

SOCIJALNI STAMBENI SEKTOR U BRITANIJI

Alan Murie

Heriot-Wat Sveučilište, Edinburgh

UDK 365 (410)

Izvorni znanstveni rad

Primljeno: 17. 2. 1994.

Socijalni stambeni sektor u Britaniji odigrao je veliku ulogu u poboljšanju stambene ponude i uvjeta stanovanja u Britaniji. U najboljem slučaju bila je to tradicionalna stambena izgradnja visokog standarda koja je rasla u planiranim susjedstvima te među stanarima bila izrazito omiljena. Predstavljala je utjecajan model za unapređivanje planirane stambene izgradnje. Kada je bila na vrhuncu, gotovo je svako treće kućanstvo u Britaniji živjelo u takvim stanovima. No, s devedesetim godinama socijalni stambeni sektor je u padu, okaljana lica i bez političke podrške. Veliki programi privatizacije iz temelja ga mijenjaju. U ovom radu iznose se glavni čimbenici uspona i pada socijalnog stambenog sektora i njegova priroda u devedesetima. U tekstu se dalje daje naslutiti da je slabost socijalnog sektora dio budućnosti britanskog stanovanja koje će sve više biti obilježeno nejednakostima s rastom problema segregacije, beskućnika i nesigurnosti. U zaključku slijedi da valja biti pažljiv pri uopćavanjima o prirodi i ulozi socijalnog stambenog sektora i priznati da se njegova snaga i slabost razlikuju obzirom na razdoblje i mjesto, te da ulogu tog sektora treba vrednovati u odnosu na političku, socijalnu i ekonomsku okolinu, a ne mu pridavati neka inherentna svojstva.

Izravna državna opskrba stanovima razvila se u Britaniji u devetnaestom stoljeću i ojačala je uvođenjem novčanih subvencija iz državne blagajne 1919. godine. Državno se stanovanje razvilo nakon što su se tržište i dobrovoljni sektori (*voluntary sector*) pokazali neuspješnima u osiguravanju ponude i onog standarda stanovanja koji se politički smatrao nužnim. Do kraja 1970. godine socijalni je sektor (u prvom redu lokalna vlast, kao i nove korporacije za razvoj grada i dobrovoljne organizacije koje je financirala država) posjedovao otprilike jedan od tri stana u Britaniji. Osamdesetih i devedesetih godina ovog stoljeća promjene u prioritetima i ideologijama rezultirale su politikom oštrog prekida.

Niske stope nove gradnje te privatizacija u velikoj su mjeri zahvatile stambeni fond socijalnog sektora.

Ovaj tekst govori o iskustvu socijalnih stanova za iznajmljivanje (*public rented housing*) u Britaniji, identificirajući razne "modele" povezane s britanskim socijalnim stanovanjem i njegovim restrukturiranjem. U evaluaciji tog iskustva i njegove vrijednosti za druge zemlje osvrnut ću se i na probleme koji nadilaze pitanja što je stambeno zakonodavstvo bilo i što se sagradilo. Tvrdnja koju u ovom tekstu iznosim jest da se različiti prikazani modeli i tempo restrukturiranja odnose na razlikovna obilježja britanskog sustava. Te se razlike ne odnose samo na unutrašnje upravljanje sustavom nego i na šire aspekte podjele stambenih financija, nejednakost prihoda i narav britanske države opće dobrobiti (*welfare state*). Razlikovna obilježja britanskog sustava znače da se taj sustav, umjesto da se donekle približi socijalnim stanovima za iznajmljivanje u drugim europskim zemljama, zbog naravi i brzog tempa restrukturiranja sve više od njih udaljuje. Iz toga izvedeni zaključci mogli bi osvjetliti pozitivne i negativne aspekte britanskog sustava i omogućiti evaluaciju čimbenika zahvaljujući kojima se socijalni stambeni sektor uspijeva održati.

Dok se socijalni sektori za iznajmljivanje u svim zemljama nalaze pod sličnim pritiskom, u britanskom sustavu postoje određeni aspekti koji su utjecali na narav i brži tempo promjene. Ključni element u tome predstavlja ono što je Kemeny (1993) nazvao "anglosaksonskim modelom", u kojem se socijalno iznajmljivanje odvaja od privatnog sektora, a razvoj mu se onemogućuje kako ne bi mogao konkurirati privatnom iznajmljivanju i stanarima koji su vlasnici stanova. Uvođenje prava stanara općih stanova na kupnju 1980. godine pojačalo je financijsku segregaciju i predstavlja središnji element suvremenih problema u socijalnom stanovanju i stambenoj opskrbi općenito.

Ovaj tekst započinje podrijetlom i ključnim značajkama socijalnog stanovanja u Britaniji. Potom daje opći pregled kritike socijalnog stanovanja i njegove uloge, koja se tijekom posljednjih godina mijenjala. U tekstu se zatim tvrdi da nedavne promjene i perspektiva socijalnog stanovanja u Britaniji pripadaju rezidualnom sektoru koji djeluje u mjestima i gradovima međusobno sve različitim. Na kraju donosim nekoliko zaključaka o implikacijama britanskog iskustva za opću raspravu o socijalnom stanovanju, onom u vlasništvu općine i stambenih udruga.

PODRIJETLO DRŽAVNOG SOCIJALNOG STANOVANJA

Za razliku od drugih europskih zemalja, opskrba stanovima po netržišnim uvjetima (*decommodification of housing*) u Velikoj Britaniji (i Irskoj) provodila se putem niza organizacija, što je već u cijelosti opisano u jednom drugom tekstu (Malpass i Maurie, 1994). Dominantnu su ulogu preuzele lokalne vlasti kojima su zakonski dodijeljena prava i obveze. Korporacije za razvoj novih gradova, uspostavljene prema poslijeratnim zakonima, odigrale su dodatnu značajnu ulogu.

Konačno, značajnu ulogu već dugo imaju i neovisne dobrovoljne (dobrotvorne ili nedobrotvorne) stambene udruge, a ta se uloga 1970. godine dodatno proširila. Te su se organizacije često smatrale sastavnim dijelom državnih sektora jer su uvelike ovisile o fondovima državnog sektora, uključujući i subvencije. Od 1988. godine vlada pokušava redefinirati položaj ovih organizacija, kao onih u privatnom (ili neovisnom) sektoru.

