

# **SOCIJALNO STANOVANJE U ŠVEDSKOJ – PROBLEMI I PERSPEKTIVE**

**Göran Lindberg**

Lund Sveučilište, Lund

UDK 365 (485)

Izvorni znanstveni rad

Primljeno: 16. 11. 1993.

**O**vaj tekst istražuje povijest švedske politike socijalnog stanovanja, i to od njenog početka, neposredno poslije drugog svjetskog rata, pa do današnjeg stupnja radikalne deregulacije. Prvi dio teksta sadržava opis različitih komponenti koje čine ono što se smatra švedskim modelom stambene politike. Cilj te politike nije bio zamijeniti tržište, već ga tako urediti da ono funkcionira na djelotvoran način, kao što tržišna teorija predviđa ali nikada ne ostvaruje. Drugi dio ukratko opisuje godine brzog rasta masovnog stanovanja uopće, a posebice socijalnog stanovanja, nakon čega je uslijedilo razdoblje koje su predstavnici stambenih poduzeća u socijalnom sektoru za iznajmljivanje doživjeli kao krizu. Treći dio teksta proučava kako su ta poduzeća pokušala popraviti način na koji funkcioniraju. Dva posljednja dijela bave se naraslom socijalnom polarizacijom švedskog stambenog tržišta uslijed dodatnih promjena koje su se zbile tijekom osamdesetih godina te potezima vlasti u najnovije vrijeme.

## **NASTANAK ŠVEDSKOG STAMBENOG MODELA**

**U** usporedbi s ostatkom sjeverozapadne Europe, ako izdvojimo Norvešku i Finsku, u Švedskoj je kasnila industrijalizacija. U tridesetim je godinama ovog stoljeća velika većina ljudi imala nizak standard stanovanja. Obitelj industrijskog radnika obično se morala zadovoljiti jednom sobom i kuhinjom. Takvi bijedni stambeni uvjeti općenito su vrijedili za najveći dio radničke klase, kako u ruralnoj tako i u urbanoj Švedskoj

Na politiku stanovanja počela je jako utjecati stambena situacija koja je prevladavala tijekom tridesetih godina, kao i analiza te situacije, koju su proveli stručnjaci Komisije za socijalno stanovanje, oformljene kada su 1933. socijalni demokrati i Seljačka stranka formirali koalicijsku vladu. Komisija je djelovala do

1946, kada je objavila svoj glavni izvještaj, koji se slagao sa svim važnijim aspektima politike i koji je parlament konačno odlučio prihvatiti.

Komisija je primijetila da se švedsko stambeno tržište nije ponašalo prema teoretskim očekivanjima zasnovanim na "slobodnom tržištu", i to zbog barem dva važna razloga.

Kao prvo, proizvodnja novih stanova bila je manja od potreba zbog visokih najamnina i visokih razina profita vlasnika zgrada. Očekivalo se da će profit dopustiti priljev novog kapitala na tržište i da će tako proizvodnja stanova napredovati, no to se zapravo nije dogodilo.

Drugo, sektor stambene proizvodnje imao je – u usporedbi s ostalim sektorima – nisku stopu produktivnosti. Tržište je, drugim riječima, bilo nesposobno proizvoditi nove stanove po cijenama koje je veliki dio stanovništva mogao platiti.

Komisija je došla do zaključka da stambeno tržište u kapitalističkoj ekonomiji ima jedinstvene karakteristike koje ga razlikuju od ostalih vrsta tržišta. Jedna od najvažnijih jest činjenica da se procjene rizika u stambenoj proizvodnji čine drugačijima nego u ostalim sektorima. Tako se čini da u stambenoj proizvodnji vlasnici kapitala konstantno precjenjuju rizike. Simptomatično je da na stambenom tržištu i u vrijeme ekonomske ekspanzije i porasta stanovništva vlada duga i ozbiljna nestašica stanova.

Komisija je ustvrdila da je nužna intervencija društva kako bi se stambeno tržište i proizvodnju stanova "natjeralo" da funkcioniraju na zadovoljavajući način. Bila je nužna i akcija za sprečavanje špekulacija sa zemljištem, nezadovoljavajuće i špekulativne stambene proizvodnje te nepotpune ili nedostatne gradnje. Trebalo je poboljšati i upravljanje stambenim objektima, zasnovano uglavnom na vlasnicima s malim posjedom. Također je naglašeno da stambeni okoliš mora sadržavati potrebne objekte kao što su igrališta, praonice i mjesta za okupljanje. Na kraju, istaknuto je kao važno da planiranje novog stambenog okoliša podržava demokratski razvoj. Strašne tridesete, sa svojim protudemokratskim pokretima, još su bile u živom sjećanju.

Cilj te poslijeratne stambene politike nije bio zamijeniti tržište, već ga tako urediti da ono funkcionira na djelotvoran način, kao što tržišna teorija predviđa, ali nikada – kako se čini – ne ostvaruje.

