

# PRIVATIZACIJA STANOVANJA – DJELOTVORNIJA STAMBENA OPSKRBA

**Gojko Bežovan**

Pravni fakultet, Zagreb

UDK 351.778.5

Izvorni znanstveni rad

Primljeno: 01. 03. 1993.

**S**vrha je ovoga rada da se ukaže na procese privatizacije stanovanja u razvijenim zemljama i bivšim socijalističkim zemljama Srednje i Istočne Europe. U tom se smislu analizira najaktualnija literatura i nalazi najnovijih istraživanja. Proces privatizacije stanovanja u razvijenim zemljama dio je šireg projekta demontaže države blagostanja i aktualan je od sredine 70-ih godina. U tekstu se analiziraju osnovne strategije privatizacije stanovanja i njihovi učinci. Privatizacija stanovanja u bivšim socijalističkim zemljama Srednje i Istočne Europe govori tek o pokušaju uspostave stambene politike. Dakle, ovdje se radi o bitno različitom procesu u odnosu na razvijene zemlje. Zbog kratkotrajnosti ovih projekata još uvijek nije moguće donositi pouzdane ocjene o njima. Privatizacija stanovanja u Hrvatskoj bitno je ograničena i uvjetovana ratnim prilikama u zemlji.

## POLAZIŠTA

**K**raj 19. i početak 20. stoljeća znače definitivno uplitanje države u područje stambene potrošnje. Iz ovog vremena datiraju i stambeni zakoni u danas razvijenim zemljama, od kojih su mnogi do danas na snazi, tek neznatno promijenjeni. Stambenim zakonima država postaje odgovorna za stambenu zbrinutost građanstva. Može se reći da ovim intervencijama države u stambenu potrošnju nastaje stambena politika.

Od početka 20. stoljeća do sredine 70-ih godina, koje se prepoznaju kao kriza države blagostanja, jača uloga države u politici podmirivanja stambenih potreba. Kriza države blagostanja prije svega znači smanjenje državnih izdataka. U okviru ideje o općoj dobrobiti, dominantnoj u teoriji države blagostanja, postojala je tendencija da se socijalni programi šire brže od ekonomskih podloga za njihovo ostvarenje. Jamačno je da je atmosfera opće

materijalne sigurnosti ozbiljno počela podrivati uvijek potrebnu ekonomsku motivaciju za rad. Politika privatizacije stanovanja dio je ukupnog projekta demontaže države blagostanja i prema Lundqvistu (1986) središnje je bojno polje (*battle-field*) ovog projekta. "Socijalna plaća" (*social wage*) u projektu države blagostanja imala je svoje glavno uporište u stambenoj potrošnji. Programi privatizacije stanovanja u razvijenim zemljama aktualni su od sredine 70-ih godina i imaju prepoznatljive učinke.

U ovom će se tekstu ukazati na procese koji dovode do politike privatizacije stanovanja te na strategije i učinke privatizacije stanovanja u razvijenim zemljama.

Privatizacija stanovanja u bivšim socijalističkim zemljama Srednje i Istočne Europe aktualna je osobito početkom 90-ih godina. Ovi procesi bitno su različiti od onih u razvijenim zemljama. U tekstu se donose osnovne informacije o programima privatizacije stanovanja u bivšim socijalističkim zemljama i, dijelom, o njihovim učincima.

O privatizaciji stanovanja u Hrvatskoj, uzimajući u obzir ratne prilike, govori se u kontekstu najavljene i dijelom započete stambene reforme.

## **PRIVATIZACIJA STANOVANJA U RAZVIJENIM ZEMLJAMA**

Tijekom tridesetogodišnjeg razvoja poslije 1945, obilježenog ekonomskim rastom i rastom realnih zarada, prisutna je velika uključenost države u stambenu opskrbu (*housing provision*) u svim razvijenim zemljama. Uključenost države ne odnosi se samo na subvencije nego i na regulativu uvjeta stambene proizvodnje i potrošnje. Većina država izravno je uključena u poslijeratnim godinama u kreiranje stambenih programa, njihovo financiranje, garantiranje stambenih kredita, kontrolu cijene stanova i stanovanja. Ovakva prisutnost države na stambenom tržištu najbolje se očituje u promjenama stambenih statusa. Iz podataka u tablicama 1 i 2, koje se odnose na promjene stambenih statusa u V. Britaniji i Nizozemskoj, vidi se rast socijalnih stambenih statusa na račun opadanja stambenog statusa stanovanja kod privatnika. Ove promjene, kao i rast udjela statusa vlasnika, rezultat su izravne intervencije države na stambenom tržištu.

Privatiziranost stanovanja, na kojem država inzistira, u razvijenim je zemljama funkcija potrošnje pojedinih društvenih slojeva i domaćinstava.

Analize stambenih prilika početkom 70-ih godina nisu govorile ni o kakvim potrebnim radikalnim mjerama u stambenoj politici (Harloe, 1987). Predviđala su se manja usklađivanja stambenih politika i tržišta. Nasuprot ovakvoj situaciji sredinom 70-ih godina razvijene su se zemlje suočile s gospodarskom krizom kakva nije bila od 30-ih godina ovog stoljeća. Zaustavljen je ekonomski rast, zarade su počele opadati, nezaposlenost je rasla neočekivano brzo. Države su

posegnule za preispitivanjem i rezanjem socijalnih programa. U većini zemalja prve su na udar došle izravne subvencije za socijalne ustanove.

**Tablica 1****Promjena strukture stambenih statusa u Velikoj Britaniji**

	1950.*	1960.	1970.	1980.	1982.
Broj stanova (u mil.)	13.90	16.60	19.18	21.54	21.84
Stanovi u vlasništvu stanara (%)	29	42	50	55	59
Socijalni stanovi (%)	18	27	31	32	30
Stanovi iznajmljeni kod privatnika i drugi (%)	53	32	20	13	11

\* Stambeni fond V. Britanije bio je 1950. veći za nekih 400.000 stanova. Izvor: *Social Trends*, HMSO, prema Forrest i Murie, 1988.