Postoje mnogi prikazi podrijetla i razvoja socijalnog stanovanja u Britaniji (vidi npr. Merrett, 1979; Malpass i Murie, 1994). Podrijetlo mu nije samo u podmirivanju stambenih potreba već se razvilo iz šireg političkog programa kao i iz straha od socijalnog konflikta. Filantropske stambene udruge imale su svoju ulogu u devetnaestom stoljeću, ali su se pokazale nesposobne primjereno odgovoriti na potražnju proizašlu iz industrijalizacije i urbanizacije. Povećanje stambenog standarda u zajednici nesposobnoj da plati više najamnine, financijski je ograničilo sve kućevlasnike, pa tako ni kućevlasnici privatnog, ni dobrovoljnog sektora nisu mogli adekvatno odgovoriti. Uvođenje novčanih subvencija iz državne blagajne 1919. godine predstavlja osnovni element koji je omogućio znatna ulaganja u općinske stanove (*council housing*). Kasnije prihvaćanje utvrđivanja stanarine omogućilo je sektoru da se razvija uz daljnje subvencije (vidi Malpass, 1990). Razdoblje od 1919. do 1979. godine predstavlja razdoblje stalnog ali nejednakog rasta. Ratne godine 1939-45. zaustavile su radove, pa su neka razdoblja obilježena izdašnjim subvencijama i većim opsegom aktivnosti. Postojale su i različite faze u kojima se politika usmjeravala na obnavljanje sirotinjskih četvrti, čišćenje starijih stanova i podmirivanje stambenih potreba općenito. Stupanj suglasnosti oko potrebe investiranja u općinske stanove ne treba preuveličavati, ali stav da je potreba privremena nije saznao (uza stav da potrebe više nema) sve do 1979. godine. Svi sagrađeni stanovi nisu bili istog tipa i kvalitete. Općinske stanove uglavnom su predstavljale kuće s vrtovima, od kojih je većina sagrađena prema standardima višim od onih primijenjenih na privatni sektor. Neki od tih stambenih objekata u svakom su pogledu predstavljali uzor. Novi gradovi i naselja sagrađeni dvadesetih i četrdesetih godina ovog stoljeća u drugim su zemljama smatrani uzorom i njihovi su ih stanovnici visoko cijenili. Bile su to velike, prostrane, tradicionalno građene obiteljske kuće. Postojala je snažna antipatija spram gradnje zgrada sa stanovima za smještaj više obitelji. Kuće su imale velike vrtove u planiranim rezidencijalnim područjima i uvelike su se razlikovale od onoga što je općenito bilo dostupno u zastarjelom, propadajućem privatnom sektoru za iznajmljivanje. Odlična reputacija općinskih stanova prije šezdesetih godina ovoga stoljeća odnosila se na njihovu nadmoćnu kvalitetu i na njihovu ulogu u smještaju imućnije radničke klase, dok su oni najsiromašniji živjeli u privatnom sektoru za iznajmljivanje. Raspodjela stanova zasnivala se na lokalno uvjetovanoj politici i praksi usredotočenoj na obiteljsko stanovanje. Početna visoka najamnina odvrtila je kandidate s niskim prihodima, dok je visoki standard ohrabrio one bogatije. Malo se lokalnih vlasti osvrtao na prihode pri dodjeli ovih stanova i nije bilo pritiska na kućanstva s višim prihodima da napuste sektor – za razliku od SAD-a. Zato je velik postotak stanara općenito pripadao imućnijim fizičkim radnicima i činovnicima te se sektor odlikovao

miješanim društvenim slojevima. Na tom su stupnju općinski stanovi u Britaniji gotovo bili kao redistributivna socijalna služba. I dalje im je nedostajao takav uzor (vidi npr. Townsend, 1975, pog. 6), ali se u svakom slučaju nisu prilagodili rezidualnom ili modelu dobrobiti (*welfare model*).

Šezdesetogodišnje razdoblje, od 1919. do 1979. godine, predstavlja skladni rast za općinske stanove. Nova je gradnja bila nestalna, ali je, osim u ratnim godinama od 1939. do 1945, održavala rast u sektoru. Neposredno nakon 1919. godine isticalo se mišljenje da je potreba za velikim programom općinskih stanova privremena i da je taj program moguće napustiti kada se – nakon prekida zbog rata – ponovno uspostave normalne ekonomske prilike. Međutim, uloga općinskih stanova potvrdila se i dvadesetih godina ovog stoljeća. Po svršetku rata (1939-45), vlada se obratila lokalnim vlastima ponudivši im da ponovno vode stambeni program. U razdoblju koje je uslijedilo nakon 1945. godine i zahvaljujući stvaranju Korporacija za razvoj novih gradova, ciljevi i ambicije socijalnog stanovanja najbolje su se očitovali. Aneurin Bevan, ministar zdravstva u poslijeratnoj laburističkoj vladi, rekao je: "Ako namjeravamo planirati, treba planirati s planibilnim instrumentima, a spekulativni graditelj po samoj svojoj naravi nije planibilan instrument... Stambeni program u cijelosti prepuštamo lokalnim vlastima jer se njihovi programi mogu isplanirati" (vidi Murie, 1975).

Iza ovog isticanja planiranja kriju se drugi motivi. Na Konferenciji laburističke partije održanoj u Londonu 1941. godine postignuta je suglasnost da se ne dopusti gradnja kuća za prodaju dok se ne riješi neposredni manjak kuća za iznajmljivanje. Prioritet kuća za iznajmljivanje za lokalnu je vlast imao drugačiju ulogu od one prije 1939. godine. Aneurin Bevan na sljedeći je način objasnio široki raspon vladine politike: "Prije rata su stambeni problemi srednje klase više-manje riješeni. Grupe s većim prihodima imale su svoje kuće; one s manjim prihodima nisu. Spekulativni graditelji su uz oduševljenu, čak pohlepnu podršku organizacija koje posuđuju novac riješili stambeni problem grupa s većim prihodima. Mi namjeravamo početi sa suprotne strane. Počet ćemo prvo s rješavanjem stambenih problema grupa s nižim prihodima. Drugim riječima, namjeravamo svoj program usmjeriti na gradnju kuća za iznajmljivanje. To znači da ćemo lokalne vlasti zamoliti da budu glavni instrumenti stambenog programa". Bevan dalje komentira nedostatke pristanka na to da lokalne vlasti grade kuće samo za grupe s nižim prihodima, a da privatni spekulanti grade kuće za one s višim prihodima. On tvrdi da je iz toga proizašlo sljedeće:

"Postoje kastrirane zajednice. Postoje kolonije ljudi s niskim prihodima, koji žive u kućama koje su im osigurale lokalne vlasti i postoje grupe s višim prihodima koje žive u vlastitim kolonijama. Ova segregacija različitih grupa prema prihodima, veliko je zlo s gledišta civiliziranosti. Usprotiviti će joj se svatko tko pridaje i najmanju pozornost građanskim pravima i eugenici. Takvo nanošenje boli predstavlja strašno zlo za temeljno psihološko i biološko jedinstvo zajednice."