Prvi instrument regulacije tržišta trebala je biti podjela odgovornosti između države i općina. Država je trebala jamčiti financiranje stambene proizvodnje, a općine su trebale biti odgovorne za planiranje, iniciranje i ostvarivanje te proizvodnje.

Sredstva za ostvarivanje te politike mogu se sažeti u sljedeće:

Kao prvo, vlada je davala podršku za gradnju novih stanova u obliku *subvencija*, *kamata* i prava na *odbitak poreza za kamate* koje plaćaju vlasnici stanova. Ta je podrška bila opća i davana je stambenoj proizvodnji u privatnom, kao i u socijalnom sektoru. Uglavnom zbog razvoja u ovom dijelu stambene politike, tijekom vremena Švedska je bila prisiljena načiniti važne pomake od svog originalnog modela stambene politike.

Ta je politika uključivala također *stambenu potporu* na osnovi provjere imovinskog stanja i dohotka. Takve subvencije potražnje bile su raširene i vrlo važne tijekom različitih razdoblja u prošlosti, posebno za umirovljenike i kućanstva s djecom.

Osobito važan instrument bio je i "*monopol na planiranje*", koji su dobile općine i koji je značio da ne može početi nikakva građevinska proizvodnja bez dozvole općine i bez odobrenja plana o upotrebi zemljišta. Svako je korištenje zemljišta tako stavljeno pod jurisdikciju lokalnih vlasti, što u švedskom slučaju znači i pod veliki stupanj demokratskog nadzora. Općine su imale i odlučni utjecaj na odobrenje vladinih zajmova za stambenu proizvodnju. Osim toga, općine su bile obvezne inicirati stambenu proizvodnju, birati između različitih izvođača te odlučivati o oblicima posjeda u toj proizvodnji.

Tijekom vremena monopolu na planiranje pridodani su i drugi instrumenti cilj kojih je bio smanjenje mogućnosti da privatni vlasnici stvaraju profit od špekulacija nekretninama. Najvažniji je od njih onaj koji je potaknuo općine i dao im zakonska sredstva da steknu velike površine zemljišta za buduću stambenu gradnju i urbanu ekspanziju. Ta su se sredstva sastojala od proširenog prava na eksproprijaciju i obvezu prodavača zemljišta da ponudi općini prednost kupnje po određenoj cijeni. Postupno su instrumenti zemljišne politike ojačali tako da se gotovo sva nova proizvodnja odvija na zemljištu koje je u vlasništvu općine. Takvom je razvoju situacije pridonijelo i pravilo "*uvjeta lokacije*", odnosno činjenica da graditelj može dobiti vladine zajmove za gradnju samo na zemljištu koje daje općina, osim ako općina ne zatraži iznimku od tog uvjeta.

Politika borbe protiv špekulativne komponente stambene proizvodnje uključivala je i pravo općina da grade stanove i njima raspoložu. Ti su stanovi u Švedskoj stvorili sektor socijalnih stanova za iznajmljivanje. Bilo je bitno da su stanovi na raspolaganju svim slojevima društva, bez obzira na njihovu financijsku situaciju te da se sami izdržavaju i da se njima upravlja na nedobitnoj osnovi. Jedina se subvencija sastojala od uvjeta za financiranje proizvodnje onih socijalnih stambenih objekata koji su bili povoljniji od stambene proizvodnje u drugim sektorima. Prednost se sastojala u tome da su za socijalne stambene objekte državni zajmovi, uz subvenciju kamatne stope tijekom prvih deset godina trajanja objekta, "pokrivali" 100 posto cijene građenja. Ostali su graditelji bili prisiljeni sami financirati određeni, marginalni dio troškova gradnje.

Stav koji je zauzeo parlament značio je da se odbijaju i sve vrste državne financirane stambene proizvodnje usmjerene na specifične društvene grupe. Ako bi se pojavilo vremensko neslaganje u dovođenju stambenog tržišta u ravnotežu, država je imala zadatak pomoći onima koji nisu kadri platiti najamninu za pristojan stan izravnim subvencijama, a ne gradnjom posebnih stanova. Cilj je (neslužbeno) bio omogućiti običnoj obitelji industrijskog radnika sa dvoje djece da nabavi stan sa dvije sobe i kuhinjom u jednom od novih stambenih kompleksa. To je bilo daleko od prijeratne stambene politike i socijalnog stanovanja.

Sljedeći važan razlog za stavljanje stambenog planiranja u djelokrug državnih vlasti bila je djelotvornija, a time i jeftinija proizvodnja. Osim povećane produktivnosti, koja je bila i očekivana, stvoreni su uvjeti za profesionalnije i djelotvornije upravljanje stambenim objektima, jer je fond u vlasništvu individualnih vlasnika bio veći. Ta će se teza kasnije opovrgavati, i to zbog brojnih razloga. Uza sve to, vodeći su političari sredinom četrdesetih još uvijek bili uvjereni u djelotvornost masovne proizvodnje. Uspjeh tadašnje industrijske proizvodnje smatran je idealnim tipom za bilo kakvu vrstu proizvodnje.

