja (2015. – danas). Granice razdoblja nisu fiksirane jer s jedne strane analiza ovisi o dostupnosti relevantnih podataka dok s druge strane postoje različiti tipovi europeizacije koji ne konformiraju datumu službenog ulaska u EU.

Zajedničko povijesno iskustvo političke, ekonomske, kulturne i vrijednosne moder-

nizacije obilježilo je razvoj stambenih sustava i politika Slovenije i Hrvatske (usp. Cerami i Vanhuysse, 2009.; Inglot, 2009.). Argumentom »ovisnosti o prijednom putu« legitimiran je odabir država-slučajeva: (a) prvotno zajedničko institucionalno nasljeđe potječe iz vremena Austro-Ugarske Monarhije; (b) obje su države gajile neki oblik demokratske vladavine i tržišne ekonomije u međuratnom razdoblju da bi bile okupirane za vrijeme Drugoga svjetskog rata od strane sila Osovine; (c) u drugoj polovici 1940-ih obnavljaju se te postaju socijalističke u sklopu FNRJ/SFRJ na razdoblje od preko 40 godina<sup>6</sup>; (d) nakon demokratskih promjena i kraha socijalizma u Europi početkom 1990-ih, države se osamostaljuju te gotovo istodobno prolaze kroz tranzicijske procese; (e) ulaskom u Europsku uniju, ove su države ponovno u zajednici koja trenutno broji 27 država zbog čega se nalaze pod utjecajem jednolikih europeizacijskih procesa.

### Pozitivna integracija

Energetska učinkovitost kao najizraženiji oblik pozitivne europske integracije Slovenije već je duže vrijeme u nadležnosti općina kao relevantna činjenica politike zaštite okoliše. Točnije, još od prvih nacrt dokumenata iz 2000., a posebice nakon 2009. slovensku se energetska politiku može smatrati razvijenom zbog dopune zakonodavnog okvira te strategijske implementacije dokumenata pomoću javnopolitičkih instrumenata (UN-Habitat, 2016.b). Lokalne politike i programi usklađeni su s programima energetske upravljanja na desetogodišnje razdoblje potrebno za planiranje razvoja lokalnih javnih energetske usluga, energetske učinkovitosti u korištenju i štednji te korištenja obnovljivih izvora energije. *Energetski zakon* je, uz kasnije iz-

<sup>6</sup> Dodatni argument za grupiranje ovih država jest činjenica da su to bili najrazvijeniji dijelovi bivšeg socijalističkog svijeta, kao i same socijalističke Jugoslavije. Vidjeti: Kotarski i Petak, 2019.



mjene i dopune (Ur. l. RS 79/1999, 17/2014), usklađen s načelima energetske politike EU-a: održivost, sigurnost ponude i konkurentnost. Energetski certifikat jedan je od uvjeta izdavanja građevinske dozvole, a svaki vlasnik od 2014. obavezan je prije prodaje ili najma drugoj strani predložiti energetski certifikat. Poznata inovacija u području ekološke održivosti zgrada je Fond za okoliš (slo. *Eko sklad*) koji pruža subvencije tijekom gradnje i druge oblike financijske pomoći ulaganjima u održivi razvoj poput pasivnih zgrada, pogona za tretman otpadnih voda te grijanja s obnovljivim izvorima energije. Od 2014. djeluje *ENSJET* kao program savjetovanja kućanstava o energetske učinkovitosti i obnovljivoj energiji pri Fondu za okoliš. Energetski ugrožena kućanstva nužno spadaju u socijalno ugrožena što je ujedno preduvjet ostvarivanja prava na pomoć u plaćanju troškova energenata. Energetski troškovi se podmiruju temeljem odluke mjerodavnog aktera socijalne politike (centri za socijalni rad) (Pye i Dobbins, 2015.). U Sloveniji su *Zakonom o potrošačkim kreditima* (Ur. l. RS, 59/2010 i drugi) u zakonodavstvo uvedene odredbe Direktiva 2008/48/EC i 2014/17/EU. Već tijekom procesa pristupanja EU, Slovenija je uskladila zakonodavstvo u području zaštite potrošača *Zakonom o zaštiti potrošača* (Ur. l. RS, 20/1998), a također su od početka 2000-ih postojale i inače prije spomenutog Zakona o potrošačkim kreditima.

U relativnom kratkom sedmogodišnjem razdoblju od ulaska Hrvatske u EU do danas, pozitivnom se integracijom, kao i kod Slovenije, može smatrati usvajanje i implementacija energetske politike u stanovanju preuzimanjem europske pravne stečevine. Radi se posebice o usvajanju dvaju zakona prije pristupanja EU kojima se regulira spomenuto područje: *Zakona o prostornom uređenju i gradnji* (NN, 76/2007.) i *Zakona o učinkovitom korištenju energije u neposrednoj potrošnji* (NN, 152/2008.). Na ovaj su način ustanovljene

minimalne obveze vezane uz energetske učinkovitost u gradnji i renovaciji (Jakopić i sur., 2015.). Nakon ulaska u EU zakonska osnovica implementacije odredbi europskih direktiva u Hrvatskoj postaje novi *Zakon o energetske učinkovitosti* (NN, 127/2014.). Zakonom su »stvorenii uvjeti za postavljanje ciljeva, usvajanje mjera za smanjenje potrošnje primarne energije u djelatnostima proizvodnje, prijenosa i distribucije energije i mehanizama za poticanje energetske učinkovitosti kroz institucionalne, financijske i druge okvire za uklanjanje prepreka koje sprečavaju razvoj tržišta energetske učinkovitosti« (Bobovec, 2015.). Novim *Zakonom o gradnji* (NN, 153/2013.) – kojim se ukidaju odredbe prije spomenutog *Zakona o prostornom uređenju i gradnji* (NN, 76/2007.) – uključene su odredbe Direktive 2010/31/EU dok su odredbe Direktive 2012/27/EU prenesene u *Zakon o energetske učinkovitosti*. U Hrvatskoj se zaštita potrošača prvi put regulira *Zakonom o zaštiti potrošača* (NN, 96/2003.), ali je tek kroz proces preuzimanja pravne stečevine EU-a donesen *Zakon o potrošačkom kreditiranju* (NN 75/2009.), točnije nakon donošenja prije spomenute direktive. *Zakonom o stambenom potrošačkom kreditiranju* (NN, 101/2017.) se, sukladno praksi prenošenja odredbi Direktive 2014/17/EU u domaće zakonodavstvo, uređuje stambeno potrošačko kreditiranje, a osobito sljedeće stavke: pružanje usluga stambenoga potrošačkog kreditiranja, ugovori o stambenom potrošačkom kreditu, informacije, prava i postupci u vezi sa stambenim potrošačkim kreditima, procjena kreditne sposobnosti potrošača, pristup kreditnim registrima, pružanje usluga kreditnog posredovanja i savjetodavnih usluga, nadzor nad vjerovnicima i kreditnim posrednicima te zaštita prava potrošača (Deković, 2017.).