Ova je segregacija kao posljedicu imala uniformiranost dizajna socijalnog stanovanja i nastajanje "sela sumraka". Lokalne je vlasti sada trebalo ohrabriti

da grade za grupe s višim prihodima i iskoriste raznolike dizajne povezane s različitim potrebama u različitim stadijima životnog ciklusa. Principi planiranja, prioritet iznajmljivanja i raznolikost u djelatnosti lokalnih vlasti doveli su do potrebe za strogim ograničavanjem gradnje za prodaju. Gradnja za privatno vlasništvo bila je ograničena dozvolom. Takve su dozvole postojale "u svrhu dopunjavanja glavnog stambenog programa, a ne radi odvratanja građevinske radne snage i materijala". Gradnja za privatno vlasništvo imala je dopuštenje lokalnih vlasti, podlijegala je umanjenju proizvodnje za vrijeme oskudice, a opće su upute bile da takvi domovi moraju dospjeti onima kojima su zaista potrebni. Premda je vlada odbacila stavljanje vlasništva u privatnom sektoru za iznajmljivanje pod gradsku upravu, nadzor najamnina zadržan je kako bi se upotpunio nadzor nad stambenim fondom.

Premda vlada kasnije nije održala Bevanove standarde stambene opskrbe, usmjerivši pozornost na raščišćavanje sirotinjskih četvrti, važnost opskrbe općinskim stanovima ostala je središnja odlika politike.

Struktura britanskog socijalnog stanovanja koja je iz toga proizašla bila je daleko od uniformiranog. Postojala su razdoblja (koja su se često podudarala s rezidualnim fazama raščišćavanja sirotinjskih četvrti) u kojima su se općinske zgrade odlikovale lošim dizajnom, lošom konstrukcijom ili perifernim smještajem (ili sve troje istodobno), ponovno pružajući smještaj manje bogatim i poštovanim pripadnicima nižih slojeva. Ozloglašene primjere predstavljaju obični i dvoetažni stanovi iz šezdesetih godina, no njihovu ulogu ne treba preuveličavati. Svi obični i dvoetažni stanovi odnose se na jedan od tri općinska stana u Engleskoj i jedan od dva u Škotskoj. Mnogo manji broj općinskih stanova činili su stanovi u neboderima. Općinski stambeni fond uključivao je i stanove kupljene od privatnog sektora radi rušenja, obnove ili naprosto kao dodatak fondu. Na svom vrhuncu 1978. godine, socijalni je sektor (općinski i sektor novih gradova) nastanjivalo 32% kućanstava u Velikoj Britaniji. Ti su stanovi bili razne kvalitete i veličine i uključivali su određen broj stanova sagrađenih za grupe s posebnim potrebama (uglavnom za starije osobe). Promjena u važnosti raščišćavanja sirotinjskih četvrti i opći utjecaj politike dodjeljivanja stanova doveli su do socijalne diferencijacije unutar općinskog sektora. U najgorim stambenim objektima stanovao je nerazmjern broj najsiromašnijih, nedostojno siromašnih i onih s najslabijom pregovaračkom moći na tržištu rada i stambenom tržištu (Wilmott and Murie, 1988). Vrlo velik socijalni sektor istodobno je predstavljao značajan element u redistributivnoj ulozi države opće dobrobiti koji je omogućavao kidanje veza između lošeg stanovanja i niskih prihoda i doprinio koncentraciji najugroženijih u određenim naseljima i na određenim područjima.

Uspostavljeni socijalni sektor nije bio ujednačen po kvaliteti niti po olakšicama koje je nudio. Kritičari toga sektora isticali su njegov rastući monopol nad sektorom za iznajmljivanje sa stalnim opadanjem privatnog najma. Ta se monopolistička uloga najjasnije očitovala u novim gradovima i na područjima na kojima su se provodila opsežnija čišćenja sirotinjskih četvrti ili druga nova ulaganja.

U svjetlu kasnijeg razvoja i iskustava drugih zemalja čini se da su socijalnom sektoru, čak i u najdjelotvornijoj fazi nedostajala druga ključna obilježja. Nije postojao djelotvoran zakon kojim bi se uspostavila prava stanara, djelotvorne organizacije stanara slabo su se razvile, a nedostajao je i djelotvoran ili neovisan *lobby* za socijalno stanovanje. Općinski nadzor vrijedan u smislu odgovornosti, postavljao se paternalistički, smatrajući ostale oblike odgovornosti spram stanara nepotrebnima. Priroda općinske politike i birokracije te narav odnosa između središnje i lokalne uprave spriječila je razvoj koji bi stvorio mnogo snažniji sektor. Premda je takav okvir stvorio stanovanje visoke kvalitete, bio je također sklon diskriminaciji siromašnih i manjinskih etničkih skupina, ograničavajući svoju viziju na dugotrajno obiteljsko stanovanje. Također nije uspio izgraditi političku strukturu i dugotrajno biračko uporište koje bi ga održalo. Osim ovih, još su dva elementa bila temeljna za djelovanje i kasniji razvoj sektora.

Kao prvo, za razliku od, recimo, švedske tradicije, britanska tradicija nikada nije pokušala postići neutralnost prava na osnovi kojeg se posjeduje stan (*tenure*) i sve je više podržavala stanove u vlasništvu. Industrija stanova u vlasništvu bila je dobro organizirana u drugom smislu, kako bi istaknula prednosti uvjeta financiranja. Financijska segregacija socijalnog sektora ne odnosi se samo na sustave subvencioniranja. Od sredine sedamdesetih godina proračunske konvencije, prihvaćene s obzirom na javne izdatke, postavile su velika ograničenja rastu sektora.

Drugi čimbenik koji se odnosi na financijsku segregaciju uključuje najamnine. U socijalnom sektoru najamnine su bile lokalno određivana stvar, a općenito se misli da je tradicija niskih najamnina odgovorna za loše upravljanje i održavanje fonda. No zaboravlja se kako su stambene i komunalne najamnine povezane s olakšicom socijalne sigurnosti. Poslijeratni sustavi osiguranja i pripomoći rezultirali su olakšicama koje su bile niske u odnosu na primanja. Utjecaj svega toga na stambenu politiku zaslužuje više pozornosti. Niske najamnine bile su nužne s obzirom na razinu olakšica. U tom je smislu na formiranje općinskog stambenog sektora presudno utjecao ostatak programa države opće dobrobiti. Socijalne olakšice zasnovane na osiguranju, u Britaniji su niske u odnosu na one u sjevernoeuropskim zemljama. To se odražava na stanovanju i najamninama, što nije priznato.