Investiranje u stambeni sektor u vlasništvu općine smatrano je sljedećim načinom sprečavanja privatnika da ostvaruju pretjerani profit od krupnih povećanja subvencija za stambenu proizvodnju.

Želio bih zaključiti ovo kratko kronološko izlaganje poslijeratne švedske stambene politike dvjema primjedbama koje su u vezi s temom ovog teksta. Prvo, sektor socijalnog stanovanja za iznajmljivanje predstavljao je razmjerno mali dio ukupne politike socijalnog stanovanja u Švedskoj; drugo, njegova namjera nikada nije bila da bude izravno usmjeren na kućanstva koja imaju poteškoća u rješavanju stambenog pitanja na "slobodnom" stambenom tržištu. Socijalni sektor za iznajmljivanje, organiziran preko stambenih poduzeća u vlasništvu općine, bio je zamišljen kao jedan od načina ostvarivanja politike socijalnog stanovanja u cjelini.

## **GODINE EKSPANZIJE**

Općenito bi se moglo reći da se tijekom poslijeratnog razdoblja standard stanovanja konstantno poboljšavao, ali do šezdesetih godina nedostatak stambenog prostora još je uvijek u nekim mjestima bio ozbiljan. Proizvodnju stanova kočile su državne kvote, kao i propisi donijeti u skladu s razvojem ukupne ekonomije. Švedska je imala manjak radne snage, a razvoj industrije smatao se važnijim od stambenog sektora. Država je pokušala iskoristiti stambenu proizvodnju kao regulator poslovnog ciklusa. Posljedica je toga bila da su stambene kvote tijekom povoljnih godina za industriju bile manje, a tijekom onih manje povoljnih veće.

Sporost u rješavanju problema manjka stanova postupo se pretvarala u sve veću političku frustraciju. Sredinom šezdesetih godina donesena je odluka da se poduzmu konačni koraci u usklađivanju stambene ponude i potražnje. Postavljen je cilj da se u razdoblju od deset godina proizvede milijun stambenih jedinica, što je razdoblje od 1965. do 1974. godine obilježilo osobito velikom stambenom proizvodnjom.

Sektor socijalnog stanovanja povećao se tako od beznačajnog udjela 1945. godine do iznad 900.000 stambenih jedinica, odnosno 22 posto svih stambenih jedinica u Švedskoj.

U Švedskoj postoji 286 jedinica lokalne uprave i većina njih posjeduje oblike socijalnog stanovanja. Unutar ukupnog stambenog fonda u tim jedinicama,

socijalno stanovanje varira između 0 i 60 posto. Postoci su veći u lokalnim jedinicama blizu većih gradova, a obično niži u ruralnim područjima.

Broj poduzeća i zaklada koje upravljaju tim stambenim jedinicama premašuje 300. Najveće od tih poduzeća ima više od 50.000 stambenih jedinica, a ono najmanje tek nekoliko desetaka. Poduzeća koja se bave socijalnim stanovanjem podložna su uobičajenim privrednim zakonima tako da, ako se, primjerice, njihov kapital potroši a vlasnici odbiju ulagati dodatni kapital, moraju u likvidaciju.

Većina javnih poduzeća pridružena je neovisnoj interesnoj udruzi pod nazivom SABO. Ta se udruga ponajprije može promatrati kao lobistička organizacija za sektor socijalnog stanovanja, ali ona ima veliku ulogu i kao savjetnička tehno-struktura, pogotovo za srednja i mala poduzeća. Njezin je doprinos bio veoma važan u prevladavanju krize kroz koju je sektor prošao krajem sedamdesetih godina

## **ORIJENTACIJA NA UPRAVLJANJE STAMBENIM FONDOM U OSAMDESETIMA**

Nakon sedamdesetih godina situacija na stambenom tržištu temeljito se izmijenila: prevelika potražnja pretvorila se u višak ponude. Zato su se mnoga javna stambena poduzeća bez opomene našla u ozbiljnoj ekonomskoj situaciji, i to zbog sve većeg gubitka najamnina zbog veće ponude praznih stanova, kao i zbog brzog povećanja troškova poslovanja.

Problema je bilo i u organizacijskom smislu. Zahvaljujući prijašnjim upornim nastojanjima da se proizvede što više novih stanova za tržište, poduzeća su u mnogim slučajevima razvijala kvalificirane tehničke odjele koji su upravljali procesom gradnje s vlastitom ekspertizom. No, nije postojala takva briga o upravljanju objektima koji su već postojali. Različiti dijelovi poduzeća uspostavljeni su prema industrijskim modelima, gdje je dominantna filozofija bila da se iskoristi masovna proizvodnja, i to kroz specijalizaciju i rutinizaciju.