### Negativna integracija

Europeizacija je imala prepoznatljive ekonomske učinke u stambenim politikama

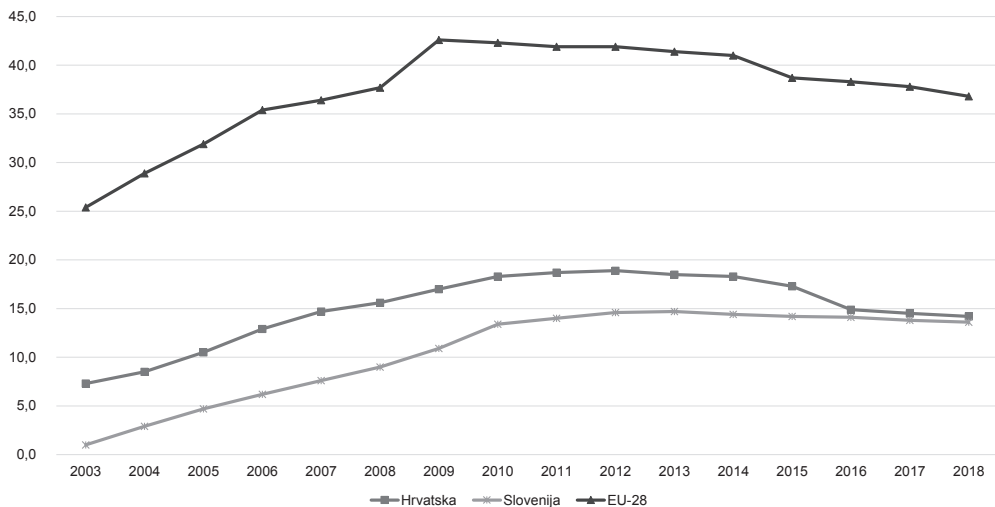
u Sloveniji i Hrvatskoj, a ponajprije je pospešivala tranzicijsko širenje i liberalizaciju tržišta (usp. Sachs, 1990.). U stambenom je području riječ o nekoliko mogućih pokazatelja negativne integracije. Za početak, vidljiv je učinak povezivanja stranih (europskih – poglavito austrijskih i njemačkih) banaka i stambenih štedionica, kreditnih tržišta i potrošnje kućanstava u Sloveniji i Hrvatskoj što je u konačnici rezultiralo povećanjem kreditnog zaduživanja i rastom broja vlasnika stanova u odnosu na pad i stagnaciju broja kućanstava u drugim stambenim statusima. Potrošačima se postupno proširuje izbor u stambenom kreditiranju, čime se

redistribuiraju resursi i moć među kreditno-financijskim akterima ponude u domaćem kontekstu zbog otvaranja gospodarstva nadnacionalnoj konkurenciji.

Grafikon 1. pokazuje ukupni iznos neotplaćenih kredita u omjeru prema BDP-u u razdoblju europeizacije (2003.-2018.). Prosjek za skupinu država EU-28 u ovom razdoblju iznosi 37,4%<sup>7</sup> dok Slovenija u ovom razdoblju bilježi prosječno 10,6%, a Hrvatska 15% vrijednosti omjera (EMF-Hypostat, 2015., 2019.). Obje države spadaju u skupinu s niskim stopama zaduživanja u odnosu na prosjek EU-a, unatoč očiglednom rastu do kraja 2000-ih.

Grafikon 1.

Omjer neotplaćenih stambenih kredita prema BDP-u u Sloveniji i Hrvatskoj i skupini država EU-28, 2003.-2018.



Izvor: EMF-Hypostat, 2015., 2019.

Posljedice negativne integracije vidljive su i kroz promjenu strukture stambenih statusa pri čemu se ističe rast broja vlasnika stanova s neotplaćenim kreditom ili hipotekom. U Sloveniji postotak raste s 2,3%

2005. na 12% 2017. dok su podaci o Hrvatskoj usporedivi tek od 2010. zbog kasnijeg početka njihovog prikupljanja, ali svejedno pokazuju povećanje s 5,9% spomenute godine na 6,9% 2017. (Eurostat, 2019.).

<sup>7</sup> Izračun je napravljen bez podataka za Bugarsku (2003.-2006.), Rumunjsku (2003.-2004.) i Litvu (2003.) zbog njihove nedostupnosti.

Postsocijalističke države nakon 1990. ukidaju socijalistički intervencionizam obilježen ekscesivnom državnom/socijalnom potrošnjom te se politike državne pomoći oblikuju prema zahtjevima tranzicije ekonomskog sustava i pristupanja EU.

Slovenija se tek prividno držala naputaka o smanjenju iznosa državne pomoći jer je postupno povećavala njegovu razinu godinu za godinom u razdoblju 2004.-2013. (Hölscher, Nulsch i Stephan, 2017.). Razdoblje 2004.-2007. u Sloveniji ključno je zbog ekonomske ekspanzije te pristupa zajedničkom tržištu EU-a, pri čemu se razvija spekulativno građevinarstvo uslijed ponude kredita i porasta stambene potražnje, niske inflacije te smanjenja nezaposlenosti i kamatnih stopa (Donner, 2006.). Ubrzo počinje rast cijena nekretnina i napuhivanje nekretninskog balona, iako ne brzinom i obujmom kao drugdje. Nakon 2007. zaduživanje se u stranim valutama, posebice stabilnom euru i mnogo nestabilnijem švicarskom franku, povećava zbog sigurnosti koju svako pristupanje zajedničkoj valuti pruža. Do tada, hipotekarno kreditiranje nije bilo popularno ponajprije zbog nesređenosti zemljišnih knjiga. Negativno-integracijski utjecaj od 2004. kroz pridruživanje EU i kasnije EMU odrazili su se na opskrbu stambenim financijama od strane *Nacionalnog programa stambene štednje*<sup>8</sup> i slovenskog Stambenog fonda<sup>9</sup> povećanjem konkurentnosti privatnog bankarskog sektora. Ovakav razvoj rezultirao je povećanjem privatnog zaduživanja bez posredstva države i to u kreditima denominiranim u stranim valutama. Banke do kraja 2006. prestaju u potpunosti participirati u ovom programu nakon početnog snižavanja iznosa premija propisanog amandma-

nima *Zakona o nacionalnom programu stambene štednje* (Ur. l. RS, 60/2007.) kao i zbog restriktivnih kriterija koje je program štednje postavio za banke. Kriza u Sloveniji bila je »bankarskog« tipa (usp. Blyth, 2013.), iako se ne bilježe veće posljedice po stambeno kreditiranje i štednju vezanim uz komercijalne banke.

O utjecaju negativne integracije stambene politike u Hrvatskoj nema detaljnih podataka. Ovo je posljedica kasnog ulaska u EU 2013., a time i zakašnjelog usvajanja pravne stečevine EU-a u koju se ubrajaju pravila tržišnog natjecanja na jedinstvenom tržištu kao i pravila državne pomoći. U razdoblju prije pristupanja 2002.-2010. udio državne pomoći u BDP-u kontinuirano je među najvećima u Europi, dok je struktura pomoći neizmijenjena (Kesner-Škreb, 2012.). Nakon procesa restrukturiranja bankarskog sustava 1998.-1999., privatiziraju se tri od četiri najveće banke čime se do kraja 2000. 84,3% ukupne imovine u bankarskom sustavu nalazi u većinskom vlasništvu stranih aktera (Kraft, 2007.). Na kraju 2004. od 37 banaka koje su poslovale, čak 31 (83,8%) se bavila stambenim kreditiranjem (Tepuš, 2005.: 113). Nadalje, tijekom 2000-ih treba istaknuti povezanost stambenih štedionica s ulaganjem banaka u državne obveznice i posljedično premiranje stambene štednje u nenamjenskom smislu za dobrostojeće socioekonomske skupine (usp. Bežovan, 2013.). Također, potrebno je spomenuti i agencijski program državno poticane gradnje i prodaje stanova (POS) koji nije utjecao na usporavanje napuhivanja nekretninskog balona pri čemu je razvidna redistribucija moći aktera u domaćem kontekstu u korist stranih banaka. Negativna integracija kroz uklanjanje tržišnih barijera u desetljeću

<sup>8</sup> Nacionalni program stambene štednje (slo. *Nacionalna stanovanjska varčevalna shema*) uspostavljen je u ožujku 1999. kao instrument poticanja stambene štednje i kreditne ponude, dok je ugovorni model financiranja bio temeljen na ugovorima o štednji (5 ili 10 godina) s odabranom komercijalnom bankom (Tepuš, 2005.).