**Tablica 2****Stambeni fond po statusima i starosti stana u Nizozemskoj**

STATUSI	Vrijeme gradnje (u %)					
	Prije 1906.	1906-1944.	1945-1974.	1975-1979.	1980. i poslije	Nepoznato
U vlasništvu stanara	54	50	36	53	41	27
Iznajmljeni stanovi	46	50	64	47	59	73
- općinski stanovi	8	6	10	4	4	11
- stanovi neprofitnih organizacija	3	14	41	31	45	31
- privatne institucije	6	7	7	8	6	8
- privatne osobe	26	21	4	2	2	20
Nepoznato	3	2	2	1	2	4
UKUPNO (x 1000)	386	993	2415	534	157	455
%	100	100	100	100	100	100

Izvor: *Housing demand Survey*, 1981, prema Ymkers i Kroes, 1988.

**Tablica 3****Izbor stanovanja – tip stana u Velikoj Britaniji**

	Kupci prvi put					Svi kupci prvi put	Svi raniji vlasnici stana
	Društvene klase*						
	A	B	C1	C2	D		
Samostojeća kuća	18,8	11,6	5,5	3,4	2,3	5,0	32,2
Polusamostojeća kuća	25,4	28,9	29,9	31,8	27,6	30,2	33,2
Kuća u nizu	24,5	28,8	36,7	45,8	56,6	41,8	16,8
Bungalov	7,6	8,0	6,1	6,2	4,4	6,2	13,2
Etažni stan	23,7	22,7	21,8	12,8	9,1	16,9	4,6

\*Društvene klase imaju osnovu u društvenoj gradaciji.

A – visoka škola, menedžeri

B – niži menedžer i viša škola

C1 – kvalificirani radnik, nadzornik ili niži nemanuelni radnik

C2 – polukvalificirani

D – nekvalificirani radnik

Izvor: Fleming i Nellis, 1987.

**Tablica 4****Stambeni status i čisti prihod domaćinstava u Nizozemskoj**

Čiste zarade (u guldenima mjesečno)	Broj domaćinstava (x 1000)	% stanova u vlasništvu stanara	% stanova koji se iznajmljuju
do 1400	1010	18	82
1400-2200	1575	32	68
2200-3600	1844	50	50
više od 3600	763	66	34
Ukupno:	5374	43	57

Izvor: *Ministry of Housing* (1985).

Kolaps države blagostanja dovodi do promjena na stambenim tržištima i u stambenim politikama (Harloe, 1987). Dakle, politika privatizacije stanovanja u razvijenim zemljama rezultat je gospodarske krize i nastojanja države da u tom smislu preispita socijalne stambene programe te da u ovu oblast uvede što više elemenata tržišta.

U okviru projekta privatizacije stanovanja na stambenom tržištu uvode se prema Harloeu (1987) slijedeće *ad hoc* mjere:

a) Nastoji se smanjiti cijena stanova koji se grade uz pomoć države reduciranjem tehničkog standarda gradnje, povećavanjem gustoće naseljenosti, deregulacijom, uvođenjem novih tehnika gradnje i oživljavanjem strategija samopomoći.

b) Posebnim se mjerama nastoji ublažiti rast stambenih troškova za potrebna domaćinstva, npr. subvencije, povoljni krediti i sl.

c) Razvijaju se novi stambeni statusi u okviru pokreta stambenog zadrugarstva i neprofitnih stambenih udruženja.

d) Novim inicijativama nastoji se održati i popraviti kvaliteta postojećih stanova, tako se npr. propisuje minimalni stupanj održavanja i uvodi se nova shema zasnovana na oblicima javnog/privatnog partnerstva.

U drugoj polovini 70-ih i 80-ih godina vlade razvijenih zemalja inicirale su opsežne programe privatizacije stanovanja. M. Harloe umjesto pojma privatizacija stanovanja upotrebljava pojam komodifikacija (*commodification*) ili rekomodifikacija (*recommodification*) – stanovanje postaje roba koja se sve više na tržištu javlja prema zakonima tržišta uz smanjenu državnu intervenciju.

U okviru programa privatizacije stanovanja Adams (1987) u razvijenim zemljama prepoznaje slijedeće strategije:

1. promjena od proizvođačkih prema potrošačkim subvencijama,
2. promjene od izravnih prema neizravnim subvencijama,
3. promjene od državnih prema tržišnim kreditima,
4. protežiranje gradnje stanova u vlasništvu u odnosu na stanove za iznajmljivanje,
5. prodaja državnih stanova,
6. protežiranje realizacije stambenih projekata preko privatiziranih neprofitnih organizacija.

1. Strategija promjene proizvođačkih u potrošačke subvencije nastoji ojačati potražnju na stambenom tržištu. Subvencije dobivaju potrošači-domaćinstva, a država se javlja kao omogućivatelj (*enabler*) u stambenoj politici. Opravdana je pretpostavka da će domaćinstva odgovarajuće postupati sa subvencijama i da će racionalnost njihovog izbora utjecati na prilagođavanje ponude na stambenom tržištu.

U okviru koncepta proizvođačkih subvencija država se javlja kao pribavljač (*provider*) stanova. Subvencije su dobivale državne agencije ili uredi koji su gradili socijalne (državne) stanove. Ponuda ovih stanova nije odgovarala potražnji i to vodi nerentabilnom poslovanju u socijalnom stambenom sektoru. Rezultat primjene ove strategije vidi se u opadanju broja novosagrađenih socijalnih stanova u europskim državama (Boelhuwer i Heijden, 1992). Osobito je značajan pad broja novosagrađenih socijalnih-općinskih stanova (*council housing*) u Britaniji (Forrest i Murie, 1987).