U takvoj su problematičnoj situaciji utjecajni krugovi u SABO-u shvatili da se nešto mora napraviti kako se sve zajedno ne bi raspalo. Prijetnja je shvaćena ozbiljno i zbog činjenice da se u Švedskoj sredinom sedamdesetih dogodila promjena vlade, što je značilo da socijaldemokrati, koji su bili na vlasti neprekidno od 1933, predaju vlast ne-socijalističkim strankama. Premda su ciljevi stambene politike uokvireni u razmjerno povoljan sporazum, bilo je očito da će ne-socijalisti imati manje simpatija za stambeni sektor u državnom vlasništvu od socijaldemokrata. Političari su, uz veliku potporu neoliberalnih ekonomista, počeli ozbiljno razmišljati o rasprodaji stambenog fonda u državnom vlasništvu, ponajprije samim stanarima, kao o možda najbudrijem rješenju problema.

Provedena analiza pokazala je SABO-u da je u većini njegovih poduzeća-članova bila potrebna temeljita unutrašnja organizacijska promjena, uključujući i promjenu njihova odnosa prema stanarima (Karlberg, 1983).

Važan je korak poduzet 1979, kada je na nacionalnoj razini postignut sporazum s udrugom stanara. Taj je sporazum stanarima pružio mogućnost da utječu na upravljanje stanovima na mnogo utjecajniji način. U sljedećih je nekoliko godina većina poduzeća-članova s različitim lokalnim vlastima potpisala sporazume s lokalnim udrugama stanara, a svi su ti sporazumi kao model imali onaj prvi, na nacionalnoj razini. Ti su sporazumi jako potaknuli unutrašnje organizacijske promjene u poduzećima. Tvrtke su uskoro shvatile da je nemoguće ispunjavati uvjete sporazuma ako se zadrže stare metode rada.

Vrijedno je istaknuti još jedan rezultat toga razdoblja, a to je pravo stanara da sami održavaju unutrašnjost stana ako to žele, pravo koje je nakon dugih pregovora pobijedilo u borbi s otporom sindikata ličilaca. Ono je otvorilo vrata razvoju brige za održavanjem stana koju vode sami stanari, što je značilo veliki uspjeh.

Većina novih poduzeća osnovanih nakon drugog svjetskog rata bila je organizirana po uzorku koji je određivao da se posao dijeli u tri glavna odjela: 1) ekonomija i uprava, 2) nova proizvodnja i 3) "tehnička" uprava. Ti su se odjeli dalje dijelili na sekcije, često na nekoliko razina. Tehnički se odjel obično dijelio na jedinice od kojih je svaka izvršavala jednu glavnu funkciju. Bilo je uobičajeno da se jedna jedinica bavi unutrašnjim čišćenjem zajedničkih prostora u zgradama. Sljedeća je jedinica bila zadužena za brigu o vanjskoj okolini, dok je treća obavljala sve popravke. Veća su poduzeća često imala i ostale specijalizirane jedinice, npr. za uređenje vrtova, popravak vodovodnih instalacija, strojeva za pranje rublja ili za popravke koji uključuju dizala ili kuhinjske hladnjake. Kako bi sve funkcioniralo, bilo je nužno da za svaku operativnu jedinicu postoji nadglednik, kao i srednja uprava, koja ima zadatak koordinirati rad različitih sekcija, praviti planove i proračune ili, na primjer, organizirati rad s vanjskim poduzetnicima. Sljedeća je važna funkcija koja se morala obaviti bila prikupljanje obavijesti stanara o različitim kvarovima te prosljeđivanje istih operativnim jedinicama.

Birokratska mašinerija – kao u ovom slučaju – pokazala se vrlo uspješnom u proizvodnji i prikupljanju razmjerno jednostavnih industrijskih proizvoda za masovnu proizvodnju u uvjetima stabilnog tržišta uz pasivne uvjete proizvodnje (Mintzberg, 1979). Zapravo je čudno koliko je dugo trebalo da se shvati kako nijedan od tih uvjeta ne vrijedi za upravljanje stanovima.

SABO je odjednom predložio model organizacije koji je široko prihvaćen (Lindberg i Karlberg, 1988).

Glavni principi tog novog modela stavili su naglasak na upravljanje stanovima, gdje je cilj bio da ono bude što je moguće bliže stanarima, dakle na decentralizaciju, te na promjenu prijašnjeg modela podjele na odjele s različitim funkcijama (kao što su čišćenje, popravak, ličenje na primjer) u nešto što je nazvano upravljanje područjem. I ova se druga promjena može smatrati neizbježnim uvjetom decentralizacije.

SABO model uključivao je i preporuku da se stambeni fond poduzeća podijeli na upravne jedinice od otprilike 1000 stanova, koji su svi po mogućnosti

smješteni u blizini. Svakim upravnim područjem trebao je upravljati jedan menadžer, koji bi bio pod izravnom subordinacijom izvršnog ravnatelja i koji bi na raspolaganju imao operative i kućepazitelje. S te razine trebalo je upravljati barem čišćenjem i održavanjem, kao i većinom popravaka. Smatralo se samo po sebi razumljivim da šef nekog područja svoj ured treba imati u tom području. Tako je glavna zamisao bila da šef područja ima potpunu odgovornost za upravljanje stanovima unutar tog područja. Specijalizirane usluge, koje ne bi postojale u tim područjima, šef područja trebao bi "pozvati" sa središnje razine poduzeća ili bi te usluge bile izostavljene iz ugovora. U to vrijeme već se javljaju neke stidljive pomisli o poželjnosti konkurencije između unutrašnjih središnjih uslužnih jedinica i vanjskih sudionika ugovora.