<sup>9</sup> Slovenija još 1991. dobiva središnju instituciju stambene politike, Stambeni fond (slo. *Stanovanjski sklad*) ili točnije stambene fondove na nacionalnoj i lokalnoj razini, s mandatom financiranja Nacionalnog stambenog programa, promocije stambene gradnje te obnove i održavanja stanova i stambenih kuća.

prije ulaska u EU odrazila se uglavnom u području stjecanja nekretnina stranih državljana i stambenog zaduživanja u stranim valutama, a smanjenjem kamatnih stopa, produljenjem rokova otplate stambenih kredita i porastom životnog standarda građana povećala se aktivnost banaka u području stambenog kreditiranja (Tepuš, 2005.).

### **Uokviravajuća (kognitivna) integracija**

#### *Europski sud za ljudska prava*

Presuda Europskog suda za ljudska prava *Hutten-Czapska protiv Poljske* (ECHR, 2005. – Predstavka br. 35014/1997.) od 22. veljače 2005. godine, temeljem evokacije povrede konvencijskog prava na mirno uživanje vlasništva, utvrđuje da država treba održavati pravednu ravnotežu interese najmodavca uključujući pravo na prisvajanje profita od svojeg vlasništva i općeg interesa zajednice što podrazumijeva dostupnost adekvatnog smještaja za lošije stojeće skupine. Prema ovoj su se pilot presudi počele ravnati skupine i pojedinci u sličnom položaju diljem postsocijalističkih država. Stoga se može tek uvjetno govoriti o europeizaciji kao modernizaciji socijalnog predznaka u području stanovanja. Tome ide u prilog i činjenica da *Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda* (Vijeće Europe, 1950.) ne sadrži eksplicitnu formulaciju prava na stanovanje.

Ipak, postoji određena povijest odnosa europeizacije, ljudskih prava i stanovanja u Sloveniji (Petrović, 2014.), posebice zbog djelovanja Udruge vlasnika denacionalizirane imovine. Pitanje bivših nositelja stanarskog prava došlo je na dnevni red Europskog suda za ljudska prava u smislu sukoba prava na vlasništvo nad denacionaliziranom imovinom i zahtjeva tih stanara koji nisu bili odobreni u domaćoj sudskoj praksi kao valjani. Prvi primjer datira iz 2008. Udruga najmoprimaca Slovenije od 1991. štiti prava stanara u društvenim stanovima, te djeluje

kao lobistička skupina za mijenjanje zakonodavstva. Pred Europskim odborom za socijalna prava djelovali su uspješno putem FEANTSA-e protiv Slovenije zbog kršenja članaka 16. i 31. revidirane *Europske socijalne povelje* čime je država optužena za kršenje prava na stanovanje (European Committee of Social Rights, 2009.; Fondation Abbé Pierre i FEANTSA, 2016.). Denacionalizacija je prema njihovoj interpretaciji proizvela negativne socijalne posljedice čime su prava građana povrijeđena zbog diskriminacije u otkupu iz razloga što je zabranjen otkup denacionaliziranih stanova po istim uvjetima kao i kod drugih stanara u društvenim stanovima. Slovenija je europeizaciju u ovom slučaju tek djelomično sprovela i to, uvjetno rečeno, prisilnim putem. Ovu su problematiku spomenuti akteri 2014. iznijeli pred Europski sud za ljudska prava (Sendi, 2018.: 318). Primjer također predstavlja presuda u predmetu *Cornelia Berger-Krall i drugi protiv Slovenije* od 12. lipnja 2014. (ECHR, 2014.a – Predstavka br. 14717/2004.). Ipak, sud presuđuje u korist Slovenije uz tvrdnju kako ljudska prava stanara nisu povrijeđena, već kućanstva ostaju u stanovima s obvezom plaćanja neprofitne najamnine. Imajući u vidu izrečeno, promjena na bazi poštovanja stambenih, a time i ljudskih prava, u Sloveniji se nije pokazala utjecajnim oblikom europeizacije. Iako je vrlo teško iz nekolicine slučajeva donositi valjane zaključke o ovoj dimenziji jednog kompleksnog razvojnog procesa, akumulacijom novih i praćenjem razvoja starih slučajeva bit će moguće jasnije razabrati putanju vezivanja stambenih i ljudskih prava u slovenskom kontekstu.

U području modernizacije stambenih prava u Hrvatskoj ne može se govoriti o europeizaciji unatoč određenim presudama Europskog suda za ljudska prava. Ističe se presuda u predmetu *Statileo protiv Hrvatske* od 10. srpnja 2014. (ECHR, 2014.b – Predstavka br. 12027/2010.) u kojoj je sud utvrdio sustavnu povredu prava vlasništva

vlasnicima stanova sa zaštićenim najmoprimcima. Dakle, u slučaju pojedinih tužbi vlasnika nacionaliziranih i stanova nad kojima postoji stanarsko pravo, Europski sud za ljudska prava presudio je u korist vlasnika, a ne zaštićenih najmoprimaca. Radi se uglavnom o zahtjevima vlasnika/najmodavaca za dopuštanjem naplaćivanja tržišnih iznosa najamnina »zaštićenim najmoprimcima« te novčanih naknada razlike »zaštićenog« (subvencioniranog) i tržišnog najma zbog povrede prava vlasništva. Konačno, postoje i brojni slučajevi nemogućnosti otkupa društvenog stana zbog denacionalizacijskog zakonodavstva. Kao i u slovenskom slučaju, europeizacijski su potencijali i učinci u ovom području zanemarivi.

### *Borba protiv siromaštva i socijalne isključenosti*

Uspostavom europske politike socijalne, teritorijalne i gospodarske kohezije tijekom 2000-ih, odvija se jedan od najsnažnijih kognitivnih utjecaja u području stambene politike putem »mekanih« politika socijalnog uključivanja.

Još u vrijeme prepristupnih pregovora za članstvo u EU početkom 2000-ih, Slovenija usvaja dokumente i angažira se u području borbe protiv siromaštva i socijalne isključenosti (*Program borbe protiv siromaštva i socijalne isključenosti* – MLFS, 2000.; i *Implementacija strategije socijalnog uključivanja s izvješćem o realizaciji programa borbe protiv siromaštva i socijalne isključenosti* – MLFS, 2002.) nakon čega je uslijedila izrada dokumenata prema europskim naputcima:

- (1) *Memorandum o zajedničkom uključivanju* (JIM) (Vlada Republike Slovenije, 2003.) – Inicijativa za izradu počela još 2000., a potpisan je s Europskom komisijom 2003. Tvrdi se da će *Nacionalni stambeni program*<sup>10</sup> biti implementiran u svrhu neprofitnog stambenog zbrinjavanja kroz dugoročnu proračunsku potporu i simplifikaciju procedura za pribavljanje potrebnih dozvola za gradnju i renovaciju stambenog fonda.
- (2) *Nacionalni akcijski plan za socijalnu uključenost 2004.-2006.* (MLFS, 2004.) – u ovom dokumentu treći (od šest) prioriteta podrazumijeva osiguravanje adekvatnih životnih uvjeta za sve. Također, ciljevi su konkretni: povećati broj neprofitnih stambenih jedinica; uspostaviti fleksibilniju metodu provjere kapaciteta kućanstva u plaćanju najmnine; te implementirati novi sustav subvencioniranja kućanstava.<sup>11</sup>