2. Promjena od izravnih u neizravne subvencije prisutna je u razvijenim zemljama i identificira se u statističkim pokazateljima opadanja izravnih subvencija i rasta

poreznih oslobođenja kao pretežitog dijela neizravnih subvencija. Udio neizravnih subvencija u ukupnim stambenim subvencijama u Britaniji, Francuskoj i SR Njemačkoj u drugoj polovici 80-ih popeo se i prelazi 50% (Matznetter, 1989).

Izravne stambene subvencije prema Schmidtu (1988) u osamnaest najrazvijenijih zemalja po glavi stanovnika godišnje u razdoblju 1970-1984. u prosjeku su iznosile u Švedskoj 170 USD, Nizozemskoj 160 USD, u Francuskoj 130, Irskoj 110, Danskoj 108 i Austriji 100 USD.

Kod neizravnih subvencija obično se upotrebljavaju tri instrumenta. Prvo, država premira stambenu štednju kroz različite prakse *building societies* u Britaniji, *Bausparkassen* u Njemačkoj i Austriji, *èpargne logement* u Francuskoj. Na osnovi premirane stambene štednje domaćinstvo može ostvariti povoljniji stambeni kredit za rješavanje stambenog pitanja. Drugo, domaćinstva koja ulažu novac za rješenje stambenog pitanja oslobađaju se plaćanja poreza iz zarada. Treće, domaćinstva koja rješavaju stambeno pitanje ne plaćaju porez na promet nekretnina.

U opsežnoj studiji o privatizaciji stanovanja u četiri europske zemlje Lundquist (1992) dolazi do zaključka da su neizravne stambene subvencije najznačajniji moment prisutnosti države na stambenom tržištu.

3. Kreditna politika na stambenom financijskom tržištu sve se više ravna prema općim uvjetima na tržištu financijskog kapitala. Smanjuju se rokovi otplate kredita, povećava se kamatna stopa, povećava se iznos depozita (Papa, 1982). Uzimanje stambenog kredita znači sve veće izdatke za domaćinstva. Prisutni su i novi instrumenti, npr. hipoteka s podesivom stopom, kako bi se očuvala realna vrijednost otplate kredita. Ova strategija aktualna je za platežno sposobna domaćinstva.

4. 80-ih godina vlade razvijenih zemalja u stambenim politikama protežiraju gradnju stanova u vlasništvu građana. Stjecanje stana u vlasništvu smatra se dijelom socijalne, gospodarske i političke stabilnosti. Domaćinstva koja stječu stan u vlasništvu uz hipoteku prinuđena su da se u potrošnji ponašaju sasvim racionalno. Država ova domaćinstva "nagrađuje" oslobođenjima od poreza na zarade. Ulaganje kapitala u stan u vlasništvu znači i garanciju socijalnog položaja istog domaćinstva. Stan uvijek ima svoju vrijednost i oslonac je za budućnost svakog domaćinstva.

5. Prodaja državnih-socijalnih stanova ponajviše je zaokupila pažnju stambenih istraživača. Problem je, na prvi pogled, jednostavan. Dio domaćinstava koja dobiju socijalne stanove poprave svoj materijalni položaj i njima bi trebalo ponuditi da kupe stanove u kojima stanuju. Tako se proširuje za državu poželjni stambeni status vlasnika stanova. Očekuje se da će ova domaćinstva bolje održavati stanove kada postaju njihovi vlasnici. Nadalje, domaćinstva koja kupe državni stan mogu ga pod određenim uvjetima povećane porezne stope prodati na tržištu. Tako umjesto birokratskih institucija koje raspoređuju stanove to dijelom počinje raditi tržište.

Prodaja državnih stanova u Britaniji aktualna je još od 1925. godine (Balchin, 1989). Mogućnost kupnje državnih stanova aktualna je poslije rata i u drugim razvijenim zemljama. Uglavnom se prodaju državni-socijalni stanovi, a manje se prodaju socijalni stanovi neprofitnih stambenih organizacija. Prodaja državnih stanova kao strategija privatizacije stanovanja posebno je aktualna u zemljama koje imaju tip stambene politike koja se naziva *dopunska (supplementary)*. U prvom redu tu je V. Britanija.

Domaćinstva koja stanuju u državnim stanovima nastoji se motivirati da isti kupe pod povoljnim uvjetima, i uz značajan popust, te rastom stanarina.

### Tablica 5

**Troškovi stanarine (ili uračunate stanarine) kao postotak ukupnih troškova domaćinstava, u stalnim cijenama 1975-87.**

	1975.	1980.	1985.	1986.	1987.
Nizozemska	9,9	10,7	13,0	13,3	13,6
SR Njemačka	13,0	13,5	15,6	15,8	15,8
Francuska	11,6	12,5	13,5	13,9	14,4
Belgija	—	—	—	—	—
V. Britanija	13,7	14,1	15,5	15,4	—
Danska	17,0	19,0	18,9	18,8	19,7
Švedska	18,0	19,3	20,3	20,3	20,1

Prema: Boelhouwer i Neijden (1992).

Prodaja državnih stanova u Britaniji od 1979. imala je obilježja prave političke kampanje i bila je 80-ih godina značajan dio izbornog programa konzervativne partije (Balchin, 1989). Prodajom ovih stanova njihov udio u strukturi stambenog fonda smanjen je sa 32% na 25% početkom 90-ih. Gospodarska kriza, a posebno rast nezaposlenosti u Britaniji, nepovoljno su u novije vrijeme utjecali na prodaju državnih stanova. Sve veći je broj domaćinstava koja ne mogu otplaćivati hipoteku za državni stan kojeg su kupili (Forrest i Marie, 1992).

U novije vrijeme unutar Europske zajednice jača lobi i pokret koji se protivi rasprodaji socijalnih stanova (*Committee for Social Affairs*, 1992) te se nastoje u zemljama članicama ujednačiti stambeni standardi i propisi.<sup>1</sup>

1

Autoru ovog teksta poznata je intervencija Ekonomske komisije EZ-a vladi Italije kojom se apelira da se ne ide u prodaju socijalnih stanova. Ova intervencija rezultat je nastojanja CECODHAS-a – *Comité européen de coordination de l'habitat social*.