Nevjerojatno je kako brzo su poduzeća napravila organizacijske promjene u smjeru koji je predložio SABO (Lindberg i Karlberg, 1988). Bilo je, naravno, razlika, ali SABO-v je model decentralizacije i upravnih područja kao svojih glavnih principa imao vrlo velik utjecaj. Istraživanju koje je autor proveo 1985. nije bio cilj ocjena novog modela, ali je ipak pokazalo da su mnoga poduzeća objeručke prihvatila ono što je nova organizacija željela postići. Također je nemoguće poreći da se ugled cijelog socijalnog stambenog fonda tijekom osamdesetih povećao. Zadrudni sektor, kao i dijelovi privatnog stambenog sektora za iznajmljivanje, počeli su imitirati nove načine organizacije rada koje su javna stambena poduzeća otprije prihvatila.

Također treba primijetiti da je originalni SABO model pretrpio nekoliko promjena u mnogo slučajeva (vidi Lindberg, 1993a i c). To se može reći za veličinu područja. Prije se smatralo da je odgovarajuća veličina područja pod jednim upraviteljem oko 1000 stanova. No danas smo svjedoci da područja u pravilu imaju 2000 i više jedinica.

Čini se da postoji nekoliko razloga za takvo kretanje. Prvi je činjenica da se administrativna sposobnost područnih menadžera povećala, i to kao posljedica kompjutorizacije, koja omogućuje bolje knjigovodstvo i olakšava pravljenje izvještaja pri donošenju odluka. Kada su sustavi u funkciji, čini se privlačnim povećati veličinu područja pod jednim menadžerom.

Važnost reforme decentralizacije iz osamdesetih godina odražava se u napuštanju funkcionalnog tipa organizacije, koji je često dovodio do nedovoljne djelotvornosti različitih funkcija i do slabih rezultata poslovanja. U konkretnom je slučaju cilj da se uspostave tješnje veze s korisnikom usluga samo djelomično postignut. Ali treba reći i da je u posljednjih deset godina u sektoru socijalnog stanovanja želja da se pronađu rješenja i načini organizacijske prilagodbe ovom ili onom problemu u vezi s upravljanjem stanovima bila sve veća (vidi dalje Lindberg, 1993 c).

## **DANAŠNJI STATUS STANOVANJA U ŠVEDSKOJ**

Statistički izvori pokazuju da su stambene prilike u Švedskoj posebno dobre (Boelhouwer i van der Heiden, 1992). Nigdje stambeni prostor po stanovniku

nije tako velik kao u Švedskoj. Gledano iz međunarodne perspektive, i segregacija je niska. Danas u Švedskoj gotovo nema sirotinjskih četvrti (slamova). Stanari su zakonski dobro zaštićeni. Kroz pregovore su u mnogim slučajevima uspjeli steći značajan utjecaj na upravljanje stanovima. Stanari u stanovima koji su u vlasništvu općine, što je oko 22 posto stambenog fonda u Švedskoj, nisu time stigmatizirani, premda u tom sektoru živi velik postotak radnika s niskim prihodima, samohranih roditelja, doseljenika, umirovljenih radnika u industriji te manualnih radnika. Nijedan od oblika stanovanja nije potpuno isključen za bilo koji društveni sloj, no ipak postoji socijalna segmentacija (vidi Lindberg i Linden, 1989; Frykman, 1984).

Monopol na planiranje, uvjet lokacije i rezerve zemljišta u vlasništvu općine vjerojatno su doprinijeli sniženju cijena zemljišta. Činjenica je da su cijene zemljišta u Švedskoj bile (i da još uvijek jesu) znatno niže nego u drugim zemljama sa sličnim stupnjem urbanizacije (Duncan i Barlow, 1991; Lindberg, 1993b). Čini se i da je umjerena razina segregacije bila uzrokom da je u Švedskoj, u usporedbi s drugim zemljama, bilo manje nebrige o nekretninama, manje sirotinjskih naselja i više unapređivanja metoda upravljanja stambenim fondom (Lindberg, 1993c; Reade, 1985, 1989; za suprotno gledište vidi Nasslein, 1988).

Toj zgodnoj slici može se pridodati činjenica da su vlasnici stanova općenito postali profesionalniji i usmjereniji na usluge; to se pogotovo odnosi na sektor stanova za iznajmljivanje u vlasništvu općine, koji se pokazao vrlo inventivnim u vezi s novim metodama upravljanja stanovima (dalje vidi Lindberg, 1993a i c).

Postavlja se pitanje je li sa stanovanjem u Švedskoj sve u redu? Unatoč neupitnim prednostima uvjeta stanovanja, posebice u usporedbi s većinom drugih zemalja, u Švedskoj svakako postoje i zabrinjavajući aspekti koji bi s vremenom mogli uzrokovati ozbiljne probleme velikom dijelu stanovništva. Po mome mišljenju, najviše zabrinjava ono što se događa s pravednošću stambene opskrbe u Švedskoj.