Najnovija *Rezolucija o nacionalnom stambenom programu 2015–2025.* (Ur. l. RS, 92/2015.) predstavlja postkrizni socijalni zaokret prema poticanju najamnog stanovanja. Riječ je o ključnom strateškom dokumentu slovenske stambene politike koji je u stvari sljednik prethodnog Nacionalnog stambenog programa iz razdoblja 2000.-2009. Neki od ciljeva su (Cirman, 2017.: 108): povećanje transparentnosti upotrebe javnih fondova, pružanje pravednijeg pristupa javnom stanovanju, aktivacija stambenih subvencija sukladno provjeri dohotka i imovine te sprječavanje nastavka negativnih trendova u javnom najamnog sektoru. Slovenija nema zasebnu strategiju

<sup>10</sup> Slovenski je parlament 2000. godine usvojio *Nacionalni stambeni program* za razdoblje 2000.-2009., s ciljem povećanja opskrbe socijalnog i neprofitnog najamnog stanovanja za mlade obitelji, obitelji s niskim dohodcima, velike obitelji i ranjive skupine poput osoba s invaliditetom, Rome i beskućnike (Vlada Republike Slovenije, 2003.: 32).

<sup>11</sup> Ovdje je potrebno navesti i ostatak (srodnih) dokumenata: *Prvo godišnje izvješće o implementaciji nacionalnog akcijskog plana za socijalno uključivanje 2004.-2006.*; *Izmijenjeno i dopunjeno nacionalno izvješće o strategijama za socijalnu zaštitu i socijalnu uključenost 2006.-2008.* *Nacionalno izvješće o strategijama za socijalnu zaštitu i socijalno uključivanje 2008.-2010.*; *Europska godina borbe protiv siromaštva 2010.*



borbe protiv beskućništva, iako se beskućništvo u javnopolitički diskurs uključuje usvajanjem JIM-a i kontinuitetom kroz naknadne dokumente slične vrste, odnosno u sklopu borbe protiv siromaštva i socijalne isključenosti.

Hrvatska je relativno kasno potpisala (1999.) i ratificirala (2003.) izvornu *Europsku socijalnu povelju* iz 1961. čime se pridružila razvijenim europskim zemljama u promicanju stambenih kao socijalnih prava te poboljšanju životnog standarda i socijalne dobrobiti stanovništva. Međutim, Hrvatska nije ratificirala revidiranu Europsku socijalnu povelju iz 1996. godine koja jamči veća prava na stan(ovanje). Potpisivanje *Zajedničkog memoranduma o socijalnom uključivanju Republike Hrvatske (JIM)* iz 2007. trebalo je značiti prekretnicu u europeizaciji programa socijalne skrbi u Hrvatskoj zbog obveze razvoja i implementacije nacionalne strategije socijalnog uključivanja. Stambena problematika također je zastupljena u navedenom dokumentu te su navedene mjere i prioriteta u području stanovanja (Vlada RH, 2007.: 239). Usvajanjem JIM-a, u javnopolitički diskurs ulazi pojam beskućnika ali u zakonodavstvo tek 2011., točnije izmjenama i dopunama Zakona o socijalnoj skrbi gdje im se status definira pri čemu se također reguliraju obveze lokalnih (gradova) i regionalnih (županija) jedinica u financiranju privremenog smještaja. Mreže organizacija civilnog društva također djeluju u području borbe protiv beskućništva. Kao konačna potvrda, barem nominalne (uokviravajuće) europeizacije, u *Strategiji borbe protiv siromaštva i socijalne isključenosti* (Vlada RH, 2014.) se također navodi beskućništvo u vidu ugroženosti skupine i stambenih problema. Unatoč činjenici da većina mjera JIM-a nije bila financijski ostvariva, mjere se uglavnom nisu provodile zbog manjka političke volje, a fokus socijalne politike uvelike je bio preusmjeren na saniranje posljedica ekonomske krize koja je zahvatila Hrvatsku.

U kontekstu materijalnih pokazatelja, u Sloveniji je predkrizno razdoblje bilježilo pad udjela stambenih i troškova za programe borbe protiv siromaštva i socijalne isključenosti u ukupnim socijalnim naknadama (Eurostat, 2018.a), da bi nakon 2008. potrošnja za spomenute svrhe počela rasti do 2014. ustaljujući se na približno 3%. Ovo se može pripisati sanaciji problema kreditnog zaduživanja kućanstava pogođenih financijskom krizom. U Hrvatskoj je ovaj udio konzistentno marginalan u razdoblju 2008.-2015. (1%). Kada je riječ o udjelu ukupne državne potrošnje na stambene i troškove u zajednici u BDP-u (Eurostat, 2018.b), unaprijed je potrebno naglasiti da podaci postaju izravno usporedivi tek 2001. Ipak, od te je točke do 2014. kada putanje konvergiraju na 0,9% ali i nakon toga, razvoj ovog oblika potrošnje bio ukupno gledano neizdašno financiran od strane svih država.

### *Urbani razvoj*

Urbani razvoj posljednje je područje o kojem se može govoriti kao području kognitivnog učinka europeizacije stambene politike, a odnosi se na gradove kao glavne nosioce socijalne, teritorijalne i gospodarske kohezije. Vodeći se skupom dokumenata koji tvore korijene nedavno usvojene *Europske urbane agende*, gradovi izrađuju svoje strateške dokumente i planiraju buduću socijalni, ekonomski i prostorni razvoj u što se prirodno uklapa i stanovanje.

Urbani razvoj, nakon gotovo desetljeća slovenske tranzicije u kojem se ignorirao svaki oblik planiranja kao relik »neslavne« prošlosti samoupravnog socijalizma, konačno dolazi na dnevni red slovenske politike donošenjem *Zakona o uravnoteženom regionalnom razvoju* (Ur. l. RS, 60/1999.) koji je trebao poticati upravo to uz poboljšanje koordinacije među institucijama vezanim uz prostorno planiranje (Donner, 2006.). Nadalje, *Strategija prostornog razvoja Slovenije* (MESPE, 2004.) predstavljala je

prvi integrirani planski dokument kojim se implementiralo koncept održivog razvoja gradova. Definirano je nekoliko važnih ciljeva: redefinirati i implementirati koncept policentričnog razvoja gradova i osigurati ekvivalentnu integraciju u europski urbani sustav; ojačati održivi razvoj, promovirati reurbanizacijske procese; racionalno koristiti urbana područja; poboljšati odnos grada i sela; pružiti jednake šanse pristupa informacijama i znanju. Ova strategija tek treba dobiti slične nove inačice što je predviđeno još 2013., ali neostvareno do kraja 2019.