6. Kao dio strategije privatizacije stanovanja u razvijenim zemljama aktualizira se uloga neprofitnih stambenih organizacija, stambenih zadruga i stambenih udruženja. Ova je strategija posebno aktualna u zemljama koje imaju *opsežnu* (*comprehensive*) stambenu politiku, npr. Švedska i Nizozemska. Dio državno-socijalnog stambenog fonda u ovim zemljama prelazi u vlasništvo stambenih zadruga i stambenih udruženja. Siksiö (1992) ovaj proces naziva demunicipalizacija. Smatra da će privatizirane neprofitne stambene organizacije bolje gospodariti ovim stanovima i da će oni biti podložniji stambenom tržištu. Neprofitne stambene organizacije, uz pomoć koju dobivaju njihovi članovi, jedan su od najpopularnijih poduzetnika u novoj stambenoj gradnji.

Nastojanja, osobito britanske vlade, da se umjesto neprofitnih stambenih organizacija jave privatni poduzetnici koji će uz subvencije države graditi stanove za iznajmljivanje pokazala su se neprovedivim u postojećim prilikama na stambenom tržištu (Forrest i Murie, 1987).

Stambena politika u razvijenim zemljama početkom 90-ih godina u odnosu na razdoblje iz sredine 70-ih pretrpjela je vrlo značajne promjene. Stambena opskrba (*housing provision*) nedvojbeno je postala djelotvornija, bolje su iskorišteni postojeći potencijali stambenog fonda i zasigurno je otišlo u nepovrat vrijeme kada je trošak državnog stanovanja u toliko značajnom iznosu bio "socijalna plaća" (*social wage*).

Siksiö (1992) je pokušao napraviti jednu od rijetkih tipologija privatizacija stanovanja. U tipologiji se polazi od četiri različita značaja privatizacije, razlikujući na jednoj strani poduzetništvo i kontrolu te na drugoj vlasnike i potrošače.

## Shema 1

### Razne vrste privatizacije stanovanja

Promjene u ulozi vlada i/ili lokalne vlasti	Nova prava i odgovornosti	
	VLASNICI	POTROŠAČI
Promjena vlasništva	(1) demunicipalizacija	(2) komodifikacija
Promjena kontrole	(3) deregulacija/liberalizacija	(4) marketizacija

Izvor: Siksiö (1992)

Demunicipalizacija znači prodaju državnih/općinskih stanova stanarima ili neprofitnim stambenim organizacijama. Komodifikacija se odnosi na slučajeve kada su potrošačima date mogućnosti da steknu novo vlasništvo, čime se mijenjaju njihova prava i odgovornosti. Deregulacija ili liberalizacija znače poticanje privatne inicijative i njeno prenošenje s države na neprofitne stambene organizacije. Marketizacija znači uvođenje tržišta u ranije dominantno područje države blagostanja.



## **PRIVATIZACIJA STANOVANJA U ZEMLJAMA SREDIŠNJE I ISTOČNE EUROPE**

Izložene probleme glede privatizacije stanovanja u razvijenim zemljama metodološki je neispravno uspoređivati s pokušajem privatizacije stanovanja u bivšim socijalističkim zemljama u Srednjoj i Istočnoj Europi. Vrlo je dvojbeno da li se u ovim zemljama može govoriti o postojanju stambenih politika kao organiziranih i upravljanih procesa pred koje su postavljeni određeni ciljevi koji se nastoje ostvariti i čije se ostvarivanje preispituje. Kontekst u kojem se otvara projekt privatizacije stanovanja u ovim zemljama više govori tek o pokušaju uspostavljanja stambene politike poslije "neuspjelog" razvoja socijalizma.

Za ozbiljne prosudbe o procesima privatizacije stanovanja u tim su zemljama ozbiljan problem relevantne i pouzdane informacije koje mogu biti dostupne istraživačima (Clapham i Kintrea, 1992).

Privatizacija stanovanja u ranije socijalističkim zemljama Srednje i Istočne Europe počela je krajem 80-ih i početkom 90-ih godina. Projekt privatizacije stanovanja počeo je pod krilaticom više tržišta, a manje državnih intervencija. Privatizacija stanovanja u ovim zemljama odvijala se prema Kingsley i Struyku (1992), na osnovi detaljnijih istraživanja u Poljskoj, Češkoslovačkoj, Mađarskoj i Bugarskoj, u slijedećim okvirima:

1. Porast stanarine u državnim stanovima kao jedan od ključnih elemenata uvođenja tržišta u stambenu oblast. To je i značajan poticaj stanarima u ovim stanovima da ih kupe i da to bude još jedan od poticaja za trošenje povećanih zarada koji se očekuju od restrukturacije privrede. Stanarina je u ovim zemljama rasla nekoliko puta tijekom jedne godine i uz rast drugih cijena – grijanja, struje, vode – znatan dio domaćinstava ne može podnijeti takav trošak.
2. Stanari u državnim stanovima bili su zaštićeni propisima i to je jedan od elemenata kojeg je trebalo izmijeniti kako bi se stanare navelo na ideju kupnje stana. Dakle, novi propisi reduciraju dosadašnja stanarska prava i ovaj status čine sve nesigurnijim. Stanarski odnos nastoji se zasnovati na određeno vrijeme i pod uvjetima koji daju više prava vlasnicima stanova. Nastoji se ojačati pozicija vlasnika i promovirati jedan tržišniji odnos u iznajmljivanju stanova.
3. U strategiji tržišne orijentacije u ovoj oblasti normalno je očekivati i uvođenje djelotvornog sustava stambenih subvencija. Subvencioniranje rastuće stanarine, npr. u Mađarskoj ona iznosi od 15-20% zarada domaćinstava, ima za cilj pomoći potrebita domaćinstva i isto tako prisiliti ona koja stanuju u stanovima većim od standarda na preseljenje.
4. Prodaja društvenih stanova glavna je tema privatizacije stanovanja u ovim zemljama. Od četiri promatrane zemlje u proljeće 1992. jedino Češkoslovačka još nije bila donijela zakon o prodaji stanova. Na prodaji državnih stanova najviše je napravljeno u Mađarskoj, gdje je tijekom 1991. godine prodano oko 20% stambenog fonda, daljnjih 5-7% stambenog fonda bilo je u prodaji u siječnju i veljači 1992. Većina ovih stanova prodana je za oko 15% njihove stvarne vrijednosti. Postoji mogućnost plaćanja odmah u gotovu, i tada kupac dobije