Tako je 1974. godine ciljeve socijalne stambene politike potvrdio i parlament. Važan cilj, kojeg je bilo teško postići, nazvan je neutralnost posjeda stana. To je značilo da državna potpora, izravna ili neizravna, ne smije favorizirati jedan tip stambenih statusa – posjeda stana – u odnosu na druge. Donijeti su posebni zakoni usmjereni na izjednačavanje uvjeta za različite stambene statuse, a kasnije je kao dio porezne reforme, radikalno smanjena mogućnost da vlasnici stanova ostvare porezne odbitke (*tax deduction*) zahvaljujući kamatama na stambene zajmove.

Osim toga, gotovo cjelokupna nova stambena proizvodnja, bez obzira na status – je li u vlasništvu, zadružna ili gradnja za iznajmljivanje, distribuirana je po nešpekulativnim cijenama. To je bilo moguće ostvariti kroz monopol općina na planiranje, uvjete lokacija i restrikcije koje je postavila država kao financijer u proizvodnji stanova i kuća. Nadalje je važno naglasiti da je to vrijedilo samo za novu proizvodnju. Stari se stambeni fond, međutim, mogao prodavati na slobodnom tržištu, koje je bilo izvor značajne dobiti za mnoge vlasnike, osobito



tijekom osamdesetih godina. Unatoč svemu, špekulativno se tržište značajno povećalo nakon 1969, kada je stanarima zadružnog sektora dopušteno da prodaju svoje stanove na tržištu bez ikakva reguliranja cijena. Tako je tijekom osamdesetih nekim "stanarima vlasnicima" omogućeno da ostvare vrlo velike dobiti (vidi Olofson, 1990). Danas se nešpekulativni sektor švedskog stambenog tržišta odnosi samo na 22 posto, odnosno na socijalni sektor u vlasništvu općine (Lundquist et al., 1990: 457). Čak se može ustvrditi da su dijelovi ovog potonjeg sektora krajem osamdesetih (nezakonito) promijenili vlasnike, i to kroz široka prava zamjene koja postoje u Švedskoj, potaknuta velikom potražnjom u metropolitanskim područjima.

Sav opisani razvoj dogodio se u vrijeme kad je na vlasti bila Socijaldemokratska stranka, koja je uvijek zastupala restriktivno stambeno tržište. Lundquist i njegovi suradnici shvatili su taj nesklad između socijaldemokratskih načela i aktualne prakse kao ustupak onom dijelu izbornog tijela koje ima interese u špekulativnom tržištu. Oni to ističu i kao ostvarenje temeljnog principa "institucionalne posebnosti stanovanja kao dijela države opće dobrobiti" (*welfare state*), koji je formulirao Torgersen (1987) i koji kaže da su "princip izbora stambenog statusa i jednake raspodjele dobrobiti nepomirljivi; čini se da stambena politika stvara čvrste interesne grupe koje brane sustav potpore i subvencija, favorizirajući tako vlastiti stambeni status" (Lundquist et al., 1990: 463).

Sljedeći aspekt pravedne raspodjele bavi se stanovanjem siromašnih i "osoba koje je teško smjestiti". Kao što je već rečeno, jedan od važnih principa stambenog sektora u vlasništvu općine u Švedskoj jest da on mora biti otvoren svakome, bez obzira na individualno stanje ili prihode. U praksi to znači da se najveći dio općinskih stanova raspodjeljuje po tome koliko dugo je osoba na listi čekanja, uz uvjet da kandidat u svom dosjeu ima upisano dobro ponašanje, da nema dugovanja najamnine te da ima prihod koji osigurava plaćanje najamnine. Diskriminacija zbog drugih razloga je protuzakonita. Određeni broj općinskih stanova dodjeljuje se, naravno, osobama s različitim vrstama posebnih potreba za stanovanjem, što uključuje medicinske ili socijalne potrebe. S druge strane, mogućnost prioriteta postoji i za migrante koji se smatraju vrlo važnim dijelom dobrobiti zajednice, i to zbog svojih stručnih znanja (npr. medicinsko osoblje, profesionalni i stručni radnici).

Navedena politika po mom je mišljenju jedan od razloga što je u Švedskoj bilo manje socijalne segregacije nego u većini drugih zemalja s kojima se ona može usporediti. Takva je politika posebno dobro funkcionirala u vrijeme ozbiljnog manjka stanova u provinciji.

Također treba reći da su snage koje utječu na socijalnu segregaciju u drugoj polovici sedamdesetih godina postale jače nego prije. Jedan od faktora koji su tome doprinijeli bio je i priljev obitelji s djecom, prosječnih prihoda, iz sektora stanova za iznajmljivanje u sektor vlasništva. Razvoj je značio i obnovu starog fonda s prijašnjim razmjerno jeftinim stanovima, te se dogodilo da je više ljudi postalo ovisno o pomoći izvana da bi ostvarili pristojno stanovanje. Privatni kućevlasnici nisu u praksi imali nikakvih poteškoća u izbjegavanju siromašnih i

socijalno neprivlačnih stanara. Općinskim je stambenim poduzećima bilo mnogo teže učiniti istu stvar, čak i ako bi se pozvali na službeni cilj da se treba boriti protiv socijalne segregacije.