Ukratko, socijalni stambeni sektor koji se razvio u Britaniji ima svoje prednosti i slabosti. Nije se razvio kao jednostavan pokušaj podmirivanja stambenih potreba, pa stoga ne iznenađuje da u tome nije ni uspio. Većina akademskih studija identificirala je propuste i slabosti sustava općinskih stanova, ali i prednosti u sustavu određivanja najamnina, u kvaliteti većine sagrađenih stambenih objekata te u postignutom miješanju društvenih slojeva i redistribuciji (vidi npr. Harloe, Issacharoff i Minns, 1975; Murie, Niner i Watson, 1976; Lansey, 1979). Osnovni program reforme nije se usredotočio na daljnju ulogu lokalnih vlasti u stanovanju niti na potrebu za financijskom i drugim reformama povezanim s pitanjem pravednosti i djelotvornosti subvencija i stvaranja stvarnog izbora između različitih prava na posjedovanje stana razvijanjem neutralnog financijskog sustava.

OPĆINSKI STANOVİ U OPADANJU

Socijalno je stanovanje u spomenutom dugom razdoblju stvaranja bilo obilježeno raznolikošću i promjenama. To razdoblje stvaranja valja razdvojiti na određene faze (vidi npr. Malpass i Murie, 1994). Ma kako to učinili, očit je razlaz s politikom do ranih osamdesetih godina. Tome su doprinijeli brojni elementi:

- stroži režim javnih troškova s ograničenjem traženja i manja lokalna autonomija u određivanju razina investiranja
- stav da je velik dio poslijeratnih stambenih problema riješen
- stalno poticanje stanovanja u vlastitom stanu i njegova opća prezentacija kao poželjnog oblika stambene opskrbe i mogućnosti ostvarivanja uspjeha i odgovornog građanskog prava
- daljnje opadanje iznajmljivanja privatnih stanova
- promjenljiva uloga općinskih stanova povezana s ostalim aspektima restrukturiranja stambenog tržišta i s rastućom društvenom polarizacijom
- promjene u sustavu stambenih subvencija, kako bi se sa subvencioniranja stambenog objekta (opća potpora iz državne blagajne i iz poreznog fonda lokalnim vlastima prikuplja se u Housing Revenue Accounts) prešlo na subvencije stanara (isplaćivanje stambene potpore pojedinim kućevlasnicima, ovisno o njihovom materijalnom statusu i potrebama).

Ove promjene i općeprihutni napadi na općinske stanove nisu stvorili snažnu opoziciju i obranu općinskih stanova, premda se laburistička stranka suprotstavila politici koja je do 1983. godine bila usmjerena na prodaju svih stanova njihovim stanarima.

Ključni prekid između osamdesetih godina i prijašnjeg razdoblja, počevši s 1918. godinom, predstavlja opadanje sektora općinskih stanova. U okviru Prava kupovine, uvedenog Zakonom o stanovanju iz 1980. godine, prodaja općinskih stanova nadišla je novu gradnju. Općinski je sektor opao za otprilike 25% i preostali stanovi su zastarjeli, uključujući manje popularne stanove i one na manje popularnim lokacijama. Socijalni sektor koji preostaje, u tim je okolnostima teže braniti. Princip napada na općinske stanove osamdesetih godina bio je povezan sa stavom da ključni element u problemu stanovanja predstavljaju općinski stanovi, a ne pronalaženje rješenja tog problema. Smatralo se da problemi proizlaze iz samog općinskog stanovanja, iz njegove svrhe, nadzora i upravljanja. Ove su kritike odredile probleme već uočene u drugim studijama, zaključivši na kraju da uzroke tih problema treba tražiti u proširenoj ulozi države, u nedjelotvornosti i političkim motivima birokrata i vijećnika iz lokalne vlade, u nedostatku tržišne discipline i potrošačkog izbora. Stoga su problemi socijalnog stanovanja unutrašnji i neodvojivi od strukture općinskog nadzora. To je neizbježno dovelo do nedjelotvornog razvoja i ulaganja, krivog usmjeravanja, rastrošnog upravljanja označenog praznim stanovima, velikog dugovanja neplaćenih najamnina i nedostatak nadzora potrošača i njihova zadovoljstva. U tu su kritiku bile uključene i nepovoljne

usporedbe s privatnom opskrbom, bilo da se radilo o stanovima za iznajmljivanje u vlasništvu stanara ili kućevlasnika. Dok je prijašnji stambeni status naizgled nudio monopol izbora, zadovoljstvo, akumulaciju i ontološku sigurnost, na potonji se gledalo kao na onaj koji ima posebne prednosti u razumijevanju i olakšavanju mobilnosti stanovništva.

U Britaniji je osamdesetih godina razvoj politike u pravcu državnog sektora bio izrazito negativno obojen spram općinskih stanova. Brojni elementi bili su važni u ovoj konvencionalnoj razboritosti:

- delegitamacija općinskih stanova kao rezultat povezanosti s nepopularnim stanovanjem i stanovanjem u neboderima kao i zbog njegove uloge u smještaju najsiromašnijih grupa zajednice;
- opći antagonizam spram lokalne vlasti;
- odbacivanje ideja o socijalnoj plaći i preraspodjela koja vodi k individualiziranoj potrošnji;
- prihvaćanje uzročne povezanosti između ovisnosti o državi i stavova o stvaranju bogatstva i motivacije, te povezanosti općinskih stanova s pokretljivošću radne snage;
- briga da se ojačaju prava i usvoje izborno popularni pristupi kako bi se omogućio izlazak iz općinskih najamnih stanova.

Ovaj novi stav temeljen je na vrlo spornim gledištima koje empirijski dokazi nikada nisu podupirali. Prezentacija općinskih stanova i upravljanje njima, prednosti stanovanja u vlastitim stanovima, uzročna uloga stanovanja u pokretljivosti radne snage kao i drugih područja, djelomično je i općenito korištena kako bi se opravdali prije uspostavljeni prioriteti u politici. Ignorirani su oni aspekti općinskog stanovanja koji nisu odgovarali političkim sklonostima vlade, primjerice njegova opća popularnost i visoka razina zadovoljavanja potrošača (Forrest i Murie, 1990) te potencijal povezan s financijskim sazrijevanjem općinskog stanovanja (Kemeny, 1981). Neobičnu karakteristiku britanskog slučaja predstavlja lakoća kojom je općinsko stanovanje napadnuto. U ovom su kontekstu važni nedostatak lobija stanara, djelotvornog lobija socijalnih stanova i službenog mjesta na kojem bi se vodile rasprave o stanovanju. Ovo se može tumačiti kao nedostatak biračkog i parlamentarnog pritiska. Uloga prava na kupnju općinskih stanova u podjeli interesa stanara u socijalnom sektoru pridonijela je tome, ali u osnovi svega krije se nedovoljno neutralan pristup stambenim statusima u stambenim financijama. Pravo na kupnju ne bi imalo isti učinak bez uvjerljivih popusta i dostupnosti privilegiranog oporezivanja onih koji stan stječu u vlasništvo.