40% popusta, a ako plaća stan uz otplatu, odmah treba platiti 10%, a ostalo otplaćuje za 15 godina uz fiksnu kamatnu stopu od 3%. Prema istraživanjima Hegedusa i dr. (1992) procjenjuje se da oko 30% stanara objektivno ne može kupiti stanove, 30% nastojat će otkupiti ako budu imali novca, i očekujući novi popust, 20% priprema se kupiti stan, a 20% već je kupilo stanove. Očekuje se da će oko 40% stanova u Mađarskoj i dalje ostati u vlasništvu države, odnosno općina.

**Tablica 6****Politička okolina za privatizaciju državnih stanova**

	Poljska	Češkoslovačka	Mađarska	Bugarska
<b>DRŽAVNI STANOVİ</b>				
Br.u (000)	2.078	1.438	800	255
Postotak ukupnog fonda	19	24	20	9
Prijenos u vlasništvo općine	5/90	5/91	10/90(4)	1958
<b>STANARINA</b>				
Stanarinu kontrolira	cent. vlada	cent. vlada	cent. vlada	cent. vlada
Udio stanarine u zaradama	3,5	2,4	4,5	4,5
Postotak rasta stanarine(1)	100 (9/91)	100 6/92(2)	35 (1/91)	870 (3/91)
Postotak inflacije (1991)	55	49(3)	35	470
<b>PROMJENA STANARSKIH PRAVA</b>				
Opseg	velik	mali	ništa	velik
Status	u tijeku	ozakonjen	ništa	ozakonjen
<b>ZAKON KOJI DOPUŠTA PRODAJU</b>				
Cjelokupnih zgrada	ništa	1964.	ništa	1958.
Individualnih jedinica	1970.	još ne	1982.	1958.
<b>STANOVIMA UPRAVLJAJU U %</b>				
lokalne vlasti	gotovo 100	gotovo 100	gotovo 100	gotovo 100
privatne firme	zanemarivo	zanemarivo	zanemarivo	zanemarivo

**Bilješke:**

- (1) Samo stanarina, bez drugih komunalija.
- (2) Značajan porast komunalnih usluga ostvaren je 1991.
- (3) Rast od siječnja do lipnja, poslije toga zanemarivo.
- (4) Daljnje pojašnjenje zakona doneseno je u srpnju 1991.

Izvor: Kingsley i Struyk, 1992.

5. Prodajom stanova javljaju se dva značajna problema: problem upravljanja i održavanja stanova koji su postali privatno vlasništvo u višestambenim zgradama. Drugi se problem odnosi na novi status etažnih vlasnika, uknjižbu novog vlasnika u zemljišne knjige i određivanje njihovih prava i obaveza.

6. Uvođenje najnovijih financijskih stambenih instrumenata kojima će se promovirati privatizacija. Prije svega, tu su hipotekarni krediti. Uvođenje ovog do sada nepoznatog instituta za ove zemlje podrazumijeva promjenu bankarskog sustava. Očekuje se da će tek privatne banke imati zanimanje za ovakve aranžmane.

7. Uspostavljanje tržišta nekretninama dat će poticaje za veći protok stanova na tržištu. Uspostavljanje ovog tržišta nailazi na niz administrativnih zapreka zbog loše organizacije države.

**Tablica 7**

**Proces privatizacije**

	Poljska	Češkoslovačka	Mađarska	Bugarska
<b>UVJETI PRODAJE STANOVA</b>				
osnova cijene	državna formula	još ne	procjena cijene	procjena cijene
popust pri prodaji	95%(1)	još ne	60-85%(4) značajan	značajan
izvor financija	državna banka	još ne	prodavač	državna banka
rok otplate kredita u godinama	35	još ne	35	30
hipotekarna kamatna stopa	1,3	još ne	3,0	49,0(5)
tržišna kamatna stopa	45,0	16,0	39,0	54,0
<b>BROJ PRODANIH STAMBENIH JEDINICA</b>				
razdoblje prodaje	1986-90.	još ne	1990-91.	1986-90.
procjena broja prodanih jedinica u (000)	312(2)	0	160	176(6)
<b>PRIVATIZACIJA KROZ DENACIONALIZACIJU</b>				
broj stamb. jedinica u (000)	0	300-420(3)	0	0

Bilješke:

(1) Procjena za Krakow. Sadašnji postotak varira za različite gradove.

(2) Gruba procjena zasnovana na podacima Matras, 1991.

(3) Procjena na bazi broja onih koji su podnijeli zahtjev za denacionalizaciju.

(4) 60% ako je obnovljen u zadnjih 5 godina, ako ne 85%.

(5) 2% kredita prije siječnja 1991. ima promijenjenu kamatu u 10%, sada plivajuća kamata.

(6) Gruba procjena zasnovana na podacima Hoffman i dr., 1992.

Izvor: Kingsley i Struyk, 1992.

8. Privatizacija upravljanja i održavanja stanova koji će ostati u državnom vlasništvu vrlo je značajan problem. Činjenica je da su ovi stanovi zbog lošeg održavanja zapušteni i u lošem stanju, a država i njihovi stanari nemaju novca da ih ozbiljnije rekonstruiraju.