Europeizacija urbanog razvoja u Hrvatskoj u javnopolitičkom smislu kasni, a trenutno ponajprije ovisi o dokumentu *Apolitika – Arhitektonske politike RH 2013.-2020.* (MGIPU, 2012.), novoj *Strategiji prostornog razvoja Republike Hrvatske* (NN, 106/2017.) nakon izvorne iz 1997. te međunarodnoj poveznici s Europskom agendom EU putem izvještaja Habitat III konferenciji o urbanom razvoju (UN-Habitat, 2016.a). U ovim dokumentima stanovanje tek deklarativno ima važnu razvojnu ulogu. Rijetki lokalni programi socijalnog i javno-najamnog stanovanja u Hrvatskoj, primjerice u Zagrebu i Varaždinu, djelomično ispunjavaju ideju stambenog zbrinjavanja izvan dijapazona djelovanja stambenih tržišta, ali su nepostojanje nacionalne stambene strate-

gije, strategije socijalnog stanovanja, kao ni programa stambenog zbrinjavanja ranjivih skupina, snažni prediktori pada kvalitete života i socijalne kohezije u gradovima iz čega je razvidna i odsutnost utjecaja europskog modela urbanog razvoja. Tome svjedoči i činjenica da u Hrvatskoj ne postoje ni nacionalni fond koji bi imao ulogu krovne institucije stambene politike (Jakopić i sur., 2015.), a niti lokalni stambeni fondovi već se jedinom alternativom stambenom tržištu nadaje kontrolirana tržišno usmjerena stambena opskrba putem agencijski upravljane poticane stanogradnje (POS). Hrvatska je kasnila i u ostvarivanju punog pristupa financiranju iz fondova EU-a što je imalo negativnu ulogu po pitanju iskorištavanja materijalne osnove projekata urbanog razvoja.

Iz sljedeće su tablice (Tablica 2.) vidljivi iznosi sredstava isplaćenih Sloveniji i Hrvatskoj iz strukturnih fondova EU-a za dva razdoblja o kojima postoje definitivni podaci – 2000.-2006. i 2007.-2013. – kao ilustracija materijalnog ulaganja u kohezivski razvoj. Iako se iznosi s vremenom povećavaju, Hrvatska zbog zaostatka u pristupanju EU, zaostaje značajno i za priljevom sredstava iz strukturnih fondova u odnosu na Sloveniju. Pristup fondovskom financiranju kao instrumentu urbanog razvoja (u što su posredno uključeni i troškovi na stambeno-urbane projekte) nije ujednačen.

Tablica 2.

*Financijska sredstva isplaćena Sloveniji i Hrvatskoj iz strukturnih fondova prema programskim razdobljima, u EUR*

Države	Programsko razdoblje	
	2000.-2006.	2007.-2013.
Slovenija	486 618 502,67	2 539 183 654,31
Hrvatska	49 312 460,78	201 576 061,03

Izvor: European Commission, 2016.b. Napomena o fondovima: (1) Slovenija – razdoblje 2000.-2006. – SF = ERDF + CF + ESF + EAGGF + FIFG; razdoblje 2007.-2013. – SF = ERDF + CF + ESF; (2) Hrvatska – razdoblje 2000.-2006. – SF = ISPA; razdoblje 2007.-2013. – SF = ERDF + CF + IPA.

## ZAKLJUČNA RASPRAVA

Europeizacija stambenih politika bila je od marginalnog istraživačkog značaja u korpusu stambenih studija i socijalne politike uslijed terminoloških nesigurnosti i neuplitanja EU-a u stambene politike svojih država članica. U ovom su radu isprva teorijski identificirani integracijski mehanizmi europeizacije, a zatim su analizirani utjecaji europeizacije raznovrsnih stambenih politika kroz mehanizme europske integracije temeljem uvida iz dviju odabranih postsocijalističkih država članica EU – Slovenije i Hrvatske – u predkriznom i postkriznom razdoblju što korespondira početku 2000-ih i vremenu nakon 2015. Unutar ovog razdoblja odabrane države su postale države članice EU-a: Slovenija 2004., a Hrvatska gotovo desetljeće kasnije 2013. Temeljem iz rada ostvarenih uvida, broj odabranih država mogao bi se povećati obuhvaćanjem drugih postsocijalističkih država članica u svrhu dobivanja preciznijih spoznaja o predmetu istraživanja pri čemu bi se dodatno utvrdila legitimnost ovakvih istraživanja u budućnosti.

Pozitivna integracija najvidljivija je u području energetske učinkovitosti stanova iako nije značajno implementirana u vidu politika borbe protiv energetske siromaštva. U Sloveniji se relativno rano pristupilo usvajanju europske pravne stečevine u energetske-ekološkom području. Hrvatska je zbog kasnog ulaska u EU ostala uskraćena za gotovo čitavo desetljeće politika energetske učinkovitosti. Zaštita stambeno-potrošačkog kreditiranja odnosno kućanstava u takvom statusu zastupljena je tek od početka ekonomske krize u Sloveniji te je usklađena s relevantnim europskim

direktivama. U kratkom sedmogodišnjem razdoblju od ulaska u EU, pozitivnom se integracijom u Hrvatskoj može smatrati ograničeno usvajanje i implementacija mjera energetske politike u stanovanju te zaštite stambeno-potrošačkog kreditiranja preuzimanjem europske pravne stečevine.

Nadalje, negativna se integracija očitovala financijskim utjecajem jedinstvenog tržišta i pravila državne pomoći što je dodatno otvorilo vrata stranim akterima u stjecanju i kreditiranju kupnje nekretnina te ograničilo utjecaj države u stambenom zbrinjavanju. Posljedice negativne integracije variraju, ali se bilježi rast stambeno-kreditne zaduženosti, porast broja vlasnika stanova te opći odmak države iz stambenog zbrinjavanja, posebice u razdoblju ekonomske krize.

Konačno, postoji prisutnost kognitivnih utjecaja. Odnosi bivših nositelja stanarskog prava i novih denacionaliziranih vlasnika u Sloveniji i Hrvatskoj došli su na dnevni red Europskog suda za ljudska prava u slučajevima sukoba prava na vlasništvo i prava na stanovanje nakon poljske pilot presude. Rijetke presude ipak nisu značajnije utjecale na promjenu zakonodavstva u obje uspoređivane države. Politike socijalnog uključivanja u Sloveniji imale su relativno malen praktični učinak u stambenom području, ali veliki javnopolitički utjecaj na konstelaciju stambenih politika (primjerice, prepoznavanje problema beskućništva)<sup>12</sup> zbog ograničenosti domaćih financijskih resursa i administrativnih kapaciteta za privlačenje sredstava iz EU fondova. U Hrvatskoj nije vidljiv ovakav stupanj utjecaja. U Sloveniji se, nasuprot Hrvatskoj, od ulaska u EU postupno moderniziraju politike urbanog razvoja na održivoj i integriranoj osnovi.

<sup>12</sup> Prepoznavanje beskućništva kao društvenog problema posljedica je svjesne ili nesvjesne standardizacije socijalne politike i jamčenja ljudskih prava građana određene nacionalne države s nadnacionalnim (svjetskim, ali prvenstveno europskim) javnopolitičkim kontekstom koji je smatran, uvjetno rečeno, naprednijim, a time i razvojnim »uzorom«. Ovo je utoliko točnije ukoliko se ima u vidu spomenuto umetanje beskućništva u same temelje europske socijalne politike najbolje predstavljene u načelima Europskog stupa socijalnih prava iz 2018. Osim za Sloveniju, ova ocjena djelomično vrijedi i za Hrvatsku.