Smanjenje subvencija općinskim stanovima, prelazak na stambene olakšice uz provjeru zarada i imovinskog stanja te pritisak da se poveća najamnina umanjili su prednost iznajmljivanja za one koji nemaju osnove za stambene olakšice. Istodobno je uvođenjem prava na kupnju općinskih stanova s iznimno velikodušnim popustima (do 70% od tržišne vrijednosti) ponuđen nov pravac subvencioniranja stanova u vlasništvu te popratne subvencije putem poreznih

olakšica. Pravo na kupnju omogućavalo je imućnijim stanarima kojima se sviđao njihov općinski stan dvostruku dobit – kuću koju je sagradio općinski sektor i subvencije te akumulaciju osiguranu za stan u vlasništvu. Pravo na kupnju ne znači uklanjanje općinskih stanova iz nacionalnog stambenog fonda, ali znači preoblikovanje socijalnog sektora za iznajmljivanje, njegovo smanjivanje i promjene u njegovoj ponudi (više običnih i dvoetažnih stanova, jednosobnih i manje popularnih stanova). Učinak ove promjene još se nije očitovao u sustavu pa treba obratiti pozornost na dva važna elementa. Kao prvo, pravo na kupnju predstavlja samo fazu u privatizaciji. Do prave komodifikacije (*commodification*) dolazi tek kada su nekretnine prodane na otvorenom tržištu. Prema trenutačno dostupnim dokazima, u ovoj fazi nekadašnji općinski stambeni objekti nisu dostižni kućanstvima koja postaju stanarima općinskih stanova. Kupuju ih zaposlena kućanstva, uključujući i postojeće vlasnike stanova, i kućanstva s višestrukim prihodima. Kao drugo, pravo na kupnju štetno djeluje na neke opcije te politike. Vlada kaže da ne vidi mnogo smisla u gradnji novih kuća za iznajmljivanje ako one kasnije mogu biti prodane s popustom. Istodobno se vjerojatnijima čine pokušaji naplaćivanja realnijih najamnina kako bi se financirali viši standardi upravljanja i održavanja nego ubrzavanje prodaje i daljnje smanjivanje miješanja društvenih slojeva.

Na ovim temeljima politika iz osamdesetih godina, u kojoj je pravo na kupnju tako važno, predstavlja neobičan odgovor na kritike upućene sustavu općinskih stanova. Pravo na kupnju ne pomaže unapređivanju upravljanja ili reformi općinskog stanovanja. Umjesto toga ono smanjuje stambeni fond i ostavlja rezidualni sektor skloniji getoizaciji, nepopularnoj ponudi i opadanju miješanja društvenih slojeva. Druge su promjene politike osamdesetih godina imale različit utjecaj. Ograničenja javnog ulaganja dovela su do stalnog opadanja nove gradnje na povijesno nisku mirnodopsku razinu. Program razvoja novih gradova je okončan, a napušteni su i strateški pristupi zasnovani na potrebama u stambenom planiranju. S tako malo novog ulaganja stambeni fond socijalnog sektora sve više zastarijeva. Dok su mnoge lokalne vlasti aktivno provodile politiku modernizacije svog fonda, najviše gradske vlasti uglavnom nisu raspolagale s dovoljno sredstava potrebnih za provođenje nužnih programa. Neki su se radije odrekli svog fonda jer je to bio jedini način da osiguraju njegovo obnavljanje.

NOVI SOCIJALNI SEKTOR

Stambeni zakoni iz 1988. godine (i oni u Engleskoj iz 1989. godine) općenito se smatraju prekretnicom u britanskoj politici. Vlada više nije shvaćala stambenu politiku samo kao širenje stanova u vlasništvu. Nova orijentacija u politici stvorena je kako bi se održao rast u tom sektoru, ali i kako bi se potaklo privatno ulaganje u gradnju stanova za iznajmljivanje. Vlada je potvrdila i potrebu ponude stanova za iznajmljivanje i od strane drugih agencija. No, vodeće agencije u novoj stambenoj opskrbi morale bi biti stambene udruge, a ne lokalne vlasti. Nova filozofija naglašavala je osobni izbor, dok je odgovornost predstavljala

konačni odmak od Bevanova pristupa stambenom planiranju, proizvodnji, standardima i upravljanju, kao i različitim političkim, socijalnim i financijskim djelatnostima devedesetih.

U obnovljenom socijalnom sektoru središnja vlada ima mnogo značajniju ulogu, pa lokalne vlasti ne mogu tako lako razviti koherentnu strategiju ponude stanova za iznajmljivanje. Nakon zlatnog doba britanskog općinskog stanovanja pojavio se sustav u kojem su različiti interesi, uključujući i neke stanare, potaknuti da sudjeluju u demontaži strukture. Najkonstruktivniji element koji se pojavio nakon 1987. godine jest potpora koju je vlada pružila stambenim udrugama. Jedna mogućnost jest novi scenarij – socijalni stambeni sektor zasnovan na stambenim udrugama. No ironija je u tome da bi novi stanari toga sektora bili osigurani stanari bez prava na kupnju i bez stanarskih prava koja imaju općinski stanari. Oni bi imali koristi od samoreguliranja potreba stambenih udruga i od nadzora vladinih agencija (Housing Corporation, Scottish Homes, Housing for Wales). Novi model socijalnog sektora bio bi manji, s većim brojem različitih kućevlasnika i s manjom odgovornošću putem normalnih demokratskih procesa.

Politika koja je provedena osamdesetih godina bila je zaokupljena svodenjem izravne uloge države (osobito lokalne vlade) u stambenim pitanjima na najmanju moguću mjeru i poticanjem stanovanja u vlastitim stanovima. Ne postoji jasna predodžba o tome kako će izgledati socijalni sektor za iznajmljivanje koji se pojavio. Dominantni element politike bio je poticanje stanovanja u vlastitim stanovima, a javilo se i sve veće oslanjanje na socijalnu sigurnost (stambene olakšice) kao na ključnu mjeru kojom bi se domaćinstvima s nižim prihodima stanovanje učinilo dostupnim, u zamjenu za nekadašnju tradiciju izravne stambene opskrbe – gradnje općinskih stanova.