Pritisci socijalnih vlasti da se ljudi koji ovise o pomoći smjeste u odgovarajuće stanove bili su, međutim, jaki. Istodobno je dolazilo sve više pritisaka osobito s desnice, da općinska stambena poduzeća treba tretirati kao sva druga stambena poduzeća. Na kraju su socijaldemokrati – što nije bilo po volji liberalnih kritičara – uspjeli donijeti zakon kojim je lokalnim vlastima omogućeno da od privatnih kućevlasnika zatraže da prihvate određen broj "stanara koje je teško smjestiti". Taj je zakon nazvan "zakon o ustupanju".

Tijekom posljednjih godina svjedoci smo povećanog broja zahtjeva koje pred buduće stanare postavljaju općinska stambena poduzeća. Zahtjevi se odnose na ekonomsku sposobnost, nepostojanje dugova najamnine, ali i na probleme s drogom, na primjer. Deložacije zbog tih razloga u posljednjih su nekoliko godina znatno porasle. Prijašnji privatni sektor iznajmljivanja jeftinih i istrošenih stanova kroz modernizaciju i raščišćavanje sirotinjskih četvrti gotovo je nestao, tako da su teškoće tih slojeva stanovništva da dođu do stana u socijalnom stambenom sektoru često dovele mnoge ljude u situaciju velike ovisnosti.

Socijalne su vlasti na tu novu situaciju odgovorile proširenjem sekundarnog stambenog tržišta, gdje njihovi klijenti mogu dati stan u podnajam, pod uvjetom da odgovaraju zahtjevima socijalnih radnika (vidi Sahlin, 1993). Tako smo svjedoci začetka novog sektora socijalnog stanovanja, jer se stari sve više pretvara u kopiju privatnog sektora za iznajmljivanje.

## PERSPEKTIVE

U listopadu 1991. socijaldemokratsku je vladu zamijenila koalicijska vlada koja se sastojala od četiri nesocijalističke stranke. Mnogi nisu svjesni dubokih promjena koje se trenutačno događaju izvornim principima švedskog stambenog modela. Jedna od poznatijih promjena je i značajno smanjenje subvencija koje se dodjeljuju stambenom sektoru. Zbog trenutačne krizne situacije u švedskoj ekonomiji, tu bi promjenu vjerojatno smatrala neophodnom i socijaldemokratska vlada. Ostali su potezi bili trenutačno manje važni, ali će vjerojatno, s druge strane, korjenito izmijeniti švedski stambeni sustav kroz dulje vrijeme. Može se napraviti sljedeći popis različitih koraka u napuštanju socijaldemokratske stambene politike (dalje vidi Hägred, 1993):

- ukidanje *uvjeta lokacije* i nekih drugih mogućnosti da općina određuje što će se graditi, tko će graditi i za koju vrstu kućanstva,
- ukidanje *posebnog zakonskog statusa za neprofitno stanovanje*,
- ukidanje *posebno povoljnih financijskih uvjeta za neprofitno stanovanje*,
- ukidanje *posebnog tretiranja neprofitnog stanovanja u smislu oporezivanja*,

- ukidanje *prava općina da subvencioniraju svoja općinska stambena poduzeća,*
- ukidanje *prijašnjih prepreka prodaji općinskih stanova,*
- ukidanje *zakona dodjele,*
- olakšavanje *pretvorbe različitih stambenih statusa u vlasništvu stana* kada se nekretnine ponude na prodaju.

Osim navedenih promjena, raspravlja se i o ukidanju švedskog sustava utvrđivanja najamnina na osnovi upotrebne vrijednosti, koji je uveden krajem šezdesetih godina, kada su odbačene konvencionalnije regulacije najamnina. Sustav upotrebne vrijednosti znači da se sve najamnine u privatnom sektoru usklađuju s najmninama u sličnim stambenim jedinicama u neprofitnom stambenom sektoru u svakoj općini (vidi Bengtsson, 1993).