Slovenija se već u tranzicijskom razdoblju sukladno liberalnim reformama počela pripremati za usvajanje europskih pravnih stečevina čime je dodatno modernizirala svoje stambene politike. Europeizacija stambenih politika u Hrvatskoj ograničenog je dosega zbog sporog napredovanja u pregovorima o pristupanju, da bi tek devet godina nakon Slovenije pristupila EU što je podrazumijevalo zakašnjeli početak usvajanja relevantnih javnopolitičkih dokumenata.<sup>13</sup> Hrvatsko iskustvo od pristupanja EU ukazuje na skromni napredak i krizno-usmjerenu intervenciju u stambenom području kada je riječ o različitim načinima konformiranja razvojno-strategijskim standardima EU-a.

Posljednja stavka koju je potrebno istaknuti odnosi se na ograničenja ovog rada i moguće putanje budućih promišljanja europeizacije stambene politike. Za početak, indikatori i odabrana područja europeizacije stambene politike predstavljaju nemalu prepreku valjanim generalizacijama. Oni se nalaze u svojevrstnoj heurističkoj ulozi zbog svoje specifičnosti, a time i nemogućnosti šireg obuhvata kompleksne empirijske stvarnosti procesa sačinjavanja hibridnih te višedimenzionalnih javnih politika poput stambene. Zbog svojeg liminalnog statusa, stambene studije interdisciplinarnošću bavljenja stambenom politikom i stanovanjem uzimaju u obzir vrlo heterogene skupove aktivnosti koje se mogu obilježiti važnima za podmirivanje ove životne potrebe ali se još uvijek nisu na integralan način pozabavile europeizacijom stambenih politika zbog primata supsidijarnosti EU razine u ovom području. Slaganje stambenopolitičkog mozaika nužno je ograničeno, ali ipak čini razvidnim alternativne načine detekcije i objašnjenja važnosti utjecaja nadnacional-

ne razine na nacionalnu i lokalnu razinu implementacije stambene politike. Konačno, u radu zbog ograničenosti prostora te opasnosti digresiranja izvan europeizacijskog fokusa rada nisu zasebno navođeni neki uvriježeni indikatori stambenog sustava koji se očituju kroz strukture stambenih statusa (odnos prema kućevlasništvu, tretman socijalnog i javnog najamnog stanovanja, postojanje neprofitnog sektora najamnog stanovanja i dr.) i stambene opskrbe (promocija, financiranje, gradnja, alokacija, upravljanje stambenim fondom). Takav je upliv moguć jedino u teorijski i faktografski opširnijem te empirijsko-istraživački gledano robusnijem radu u budućnosti, kojim će zasigurno biti moguće u većoj mjeri nego sada donositi valjanije zaključke. Ovom će po svoj prilici naumu biti od koristi početna polazišta predložena u ovom radu.

## LITERATURA

- Bežovan, G. (1993). Europeizacija stambene politike. U G. Bežovan (ur.), *Europske stambene inicijative* (str. 13-45). Naklada MD.
- Bežovan, G. (2013). Kakvim se argumentima može obraniti sustav stambene štednje u Hrvatskoj?. *Revija za socijalnu politiku*, 20(3), 329-334. <https://doi.org/10.3935/rsp.v20i3.1190>
- Blauberger, M. (2008). From negative to positive integration? European state aid control through soft and hard law. *MPiFG Discussion Paper*, 08/4. Available at [https://www.mpifg.de/pu/mpifg\\_dp/dp08-4.pdf](https://www.mpifg.de/pu/mpifg_dp/dp08-4.pdf)
- Blyth, M. (2013). *Austerity. The history of a dangerous idea*. Oxford University Press.
- Bobovec, B. (2015). *Institucionalni i zakonski okviri za postizanje ciljeva održivog energetskog razvitka*. Izlaganje sa 6. Zagrebačkog energetskog tjedna, 11-16.5.2015. Dostupno na [https://eko.zagreb.hr/UserDocsImages/arhiva/Slike/Zagreba%C4%8Dki%20energetski%20tjedan%202015/prezentacije/srijeda\\_konferencija/I.dio/3.%20Borka%20Bobovec\\_MGIPU.pdf](https://eko.zagreb.hr/UserDocsImages/arhiva/Slike/Zagreba%C4%8Dki%20energetski%20tjedan%202015/prezentacije/srijeda_konferencija/I.dio/3.%20Borka%20Bobovec_MGIPU.pdf)

<sup>13</sup> Dugotrajno uvjetovanje ulaska u EU bilo je bazirano na tri područja: (1) puna suradnja s Međunarodnim sudom za ratne zločine počinjene na području bivše Jugoslavije; (2) odnosi s Bosnom i Hercegovinom i (3) hrvatsko-slovenski granični spor. Pritom se nekim autorima čini da »teorija ne prati europeizacijsku praksu Hrvatske« (Špehar i Pepić, 201.: 54-57).

- Bouzarovski, S. (2018). *Energy poverty. (Dis)assembling Europe's infrastructural divide*. Palgrave Macmillan.
- Cerami, A., & Vanhuyse, P. (2009). Introduction: Social policy pathways, twenty years after the fall of the Berlin Wall. In A. Cerami & P. Vanhuyse (Eds.), *Post-communist welfare pathways theorizing social policy transformations in Central and Eastern Europe* (pp. 1-15). Palgrave Macmillan.
- Cirman, A. (2017). Just another or a 'genuine' change in Slovenian social housing strategy?. *Critical Housing Analysis*, 4(1), 102-111. <https://doi.org/10.13060/23362839.2017.4.1.329>
- Clapham, D. (2010). Housing policy. In E. R. Hutchison (Ed.), *Encyclopedia of urban studies* (pp. 379-383). Sage.
- Collier, D., & Mahon, J. E. (1993). Conceptual »stretching« revisited: Adapting categories in comparative analysis. *The American Political Science Review*, 87(4), 845-855. <https://doi.org/10.2307/2938818>
- Cvik, E. D., & MacGregor Pelikánová, R. (2016). Implementation of Directive 2014/17/EU and its Impact on EU and Member States Markets, from not only a Czech Perspective. *Procedia – Social and Behavioral Sciences*, 220(85), 85-94. <https://doi.org/10.1016/j.sbspro.2016.05.472>
- Čikara, E. (2009). Nova Direktiva 2008/48/EZ o ugovorima o potrošačkom kreditu (I). *Pravo i porezi*, 7-8, 94-102.
- Deković, Ž. (2017). Primjena Zakona o stambenom potrošačkom kreditiranju. *Računovodstvo i financije*, 12, 128-131.
- Donner, C. (2006). *Housing policies in Central Eastern Europe: Czech Republic, Hungary, Poland, Slovenia, Slovakia*. Donner Eigenverlag.
- European Mortgage Federations Hypostat. (2015). *A review of Europe's mortgage and housing markets*. EMF.
- European Mortgage Federations Hypostat. (2019). *A review of Europe's mortgage and housing markets*. EMF.
- Energetski zakon. *Uradni list Republike Slovenije*, br. 79/1999, 17/2014.
- European Commission. (2010). *Europe 2020: A strategy for smart, sustainable and inclusive growth*. Available at <http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/COMPLETE%20EN%20BARROSO%20%20%20007%20-%20Europe%202020%20-%20EN%20version.pdf>
- European Commission. (2016a). *Clean energy For All Europeans. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee, the Committee of the Regions and the European Investment Bank*. Brussels, COM(2016) 860. Available at <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016DC0860&from=EN>
- European Commission. (2016b). *Financial execution by period, fund, country*. Available at [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/evaluation/data/financial\\_execution\\_by\\_period\\_fund\\_country.xls](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/data/financial_execution_by_period_fund_country.xls)
- European Commission. (2017). *European Pillar of Social Rights. Building a more inclusive and fairer European Union*. Available at [https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/economy-works-people/jobs-growth-and-investment/european-pillar-social-rights\\_en](https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/economy-works-people/jobs-growth-and-investment/european-pillar-social-rights_en)
- European Commission. (2019). *Energy efficiency*. Available at <https://ec.europa.eu/energy/en/topics/energy-efficiency>
- European Committee of Social Rights. (2009). *Fédération européenne des Associations nationales travaillant avec les Sans-abri (FEANTSA) v. Slovenia*. Predstavka br. 53/2008.
- European Parliament. (2008). *Directive 2008/48/EC of the European Parliament and of the Council of 23 April 2008 on credit agreements for consumers and repealing Council Directive 87/102/EEC*. OJ L 133/66. Available at <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32008L0048&from=EN>
- European Parliament. (2010). *Directive 2010/31/EU of the European Parliament and of the Council of 19 May 2010 on the energy performance of buildings*. Available at <https://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:153:0013:0035:EN:PDF>
- European Parliament. (2012). *Directive 2012/27/EU of the European Parliament and of the Council of 25 October 2012 on energy efficiency*. Available at <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2012:315:0001:0056:EN:PDF>
- European Parliament. (2014). *Directive 2014/17/EU of the European Parliament and of the Council of 4 February 2014 on credit agreements for consumers relating to residential 266 immovable property and amending Directives 2008/48/EC and 2013/36/EU and Regulation (EU) No 1093/2010*. Available at <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:3A32014L0017>
- European Parliament, & European Council. (2018). *Direktiva (EU) 2018/844 Europskog parlamenta i Vijeća o energetskoj učinkovitosti zgrada*. Available at <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:32018L0844>