Sudionici savjetovanja radne grupe za stambenu politiku u Istočnoj Europi, Europske mreže stambenih istraživača, održanog u Budimpešti ožujka 1992, složili su se da se problem privatizacije u stambenoj politici nalazi pod snažnim političkim pritiskom vlasti i da ta činjenica značajno doprinosi potiskivanju utjecaja stambenih stručnjaka.

Nepodijeljeno je mišljenje da je najsolidniji koncept privatizacije stanovanja primijenjen u bivšoj Istočnoj Njemačkoj. U aktu o ponovnom ujedinjenju dviju njemačkih država između ostalog piše da će visina stanarine u bivšoj Istočnoj Njemačkoj rasti ovisno o rastu visine zarada. Kao podloga za politiku privatizacije stanovanja država je naložila projekt obrazovanja stručnjaka koji će na tome raditi, a prvi je zahvat bio precizna evidencija i uknjižba postojećeg stambenog fonda u državnom vlasništvu (Köhli, 1992). Naloženo je da se obavi rekonstrukcija stambenih objekata za koje se procijeni da se u njih isplati ulagati. Radi prodaje stanova otvoreno je 30 pilot-projekata sa 6000 stanova. Ovi pilot-projekti trebaju ukazati na sve moguće probleme koji će se javiti tijekom primjene zakona o prodaji stanova. Kupci stanova dobiju popust od 20%, a "stimulacija" za kupnju stanova je i planirana visina stanarine od 25% kućnog budžeta. Od 2,8 mil. državnih stanova očekuje se da će relativno brzo biti prodano oko 1 mil. stanova. Tijekom 1992. prodano je tek nekoliko tisuća stanova, a 1992. godine očekuje se prodaja 20-30 tisuća stanova.

Izuzetno zanimljiv i opsežan koncept privatizacije stanovanja obavlja se u susjednoj državi Sloveniji (Mandić, 1992). Koncept privatizacije stanovanja zacrtan je u nacionalnom stambenom programu. Za sada se politika skoncentrirala na prodaju društvenih stanova. Prema procjenama od početka rujna 1992. prodano je oko 30% ukupnog društvenog stambenog fonda. Stanovi se u prosjeku prodaju za 20% njihove tržišne vrijednosti. Vlasnici stanova dobiju 80% novca od prodaje, a 20% ide u nacionalni stambeni fond koji će igrati značajnu ulogu u budućem financiranju stambene gradnje.

Značajna komponenta privatizacije stanovanja u Sloveniji odnosi se na promoviranje neprofitnih stambenih organizacija, stambenih udruženja i stambenih zadruga prema uzoru na europske zemlje. Ovaj se projekt realizira u suradnji s inozemnim stručnjacima.

Proces privatizacije stanovanja u Srednjoj i Istočnoj Europi još je uvijek teško pouzdano ocjenjivati. Ovaj se proces uglavnom sveo na povećanje stanarina, izmjenu popisa o statusu stanovanja u državnim stanovima, prodaju državnih stanova i denacionalizaciju stanova. Privatizacija stanova prvorazredno je političko pitanje u svim zemljama i njeni će rezultati uvelike ovisiti o demokratizaciji ovih zemalja te ukupnom restrukturiranju i prosperitetu gospodarstva. Privatizaciji stanovanja ne ide na ruku slaba obučenost stambene

administracije te ignoriranja moguće pomoći stambenih eksperata sa strane vlasti.

Zasigurno je najveći kamen spoticanja privatizacije stanovanja u ovim zemljama nemogućnost organiziranja privatizacije stambene opskrbe stanova u novogradnjama (Veret, 1992). Problem je složen, donesena je nova regulativa koja daje velike ovlasti lokalnim vlastima, administracija je nesposobna, zarade su niske da bi se za prosječno domaćinstvo mogao sagraditi stan prosječne cijene kojeg ovo domaćinstvo može platiti.

Gledajući globalno, u većini bivših socijalističkih zemalja Istočne i Srednje Europe projekt privatizacije stanovanja nije donio djelotvorniju stambenu opskrbu. Državna stambena opskrba je dokinuta, a privatiziranu tek treba razviti.

## **PRIVATIZACIJA STANOVANJA U HRVATSKOJ**

Načelno gledajući, koncept privatizacije stanovanja u Hrvatskoj nije se suštinski razlikovao od projekata u drugim, bivšim socijalističkim zemljama. Međutim, zbog rata i osamostaljenja države ovaj projekt u Hrvatskoj imao je znatno skromnije rezultate.

Najavljena stambena reforma prije rata nije uvažavala činjenice koje su konstanta glede stambene politike u državi koja hoće biti i socijalna. Sasvim voluntaristički, u konceptu stambene reforme vjerovalo se u svemoć tržišta.

Ranije najavljena stambena reforma i privatizacija stanja u Hrvatskoj u ozbiljnoj mjeri rezultat su činjenice da većinu u vlasti ima jedna politička stranka. Tome bi išla u prilog i činjenica da je u Hrvatskoj zasigurno podijeljeno najviše stanova sa stanarskim pravima poslije političkog prevrata među socijalističkim zemljama koje hoće biti europske. Ovakvi stambeni statusi i dalje se zasnivaju uglavnom na osnovi odluka političkih moćnika.

Kapitalizacija političke moći na stambenom tržištu perspektivno će ugrožavati razvoj privatizacije stanovanja u Hrvatskoj.