Do početka devedesetih godina općenito je prihvaćena činjenica da je vladina stambena politika u potpunom neredu. Prvi pokazatelj propusta na tržištu i u politici bio je porast broja službeno registriranih beskućnika. Rastućoj zabrinutosti nad brojem domaćinstava smještenih u hotelima koji nude noćenje i doručak, u hostelima i kućicama na kotačima, pridodana je i zabrinutost nad sve većim brojem beskućnika na ulicama Londona i drugih gradova. No u zadnje dvije godine najviše se raspravljalo o nepostojanosti i propustima privatnog tržišta. Nakon razdoblja naglog rasta cijena kuća (1986 – 89) uslijedilo je dugo razdoblje pada cijena, smanjene aktivnosti na tržištu stanova iz druge ruke, opadanje nove gradnje, neisplaćenih hipoteka i dramatičnog porasta reposesija, kao i porasta broja domaćinstava čiji je kredit veći od tržišne vrijednosti stana ili kuće (*negative equity*). Posljedice toga bile su osobito štetne za građevinsku i pridružene industrije, burzovne stručnjake, osiguravajuća društva i građevinske udruge (*building societies*), kao i za ekonomiju u cjelini.

IZGLEDI ZA BUDUĆNOST

Na budućnost socijalnog stanovanja u Britaniji utjecat će čimbenici demografske, ekonomske i stambene politike, kao i čimbenici političkog djelovanja. Nedostatak značajnije političke osnove koja bi podržala obnavljanje socijalnog stanovanja, kontinuiranu podjelu subvencija i financija s preferencijom stanova u vlasništvu stanara, pravo stanara na kupnju općinskih stanova i druge politike dalje će nagrizati doprinos socijalnom stanovanju.

Niti jedna druga zapadnoeuropska zemlja nema tako centraliziran, neautonoman, podijeljen sustav socijalnih stanova destabiliziran putem prava stanara na njihovu kupnju. Daljnja erozija socijalnog sektora za iznajmljivanje s njihovom prodajom koja nadilazi gradnju doprinosi procesu rezidualizacije.

Niska razina ulaganja u nove stambene objekte utječe na kvalitetu i uvjete stanovanja te na izgled za dolazak do stana. Britanija će radi slabljenja utjecaja općinskog stanovanja na stambene obrasce kao i radi smanjenog miješanja društvenih slojeva u općinskim stanovima, vjerojatno imati gradove s manje ravnopravnosti. Smanjit će se i redistributivni utjecaj socijalnih stanova, rast će društvena nejednakost zbog sve veće nezaposlenosti i ovisnosti, uz opadanje socijalnih olakšica. Ovi iz smanjenog socijalnog sektora imat će slabija prava kao stanari, a sustavi odgovornosti nisu konvencionalni sustavi tipa glasačke kutije niti se oslanjaju na prava koja se mogu zakonski nametnuti. Bez daljnjeg razvoja stanari neće imati nikakva prava što se tiče najamnine i neće uvijek moći računati na adekvatno posredovanje ili predstavničku organizaciju. Uz navedeno, i dalje će dolaziti do isključivanja sa stambenog tržišta kao i do porasta broja beskućnika. Mali su izgledi za obnavljanje socijalnog iznajmljivanja koje bi odgovaralo potrebama pojedinih beskućnika, a nekmoli čitavih obitelji. Ograničeni kapaciteti socijalnog sektora dalje će razotkriti neke skupine koje imaju stan u vlasništvu. Očiti problemi sa stanovima u vlasništvu dovest će do mnogo selektivnije politike (kvalitetni zajam) i strožeg režima za one sa slabije plaćenim i nesigurnim zaposlenjima. Nemogućnost iznajmljivanja stanova prisilit će te obitelji na stjecanje stana u vlasništvo pod nepovoljnijim uvjetima, dok će promjenljiva ekonomska sreća i nepostojanost statusa vlasnika stanova poticati njegovo napuštanje. Bez socijalnog sektora za iznajmljivanje, dovoljno snažnog da olakša prijelaz, povremeno ili prošireno beskućništvo i dalje će biti dio iskustva nekih vlasnika stanova. Na osnovi ovoga, britanski gradovi spremni su postati manje ravnopravni gradovi i na taj se način udaljiti od modela Nizozemske ili Švedske, a približiti modelu SAD-a.

Posljedice ovakvog obrasca promjena ne moraju biti ograničene samo na uvjete stanovanja, društvenu nejednakost, životne šanse i prostornu segregaciju. One se odnose i na ekonomiju u širem smislu, na funkcioniranje tržišta radne snage, a putem njih i na aspekte siromaštva i isključenja. Odnos između stanovanja i tržišta radne snage niti stanovanja i ekonomije nije jednosmjernan – jedno na drugo međusobno utječe. Mnoga izvješća o podrijetlu sadašnje recesije u Britaniji u priličnoj mjeri naglašuju ulogu stambenog sektora u poticanju inflacije i u prekomjernom širenju potrošačkih kredita. Mnogi prijedlozi kako se oporaviti

od recesije posebno značenje pridaju buđenju stambenog tržišta. U oba se slučaja smatra da je rast sektora stanova u vlasništvu zaslužan za porast važnosti stanovanja u ekonomiji općenito.

Novije kritike stambenog tržišta ključnim problemom smatraju pretjerano širenje stambenog vlasništva, dijelom zbog brige oko popravaka, neisplaćenih dugova i povrata dobara. No problem je snažnije utemeljen u utjecaju stambenog vlasništva (povezanog s golemim prekoračenjem kredita) na ekonomiju. Treba voditi računa o razini potrošačkog duga i o njegovu utjecaju na kamatnu stopu, o nestabilnosti cijena kuća i tržišne aktivnosti i njegovom utjecaju na zapošljavanje i potražnju građevinskog materijala, bijele tehnike i drugih manufakturnih proizvoda. Osim toga, u skladu s novoutvrđenim stavom, prepreku pokretljivosti radne snage ne predstavlja socijalni sektor nego stanovi u vlasništvu stanara.

ZAKLJUČAK

Kritika socijalnog stambenog sektora u Britaniji imala je priličan utjecaj i pridonijela je raširenom negativnom stavu spram ovog stambenog statusa. Usporedo s tim proširio se stav o poželjnosti stanova u vlasništvu stanara. Dostupni empirijski dokazi ne potvrđuju niti jedan od ovih stavova, a studije kojih je svrha bila da ih podrže imaju velike nedostatke. Novija iskustva sa stanovima u vlasništvu ozbiljno potkopavaju izgleda o kojima su govorili Saunders (1990) i ostali (vidi Forrest i Murie, 1991).