- menta i Vijeća od 30. svibnja 2018. o izmjeni Direktive 2010/31/EU o energetskim svojstvima zgrada i Direktive 2012/27/EU o energetske učinkovitosti. Available at <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018L0844&from=HR>
- Europski sud za ljudska prava. (2005). *Hutten-Czap-ska v. Poland*. Presuda od 22. veljače. Predstavka br. 35014/97. Dostupno na [https://hudoc.echr.coe.int/app/conversion/pdf/?library=ECCHR&id=001-107710&filename=CASE%20OF%20HUTTEN-CZAPSKA%20v.%20POLAND%20-%20\[Serbian%20Translation\].pdf](https://hudoc.echr.coe.int/app/conversion/pdf/?library=ECCHR&id=001-107710&filename=CASE%20OF%20HUTTEN-CZAPSKA%20v.%20POLAND%20-%20[Serbian%20Translation].pdf)
- Europski sud za ljudska prava. (2014a). *Cornelia Berger-Krall i drugi protiv Slovenije*. Presuda od 12. lipnja. Predstavka br. 14717/2004. Dostupno na <https://hudoc.echr.coe.int/app/conversion/pdf/?library=ECCHR&id=002-9526&filename=002-9526.pdf>
- Europski sud za ljudska prava. (2014b). *Statileo protiv Hrvatske*. Presuda od 10. srpnja. Predstavka br. 12027/10. Dostupno na <https://uredzastupnika.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Presude%20i%20odluke/STATILEO,%20prijevod%20presude.pdf>
- Eurostat. (2018a). *Udio stambenih i troškova za programe borbe protiv siromaštva i socijalne isključenosti u ukupnim socijalnim naknadama*. European Commission.
- Eurostat. (2018b). *Ukupna državna potrošnja na stambene i troškove u zajednici kao postotak BDP-a*. European Commission.
- Eurostat. (2019). *Distribucija populacije prema stambenom statusu u EU*. European Commission.
- EUR-Lex. (2019). *Otvorena metoda koordinacije*. Dostupno na [https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/open\\_method\\_coordination.html?locale=hr](https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/open_method_coordination.html?locale=hr)
- Fondation Abbé Pierre, & FEANTSA (2016). *Housing-related Binding Obligations on States from European and International Law*. Available at [http://www.housingrightswatch.org/sites/default/files/2016.06\\_-\\_housing-related\\_binding\\_obligations-2.pdf](http://www.housingrightswatch.org/sites/default/files/2016.06_-_housing-related_binding_obligations-2.pdf)
- Hix, S., & Goetz, K. H. (2000). Introduction: European integration and national political systems. *West European Politics*, 23(4), 1-26. <https://doi.org/10.1080/01402380008425398>
- Hölscher, J., Nulsch, N., & Stephan, J. (2017). State aid in the new EU Member States. *Journal of Common Market Studies*, 55(4), 779-797. <https://doi.org/10.1111/jcms.12513>
- Ingolot, T. (2009). Czech Republic, Hungary, Poland and Slovakia: Adaptation and reform of the post-communist 'emergency welfare states. In A. Cerami & P. Vanhuysse (Eds.), *Post-communist welfare pathways: Theorizing social policy transformations in Central and Eastern Europe* (pp. 73-96). Palgrave Macmillan.
- Jakopić, A., Žnidarec, M., Mežnar, Š., & Josipović, T. (2015). *Tenancy law and housing policy in Croatia*. To Know Press.
- Kesner-Škreb, M. (2012). What will happen to state aid in Croatia after EU accession?. *Newsletter. An occasional publication of the Institute of Public Finance*, 70, 1-9. <https://doi.org/10.3326/nle.2012.70>
- Kotarski, K., & Petak, Z. (2019). Croatia's post-communist transition experience: The paradox of initial advantage turning into a middle-income trap. In Z. Petak & K. Kotarski (Eds.), *Policy-making at the European periphery. The case of Croatia* (pp. 1-27). Palgrave Macmillan.
- Knill, C., & Lehmkuhl, D. (1999). How Europe matters. Different mechanisms of europeanization. *European Integration online Papers (EIoP)*, 3(7), 1-33. Available at <http://eiop.or.at/eiop/texte/1999-007a.htm>
- Kraft, E. (2007). The boom in household lending in transition countries: A Croatian case study and a cross-country analysis of determinants. *Comparative Economic Studies*, 49, 345-366. <https://doi.org/10.1057/palgrave.ces.8100219>
- Ladrech, R. (1994). Europeanization of domestic politics and institutions: The case of France. *Journal of Common Market Studies*, 32(1), 69-87. <https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.1994.tb00485.x>
- MESPE. (2004). *Spatial Development Strategy of Slovenia*.
- Ministarstvo graditeljstva i prostornoga uređenja. (2012). *Arhitektonske politike Republike Hrvatske 2013–2020. Nacionalne smjernice za vrsnoću i kulturu građenja*. Dostupno na [https://mgipu.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Prostorno/Apolitika/Apolitika\\_A\\_2013-2020.pdf](https://mgipu.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Prostorno/Apolitika/Apolitika_A_2013-2020.pdf)
- Mijatović, M., & Gongeta, S. (2014). Consumer credit in European Union. *European Scientific Journal, Special edition*, 1, 410-420. Available at [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2804572](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2804572)
- Ministry of Labour, Family and Social Affairs Republic of Slovenia. (2000). *National Programme on the Fight against poverty and social exclusion*. Ministry of Labour, Family and Social Affairs.