Jedini djelatni faktor privatizacije stanovanja u Hrvatskoj je prodaja društvenih stanova. Što se tiče cijena, popusta i uvjeta kupovanja stanova može se reći da su oni manje-više slični drugim bivšim socijalističkim zemljama. Autor teksta provjerio je da su način izračuna cijene stana i procedura kupnje stana u Hrvatskoj najkompliciraniji u odnosu na spomenute zemlje. Razlog su tome uski cehovski interesi koji su u tome vidjeli svoju zaradu. Hrvatska je i najviše puta mijenjala svoj zakon o prodaji stanova. Ove promjene nisu bile rezultat evaluacijskih studija, već više interesa određenih grupa na vlasti. Među ovim promjenama posebno treba istaći promjenu zakona kojom se iz prodaje izostavlja zemljište. Bez ikakve ozbiljne argumentacije, s težnjom da budući vlasnici stanova plaćaju državi zemljarinu, Hrvatska ide protiv proklamiranog germanskog uzora uređivanja pravnih odnosa, te umjesto privatizacije potura refeudalizaciju. Zemljište je neodvojivi dio stana i naš pravni sustav ne pozna

praksu lizinga zemljišta. Stanovi se sa zemljištem prodaju i u drugim bivšim socijalističkim zemljama.<sup>2</sup>

Zakonom o prodaji društvenih stanova u Hrvatskoj ne definira se stambeni status domaćinstava koja ne mogu kupiti stan u kojem stanuju. Štoviše, zakon govori o drugom krugu prodaje u kojem će po isteku rokova za kupnju stanova nositelja stanarskih prava iste moći kupiti nositelji stanarskih prava u stanovima u privatnom vlasništvu, koji ove stanove u privatnom vlasništvu neće moći kupiti. Hrvatska tako ponovo bježi od europskih standarda i razvija praksu nepoznatu socijalnoj državi.

Zbog neobučenosti i nemotiviranosti stambene administracije proces prodaje stanova u Hrvatskoj teče vrlo sporo.

Najozbiljniji problem privatizacije stanovanja u Hrvatskoj svakako će biti razvijanje privatizacije stambene opskrbe u gradnji novih stanova. Prema nalazima istraživanja (Bežovan, 1992), u Hrvatskoj za takvu praksu postoje solidni potencijali. Međutim, ako se donesu nedjelotvorni propisi u području eksproprijacije, kojima širenje stambenih naselja neće biti definirano kao javna korist, te prostornog planiranja, Hrvatska se neće moći prepoznati kao europska zemlja.

Privatizacija stambene opskrbe u Hrvatskoj najveću će kušnju doživjeti prilikom obnove ratom porušenih stanova i naselja.

Dakle, u Hrvatskoj se zbog ranije navedenih razloga ne mogu vršiti ozbiljnije usporedbe procesa privatizacije stanovanja s bivšim socijalističkim zemljama. Zakon o stanovanju, koji je u pripremi, tek bi trebao koncipirati okvir stambene politike i udio privatizacije u tom procesu. Može se očekivati da će dio stambene politike promovirati i novi poduzetnici kojima će sigurno biti važno kako stanuju i kako mogu doći do odgovarajućeg stana radnici zaposleni kod njih.

## UMJESTO ZAKLJUČKA

Programi privatizacije stanovanja u razvijenim zemljama, kao dio projekta demontaže države blagostanja, od druge polovice 70-ih godina u značajnoj su mjeri racionalizirali stambenu opskrbu i učinili je djelotvornijom. Izravne stambene subvencije dobivaju potrebna domaćinstva, a neizravne – koje sve više dominiraju, u vidu poreznih olakšica – dobivaju srednji i viši slojevi, koji stječu stanove u vlasništvo. Stambeno je tržište dihotomizirano. Ovo postaje

<sup>2</sup>

Prema podacima Ministarstva graditeljstva i zaštite okoliša, krajem 1992. u Hrvatskoj je od oko 400.000 stanova u društvenom vlasništvu prodano oko 85.000. Od ukupnog broja društvenih stanova njih 240.000 pušteno je u prodaju. Od preostalih 160.000 stanova 111.500 je izuzeto od prodaje – to su nacionalizirani, konfiscirani, vojni stanovi, stanovi bivših saveznih institucija i drugi službeni stanovi. Osim toga, 12.500 društvenih stanova je porušeno, a 36.000 je na okupiranim područjima.

jednim od najspornijih učinaka politike privatizacije stanovanja. Sasvim je umjesno pitanje da li su povlastice, koje dobivaju slojevi koji stječu stan u vlasništvo, rezultat komodifikacije stanovanja?

Aktualna gospodarska recesija u razvijenim zemljama stavlja na dnevni red i preispitivanje programa privatizacije stanovanja.

U programe i rezultate privatizacija stanovanja u bivšim socijalističkim zemljama Srednje i Istočne Europe još nema dovoljno uvida. Uspostavljanje djelotvorne stambene opskrbe i njena privatizacija tek bi trebali biti dio infrastrukture socijalnih država u ovim zemljama. Razvijanje privatizirane stambene opskrbe u ovim zemljama ozbiljna je zadaća i moguće ju je potaknuti eksperimentalnim projektima, uz prenošenje iskustava iz razvijenih zemalja.

Programi privatizacije stanovanja u ovim zemljama i dalje će zaokupljati pažnju istraživača, od čijih se istraživačkih izvještaja u navedenom razdoblju očekuju cjelovitije analize i preporuke za formuliranje i usmjeravanje ovih projekata.

## LITERATURA

Adams, C.T. (1987), *The Politics of Privatization*. U: Turner B. i dr. (ured), *Between State and Market: Housing in the Post-industrial Era*, str. 127-155, Göteborg, Almqvist and Wiksell International.

Balchin, P.N.(1989), *Housing Policy: An Introduction*. London, Routledge.

Bežovan, G.(1992), *Assessing the Potential of Housing Cooperatives as a Strategy of Housing Privatization in Republic Croatia*. Meeting about Eastern and Western Practices of Privatization related to the Housing Sector, Working Group on Eastern European Housing Policy, Budapest.

Broelhouwer, P. i Heijden van der H. (1992), *Housing Systems in Europe; part I. – A Comparative Study of Housing Policy*. Delft, Delft University Press.

Clapham, D. i Kintrea, K. (1992), *Privatization of Housing: Issues and Analysis*. Meeting about Eastern and Western Practices of Privatization Related to the Housing Sector, Working Group on Eastern Europe Housing Policy, Budapest.

Committee for Social Affairs (1992), *Draft Paper on Social Housing*, Brussels, Conseil des Communes et Régions d'Europe.