Ovaj tekst ukazuje na to da su se glavne karakteristike socijalnog sektora za iznajmljivanje promijenile. Potpunija bi se slika odnosila i na druga razdoblja, osobito na fazu osnivanja sektora. U evaluaciji britanskog iskustva važno je odrediti o kojoj se fazi razvoja govori. Potpunija bi se slika, ponavljam, odnosila na prostorne varijacije. Ključne organizacije i aktivnosti koje utječu na socijalni sektor djeluju na lokalnoj razini. Lokalna politika i planiranje također imaju ključnu ulogu u razvoju drugih stambenih statusa. Bez obzira na to, prosudba o slabosti i prednosti britanskog sustava razlikuje se u tri spomenute faze. Organizacije koje dominiraju sektorom promijenile su se, kao i prava stanara, najamnine, financijski aranžmani, karakteristike fonda i sami stanari. Jedna od ključnih odlika britanskog iskustva jest i tempo promjena i važnost pomaka u politici. Rečeno je da se oni odnose na općinsko stanovanje kao i na odnose između središnje i lokalne vlade (vidi Duclaud-Williams, 1978).

Promjene u politici do kojih je došlo nakon sedamdesetih godina bile su više usmjerene na poticanje stanovanja u vlastitim stanovima i na demontažu općinskog stanovanja nego bilo kojom jasnom predodžbom o tome što bi socijalni sektor trebao biti. Početkom devedesetih godina pojavila se nova generacija stambenih problema koja je pod sumnju stavila opći paket politike. Ti problemi koji se javljaju, kao i obrazac promjena koje će po svojoj prilici proizaći iz sadašnjeg ustroja, znače i promjene u britanskim gradovima i britanskom socijalnom sektoru za iznajmljivanje, brže od onih u drugim europskim

zemljama. No tempo promjena u Britaniji brž je, i položaj dostignut 1993. promijenio se s obzirom na "najbliže susjede" od prije deset godina. Rezidualizacija socijalnog stanovanja u Britaniji vjerojatno će se nastaviti. Veća koncentracija onih s manjom kupovnom moći neće ojačati političku bazu sektora. Opadanje stambene kvalitete i daljnje korištenje konačišta s noćenjem i doručkom te drugih privremenih oblika smještaja dodatno će delegitimirati socijalni sektor. Ti su čimbenici postali istodobno i uzrokom i posljedicom sadašnjih problema socijalnog stanovanja u Britaniji.

Suvremene rasprave o socijalnom sektoru za iznajmljivanje lišene su sumnje o potrebi postojanja takvog sektora. No postoji razlika između primarne vladine zaokupljenosti politikom demontaže općinskog stanovanja i daljnjeg širenja stanova u vlasništvu (najnoviji pristup predstavlja odnos najamnina prema shemi hipoteke) te zahtjeva za koherentnom politikom koja bi omogućila stvaranje snažnog socijalnog sektora za iznajmljivanje. Potonji pristupi naglašuju neke elemente koji postoje u drugim zemljama. Institut za stanovanje, vodeća profesionalna organizacija na području stanovanja, zahtijevala je, na primjer, ocjenu nacionalnog stanovanja, reformu stambenih financija, povećana javna ulaganja i iste uvjete posudbe i ulaganja za lokalne i volonterske organizacije (IOH, 1992). Prilike stvorene zahvaljujući zastarjelosti i vrijednosti socijalnog sektora za iznajmljivanje mogu se stoga iskoristiti bez štetnih posljedica za ekonomiju.

Ovakav program preusmjeruje pozornost s vlasništva i nadzora na financije. Ukazuje se na prostor za drukčije tumačenje naravi stambenog problema i ograničenja općinskog stanovanja u suočavanju s problemima. Postoje tri veoma različite perspektive:

– da se glavne slabosti socijalnog stanovanja odnose na veličinu sektora te na njegovo vlasništvo i nadzor. Implikacije ovog stava odnose se na promjenu vlasništva;

– da se glavne slabosti socijalnog stanovanja odnose na financijski sustav te na kontekst države opće dobrobiti unutar koje taj sustav djeluje. Implikacije ovog stava odnose se na program koji nadilazi stambeno financiranje i zahvaća opsežnu strukturu poreza i olakšica te probleme zapošljavanja i socijalna prava.

U raspravama o politici i inicijativi u Britaniji naglasak se stavlja na prve dvije navedene perspektive, i to ne treba zanemariti, ali je malo vjerojatno da se narav socijalnog sektora može iz temelja promijeniti bez poklanjanja pozornosti trećoj perspektivi. Novi problemi stanova u vlasništvu i beskućništva naglašavaju potrebu vraćanja na pitanja dostupnosti stanovanja i uloge socijalnog sektora. Nema više povratka na zlatno razdoblje prije osamdesetih godina i stoga treba graditi kroz različite oblike vlasništva te razviti stambene zadruge i nadzor stanara. Ako širi kontekst ne bude imao razumijevanja za razvoj snažnog socijalnog sektora za iznajmljivanje, novi će sektor ponoviti probleme starog, a oni će biti još teži, s oštrije segregiranim subvencioniranim getom i oronulim četvrtima u kojima stambenu situaciju pogoršavaju niski prihodi, nezaposlenost, slabo obrazovanje i društvena isključivost.

Prevelik dio kritike britanskog socijalnog stanovanja bavio se površinskim problemima upravljanja stanovima i stambenom politikom. Osnovna se pitanja odnose ne samo na političku potporu nego i na druge elemente konteksta unutar kojega sektor djeluje. U prvom redu radi se o nejednakosti i siromaštvu, visokoj nezaposlenosti i ekonomiji niskih zarada; o strukturi Britanije kao države opće dobrobiti koja ovisi o olakšicama na osnovi zarada i imovinskog stanja te niskoj stopi olakšica u odnosu na prosječni prihod; o ulozi i djelovanju drugih stambenih statusa i o raspodjeli stambenih financija. Ta raspodjela u Britaniji sada ima tri ključna elementa: subvencije, pravo na kupnju i pravila javne potrošnje.

Socijalno stanovanje ne opstoji u vakuumu, pa na njegovo postojanje i značajke ovi elementi utječu mnogo snažnije od općinskog vlasništva ili drugih karakteristika jedinstvenih za britanski slučaj. Bez promjena u tim kontekstualnim elementima, svaki će pokušaj stvaranja izglednog socijalnog sektora za iznajmljivanje u Britaniji biti osujećen. Umjesto da stvori model sustava koji bi se mogao održati, britanski je sustav ilustrirao problem stvaranja takvog sustava ukoliko određeni čimbenici ne postoje. Ova nas je rasprava dovela do četiriju mogućih zaključaka. Kao prvo, dobro razvijena država opće dobrobiti predstavlja preduvjet za stvaranje djelotvornog, visokokvalitetnog redistribuirivnog socijalnog stanovanja. Sigurno zaposlenje, visoki prihodi i sustav dohodovne potpore koji je osiguravan olakšicama višim od onih na sirotinjskoj razini, presudno su važni. Ovaj potonji faktor osobito je važan u Britaniji. Kako su pokriće i razina mirovina, bolovanja i ostale olakšice koje daje osiguranje ograničeni, velik broj kućanstava računa na stambene olakšice. Stambena olakšica je tako skuplja radi nedostatnosti sustava socijalne sigurnosti, što značajno utječe na stambene financije.