- Ministry of Labour, Family and Social Affairs Republic of Slovenia. (2002). *Implementing the social inclusion strategy with report on the realisation of the programme of the fight against poverty and social exclusion*. Ministry of Labour, Family and Social Affairs.
- Ministry of Labour, Family and Social Affairs Republic of Slovenia. (2004). *National Action plan on social inclusion*. Ministry of Labour, Family and social affairs.
- Nyberg, L. (2017). *Market bureaucracy neoliberalism, competition, and EU State aid policy*. Lund University.
- Okun, A. M. (1975). *Equality and efficiency. The big tradeoff*. The Brookings Institution.
- Pandžić, J. (2016). Proturječnosti stambenih politika u razvijenim državama EU-a. *Sociologija i prostor*, 54(3), 219-246. <https://doi.org/10.5673/sip.54.3.2>
- Pandžić, J. (2018). Stambena politika između znanosti i ideologije. *Revija za sociologiju*, 48(3), 329-358. <https://doi.org/10.5613/rzs.48.3.3>
- Petrova, S. (2017). Energy poverty landscapes in the European Union: An academic perspective. In D. Stoerring (Ed.), *WORKSHOP: Energy Poverty* (pp. 20-29). European Parliament – Policy Department A for the Committee on Industry, Research and Energy.
- Petrović, T. (2014). *National Report for Slovenia. TENLAW: Tenancy Law and Housing Policy in Multi-level Europe*.
- Pisapia, A. (2014). The role of EU State aid policy in enhancing the development of the industrial sector. *Privredna kretanja i ekonomska politika*, 23(2), 46-65. <https://hrcak.srce.hr/134532>
- Puljiz, V. (2008). Socijalna politika Hrvatske. U V. Puljiz i sur. (ur.), *Socijalna politika Hrvatske* (pp. 1-73). Zagreb: Pravni fakultet.
- Pye, S., & Dobbins, A. (2015). *Energy poverty and vulnerable consumers in the energy sector across the EU: Analysis of policies and measures*. KTH.
- Radaelli, C. M. (2004). Europeanisation: Solution or problem?. *European Integration online Papers*, 8(16). Available at [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=601163](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=601163)
- Rezolucija o nacionalnem stanovanjskem programu 2015–2025 (Rezolucija o nacionalnem stambenom programu). *Uradni list Republike Slovenije*, 92/2015.
- Sachs, J. (13. siječnja 1990). What is to be done?. *Economist*.
- Sendi, R. (2018). Untapped potential. In J. Hegedüs, M. Lux & V. Horváth (Eds.), *Private rental housing in transition countries. An alternative to owner occupation?* (pp. 311-330). Palgrave Macmillan.
- Siger, F. (2014). Europeanization with a detour: The case of Croatia. In I. Benczes (Ed.), *The political economy of public finances in Central and Eastern Europe deficit and debt in transition* (pp. 197-219). Central European University Press.
- Strategija prostornog razvoja Republike Hrvatske. *Narodne novine*, br. 106/2017.
- Špehar, H., & Pepić, I. (2019). The Europeanization of the Croatian political system. In Z. Petak & K. Kotarski (Eds.), *Policy-making at the European periphery. The case of Croatia* (pp. 47-65). Palgrave Macmillan.
- Tepuš, M. M. (2005). *Modeli stambenog financiranja*. Albatros Media.
- Tica, J. (2015). Ekonomske implikacije direktive o ugovorima o potrošačkom kreditiranju koji se odnose na stambene nekretnine. *EFZG serija članaka u nastajanju*, 12, 1-18.
- United Nations Human Settlement Programme. (2016a). *The National Report of the Croatia for the Third United Nations Conference on Housing and Sustainable Urban Development*. UN-Habitat.
- United Nations Human Settlement Programme. (2016b). *The National Report of Slovenia for the Third United Nations Conference on Housing and Sustainable Urban Development*. UN-Habitat.
- Vijeće Europe. (1950). *Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda*. Dostupno na <http://conventions.coe.int/treaty/en/Treaties/Html/005.htm>
- Vijeće Europe. (1997). *Europska socijalna povelja* (revidirana). *Revija za socijalnu politiku*, 4(1), 41-53. <https://doi.org/10.3935/rsp.v4i1.445>
- Vlada Republike Hrvatske. (2007). Zajednički memorandum o socijalnom uključivanju Republike Hrvatske: ključni izazovi, prijedlozi mjera i zaključci. *Revija za socijalnu politiku*, 14(2), 221-260. <https://doi.org/10.3935/rsp.v14i2.709>
- Vlada Republike Hrvatske. (2014). *Strategija borbe protiv siromaštva i socijalne isključenosti u Republici Hrvatskoj (2014-2020.)*. Vlada RH.
- Vlada Republike Slovenije. (2003). *Joint Memorandum on Social Inclusion of Slovenia*. Dostupno na [http://mddsz.arhiv-spletisc.gov.si/fileadmin/mddsz.gov.si/pageuploads/dokumenti\\_\\_pdf/jim\\_an.pdf](http://mddsz.arhiv-spletisc.gov.si/fileadmin/mddsz.gov.si/pageuploads/dokumenti__pdf/jim_an.pdf)
- Zakon o energetske učinkovitosti. *Narodne novine*, br. 127/2014.
- Zakon o gradnji. *Narodne novine*, br. 153/2013.

- Zakon o nacionalni stanovanjski varčevalni shemi (Zakon o nacionalnom programu stambene štednje). *Uradni list Republike Slovenije*, br. 86/2000, 14/2006, 60/2007.
- Zakon o potrošačkom kreditiranju. *Narodne novine*, br. 75/2009
- Zakon o potrošniških kreditih (Zakon potrošačkim kreditima). *Uradni list Republike Slovenije*, br. 70/2000, 41/2004, 111/2007, 59/2010, 77/2016.
- Zakon o prostornom uređenju i gradnji. *Narodne novine*, br. 76/2007.
- Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja (Zakona o uravnoteženom regionalnom razvoju). *Uradni list Republike Slovenije*, br. 60/1999.
- Zakon o stambenom potrošačkom kreditiranju. *Narodne novine*, br. 101/2017.
- Zakon o učinkovitom korištenju energije u neposrednoj potrošnji. *Narodne novine*, br. 152/2008.
- Zakon o varstvu potrošnikov (Zakon o zaštiti potrošača). *Uradni list Republike Slovenije*, br. 20/1998.
- Zakon o zaštiti potrošača. *Narodne novine*, br. 96/2003.
- Zrinščak, S., & Stubbs, P. (2012). Europeizacija i socijalna politika: između retorike i stvarnosti. U V. Puljiz, S. Ravlić & V. Visković (ur.), *Hrvatska u Europskoj Uniji: Kako dalje?* (str. 265-295). Centar za demokraciju i pravo Miko Tripalo.

## Summary

### **EUROPEANIZATION OF HOUSING POLICIES IN POST-SOCIALISM: COMPARASION OF SLOVENIAN AND CROATIAN EXPERIENCES**

**Josip Pandžić**

Department of Social Work, Faculty of Law, University of Zagreb  
Zagreb, Croatia

*Europeanization of housing policies was, separately as well as a part of wider European social policy, of marginal research importance in housing studies because of non-interference of EU in member states' domestic housing policies. Responsibility for housing policies lies at the level of EU member states and therefore it is necessary to study European integration in this area multidimensionally. Europeanization impacts related to housing policies are comparatively analysed by using integration mechanisms approach on two post-socialist EU member states: Slovenia and Croatia. Concluding discussion is focused on pointing out the Europeanization deficit in the housing area when Croatia is concerned, in relation to Slovenia. Finally, country sample enlargement is advised by including other cases of post-socialist EU member states dealing with European policy impulses in housing area, which puts this paper in service of further housing policy research.*

**Key words:** Europeanization, post-socialism, housing policy, Slovenia, Croatia.