Fleming, M.C. i Nellis, J.G. (1987) *Fiscal Austerity and the Expansion of Home Ownership in the United Kingdom*. U: Vliet van W. (ured.), *Housing Markets and Policies under Fiscal Austerity*, str. 129-144, New York, Greenwood Press.

Forrest, R. i Murie, A. (1987), *Fiscal Reorientation, Centralization, and the Privatization of Council Housing*. U: Vliet van W. (ur.), *Housing Markets and Policies under Fiscal Austerity*, str. 15-31, New York, Greenwood Press.

Forrest, R. i Murie, A. (1988), *Britain*. U: Kroes H. i dr. (ur.), *Between Owner-Occupation and Rented Sector-Housing in ten European Countries*, str. 243-285, de Bilt, NCIV.

Forrest, R. i Murie, A. (1992), *Home Ownership in Recession*. International Conference on European Cities: Growth and Decline, The Hague.

Harloe, M. (1987), *Housing in an Age of Austerity*. U: Vliet van W. (ur.), *Housing Markets and Policies under Fiscal Austerity*, str. 5-11, New York, Greenwood Press.

Hegedüs, J. i dr. (1992), *The Privatization Dilemma in Budapest's Public Rental Housing Sector*. Meeting About Eastern and Western Practices of Privatization Related to the Housing Sector. Working Group on Eastern European Housing Policy, Budapest.

Kingsley, T.G. i Struyk, R.J. (1992), *Eastern Europe's Social Housing the Progress of Privatization*. Meeting about Eastern and Western Practices of Privatization Related to the Housing Sector. Working Group on Eastern European Housing Policy, Budapest.

Köhli, J. (1992), *The Privatization of the Housing Stock in the New Lander of the Federal Republic of Germany-Framework and Initial Experiences*. Meeting about Eastern and Western Practices of Privatization Related to the Housing Sector. Working Group on Eastern European Housing Policy, Budapest.

Lundquist, L.J. (1986), *Housing Policy and Equality - A Comparative Study of tenure Conversions and Their Effects*. London, Groom Helm.

Lundquist, L.J. (1992), *Dislodging the Welfare State? Housing and Privatization in Four European Nations*. Delft, Delft University Press.

Mandič, S. (1992), *Privatization in Housing: Trends in Slovenia*. Meeting about Eastern and Western Practices of Privatization Related to the Housing Sector, Working Group on Eastern European Housing Policy, Budapest.

Matznetter, W. (1989), *What Kind of Privatization? The Case of Vienna, Austria*. International Research Conference on Housing Reforms in Eastern Europe, Noszvaj.

Ministry of Housing, Physical Planning and Environment (1985), *The Financing of Housing Subsidies in the Netherlands*. The Hague.

Papa, O. (1992), *Housing Systems in Europe: Part II, a Comparative Study of Housing Finance*. Delft, Delft University Press.

Schmidt, S. (1988), *The Dynamics of Housing Policy and Housing Market: Convergence Theory and Housing - an Empirical Test*, International Research Conference on Housing Policy and Urban Innovation, Amsterdam.

Siksiö, O. (1992), *Control over Housing - Privatization and the Consumer*. International Conference on European Cities: Growth and Decline. The Hague.

Veret, B. (1992), *Decentralization and the Housing Sector: Problems and Prospects in Hungarian and Polish Municipalities*. International Conference of European Cities: Growth and Decline, The Hague.

Ymkers, F. i Kroes, H. (1988) The Netherlands. U: Kroes, H. i dr. (ur.), *Between Owner - Occupational and Rented Sector - Housing in Ten European Countries*, str. 183-241, De Bilt, NCIV.



## **PRIVATIZATION OF HOUSING – A MORE EFFICACIOUS HOUSING POLICY**

**Gojko Bežovan**

Faculty of Law, Zagreb

**T**he purpose of this work is to indicate the processes of privatization of housing in developed countries as well as in former socialist countries of Central and Eastern Europe. Therefore, the author analyses the latest literature and recent research findings. The processes of privatization of housing in developed countries are part of a bigger project of dismantling the welfare state and have been going on since the mid seventies. In the text, the basic strategies of privatization of housing are analysed, as well as their effects. Privatization of housing in former socialist countries of Central and Eastern Europe demonstrates a mere attempt in establishing a housing policy. In other words, an essentially different process in comparison with developed countries is under way. Due to the short duration of these processes, it is still not possible to give reliable assessments about them. Privatization of housing in Croatia has been essentially limited and conditioned by the current war.

## **WOHNUNGSPRIVATISIERUNG – VERMINDERTE WOHNUNGSNOT**

**Gojko Bežovan**

Juristische Fakultät, Zagreb

**D**er Zweck dieser Arbeit besteht darin, auf die Prozesse der Wohnungsprivatisierung in den entwickelten Ländern und in den ehemaligen sozialistischen Ländern Mittel- und Osteuropas hinzuweisen. In dieser Hinsicht werden die aktuellste Literatur und die Ergebnisse der neusten Untersuchungen analysiert. Die Prozesse der Wohnungsprivatisierung stellen in den entwickelten Ländern einen Teil des grösseren Projektes dar, den Wohlstandsstaat zu demaskieren, und sind seit der Mitte der 70-er Jahren aktuell. Im Text werden die Grundvorstellungen zur Verwirklichung der Wohnungsprivatisierung und ihre Wirkung analysiert. Die Wohnungsprivatisierung in den ehemaligen sozialistischen Ländern Mittel- und Osteuropas zeugt nur vom Versuch, eine Wohnungspolitik zu bilden. Es handelt sich hier also um einen Prozess, der sich wesentlich von dem in den entwickelten Ländern unterscheidet. Wegen der kurzen Dauer dieser Projekte ist es noch nicht möglich, daraus eine glaubwürdige Schlussfolgerung zu ziehen. Die Wohnungsprivatisierung in Kroatien ist sehr beschränkt und durch die Kriegszustände im Lande bedingt.