Kao drugo, teško je socijalni sektor održati na životu u okruženju podjele subvencija i nejednakog subvencioniranja različitih stambenih statusa. Takva podjela utječe na izbor stambenih statusa, pridonosi njihovoj socijalnoj polarizaciji i potkopava miješanje društvenih slojeva i političku potporu socijalnog stanovanja. Mogućnost akumulacije rezervi ili mogućnost posuđivanja na vrijednost nekretnine važna je za socijalnu sigurnost pojedinca u starijoj dobi.

Treće, socijalni stambeni sektor lakše je održati na životu tamo gdje mu je osigurana dostatna autonomija u odnosu na vladu koja sprečava "pljačkanje" njegove dobiti i omogućuje kontinuitet proizvodnje i priljev novog ulaganja, kako bi se podmirile promjenjive stambene potrebe i spriječilo opadanje položaja sektora s obzirom na ostale stambene statute. U tom smislu izgledni socijalni stambeni sektor predstavlja stabilizirajući utjecaj u stanovanju i ekonomiji, koji ublažuje nestabilnost privatnog sektora.

Kao četvrto, budući socijalni sektor posjedovat će široku socijalnu i političku osnovu u smislu dobi, strukture kućanstava, ekonomske aktivnosti, etniciteta i drugih čimbenika. Na taj se način osigurava potencijalna osnova čvršća od one koja postoji tamo gdje se stambeni statusi odnose na druge važne socijalne podjele.

Bez ovih bi elemenata bilo mnogo teže riješiti probleme "upravljanja" ili spriječiti silaznu putanju javne potpore i reputacije. S ovog gledišta promjene u aspiracijama i očekivanjima smatraju se društveno uvjetovanim.

Prevela s engleskog Andreja Štor

REFERENCE

- Duclaud-Williams, R. (1978), *The Politics of Housing in Britain and France*, London, Heinemann.
- Forrest, R. and Murie, A. (1991), *Home Ownership in Recession*. Paper given to conference at The Hague 1992.
- Forrest, R. and Murie, A. (1990), A Dissatisfied State? Consumer Preferences and Council Housing in Britain, *Urban Studies*, Vol. 27, No 5, pp. 617-635.
- Harloe, M., Issacharoff, R. and Minns, R. (1974), *The Organisation of Housing*, London, Heinemann.
- Institute of Housing (1992), *Housing – The First Priority*, London, IOH.
- Kemeny, J. (1993), The Significance of Swedish Rental Policy, *Housing Studies*.
- Kemeny, J. (1981), *The Myth of Home Ownership*, London, Routledge and Kegan Paul.
- Lansley, S. (1979), *Housing and Public Policy*, London, Croom Helm.
- Malpass, P. (1990), *Reshaping Housing Policy: Subsidies Rents and Residualisation*, London, Routledge.
- Malpass, P. and Murie, A. (1994), *Housing Policy and Practice*, 4th edition, London, Macmillan.
- Merrett, S. (1979), *State Housing in Britain*, London, Routledge and Kegan Paul.
- Murie, A. (1975), *The Sale of Council Houses*, University of Birmingham.
- Murie, A., Niner, P. and Watson, C. (1976), *Housing Policy and the Housing System*, London, George Allen and Unwin.
- Saunders, P. (1990), *A Nation of Home Owners*, London, Unwin Hyman.
- Townsend, P. (1975), *Sociology and Social Policy*, Harmondsworth, Penguin Books.
- Wilmott, P. and Murie, A. (1988), *Polarisation and Social Housing*, London, Policy Studies Institute.

PUBLIC SECTOR HOUSING IN BRITAIN

Alan Murie

Heriot-Wat University, Edinburgh

Public sector housing provision in Britain played a major role in improving housing supply and conditions in Britain. At its best, it was high standard traditional housing built in planned neighbourhoods and was highly popular with tenants. It presented an influential model for planned housing improvement. At its peak, almost 1 in 3 households in Britain lived in such housing. However, by the 1990s, public sector housing is in decline with a tarnished image and a lack of political support. Major privatisation programmes are altering the sector fundamentally. This paper outlines the major elements in the growth and decline of public sector housing and the nature of the sector in the 1990s. It goes on to suggest that the weakness of the public sector forms part of a future for British housing which will be much more marked by inequalities with continuing problems of segregation, homelessness and insecurity. In conclusion, it suggests that generalisations about the nature and role of public sector housing must be made with care and recognise that the strengths and weaknesses of public sector housing vary between periods and places and that evaluations of the role of the sector must refer to the political, social and economic context and not assume some inherent features.

SOZIALER WOHNUNGSBAU IN BRITANNIEN

Alan Murie

Heriot-Wat Universität, Edinburgh

Sozialer Wohnungsbau spielte in Britannien eine große Rolle bei der Verbesserung des Angebots von Wohnungen und der Wohnbedingungen. Im besten Fall stellte er einen traditionellen Wohnungsbau hohen Standards, der in den geplanten Nachbarschaften durchgeführt wurde und unter den Bewohnern äußerst beliebt war, dar. Er war ein einflussreiches Modell für die Förderung des planmäßigen Wohnungsbaus. Als dieser seinen Höhepunkt erreichte, wohnte fast jeder dritte Haushalt in Britannien in solchen Wohnungen. Mit dem Beginn der 90-er Jahre verlor aber der soziale Wohnungsbau an der Bedeutung und blieb ohne politische Unterstützung. Er wird von Grund aus von den großen Privatisierungsprogrammen geändert. In dieser Arbeit werden die Hauptfaktoren für den Aufstieg und Fall des sozialen Wohnungsbaus und sein Charakter in den 90-er Jahren angeführt. Der Text läßt weiterhin ahnen, daß die Schwäche des sozialen Wohnungsbaus ein Teil der Zukunft des britischen Wohnens, das immer mehr durch Ungleichheiten mit dem zunehmenden Problem der Segregation, der Obdachlosen und der Unsicherheit gekennzeichnet wird, ist. In der Schlußfolgerung folgt, daß man bei der Verallgemeinerung über den Charakter und die Rolle des sozialen Wohnungsbaus vorsichtig sein soll, und man soll zugeben, daß sich seine Bedeutung hinsichtlich der Zeit und Ort unterscheidet, und daß seine Rolle im Zusammenhang mit der politischen, sozialen und wirtschaftlichen Umgebung bewertet werden soll, und man sollte ihm keine inhärenten Eigenschaften beilegen.