Očigledno je da je cilj nove stambene politike što veća deregulacija te sužavanje tržišnih ograničenja na minimum. Rezultati te politike vjerojatno se još nisu pokazali, i to stoga što je proteklo kratko vrijeme od promjena. Za vladu postoji, međutim, i jedan dodatni problem, a to je činjenica da se deregulacija zbiva usred duboke ekonomske recesije. Ljudi primjećuju smanjenje nove proizvodnje na djeliće onoga što je bilo prije; na primjer početkom sedamdesetih godišnje se proizvodilo približno 100.000 stambenih jedinica. Danas se gradi manje od 20.000, dok se broj praznih stanova ponovo jako povećava. On danas iznosi oko 50.000 jedinica, unatoč nedavnom dolasku više od 40.000 izbjeglica iz bivše Jugoslavije. Mladi ljudi, koje je nezaposlenost posebno pogodila, odlučili su se na neko vrijeme vratiti svojim roditeljima. Javljaju se i znakovi da u mnogim mjestima beskućništvo postaje sve veći problem. Posljednjih su nekoliko godina jako porasle najamnine, tako da mnogi stanari vlasnici koji su kupili svoje jedinice na špekulativnom stambenom tržištu krajem osamdesetih godina danas imaju poteškoća s plaćanjem hipoteka i ostalih zajmova. Priličan broj njih preuzeo je rizik potpunog bankrota i njihovi se bivši stanovi sada prodaju po cijeni mnogo manjoj od one koju su oni platili i koja ih je "uvalila" u velike dugove prema bankama.

Bilo bi pogrešno za navedene probleme okriviti samo novu stambenu politiku, budući da je njena provedba tek otpočela. Predlagači te politike vjerojatno bi rekli da su ti problemi nesretne posljedice prijašnje bizarne politike koja je navela stanovnike da koriste više stambenog prostora nego što Švedska sebi može priuštiti. Trenutačno ne mogu ocijeniti koliko je istine u toj tvrdnji. Pa ipak, sve što će se događati tijekom sljedećih godina osvijetlit će taj problem, a kako bi na idućim izborima mogli pobijediti socijaldemokrati, može se dogoditi da se nova politika uopće niti ne ispita.

Nije teško predvidjeti da će se švedska stambena situacija, ako ne bude korjenitih promjena u stambenoj politici, razvijati na sličan način kao u zemljama koje imaju neintervencionističku politiku stanovanja i planiranja. Gledano s pozitivne strane, to bi moglo značiti da će se u stambenu potrošnju u budućnosti ulaziti s više brige o njenoj stvarnoj cijeni. S negativne strane, međutim, postoje

određeni rizici. Oni se odnose na sve veću polarizaciju između onih koji imaju i onih koji nemaju kapital u stanovima i na tržištu nekretnina (vidi također Lindberg, 1993b).

Preveo s engleskog Marijan Miloš

## REFERENCE

- Bengtsson, B. (1993), *Cracking Foundations – Swedish Rental Policy and the Privatisation of Municipal Housing Companies*. Gävle, National Swedish Institute for Building Research.
- Boelhouwer, P. and van der Heiden, H. (1992), *Housing Systems in Europe, Part 1: A comparative study of housing policy*. Housing and Urban Policy Studies, Delft, Delft University Press.
- Duncan, S. and Barlow, J. (1991), *Marketisation or Regulation in Housing Provision? Sweden and the E4 Growth Region in European Perspective*. Scandinavian Housing&Planning Research 8 (3), 197-219.
- Frykman, T. (1984), Boendeförhållanden 1968-1981. (Housing conditions 1968-1981). In Eriksson, R. and Åberg, R., editors, *Välfärd i förändring*, (Changes in Welfare), Stockholm, Prisma.
- Häggred, U. (1993), *The Changing Role of the Non-profit Housing Sector in Sweden*, Gävle, National Swedish Institute for Building Research.
- Karlberg, B. (1983), *Utveckling av allmännyttiga bostadsföretag*, (Development of public housing enterprises), (T10:1983), Stockholm, Statens rad för byggnadsforskning.
- Lindberg, G. (1993a), *Backlash of Decentralisation in Housing Management? The Case of Public Housing in Sweden*, Lund, Sociologiska institutionen, Lunds Universitet.
- Lindberg, G. (1993b), *Public Housing and Overcrowding in Swedish Municipalities*. Scandinavian Housing&Planning Research 10 (3), 129-145.
- Lindberg, G. (1993c), *New Methods in Housing Management*, Lund, Research Reports from the Department of Sociology, Lund University.
- Lindberg, G. and Karlberg, B. (1988), *Decentralisation in the Public Housing Sector in Sweden*. Scandinavian Housing&Planning Research 5(2), 85-99.
- Lindberg, G. and Lindén, A. (1989), *Social segmentation på den svenska bostadsmarknaden*. (Social segmentation on the Swedish housing market), Lund, Rapport 10 från Forskargruppen Boende och bygghälsa, Sociologiska institutionen, Lunds universitet.
- Lundqvist, L. J., Elander, I and Danermark, B. (1990), *Housing Policy in Sweden – still a success story?* International Journal of Urban and Regional Research, 14 (3), 445-467.
- Mintzberg, H. (1979), *The Structuring of Organizations: A Synthesis of the Research*, Englewood Cliffs, N, Prentice-Hall, Inc.
- Nesslein, T. S. (1988), *Urban Decay and Premature obsolescence of Housing: a cross-country examination of the basic economic determinants*. Scandinavian Housing&Planning Research 5(3), 209-223.
- Nesslein, T. S. (1989), *Rejoinder to Eric Reade*. Scandinavian Housing&Planning Research 6(1), 55-56.
- Olofsson, G. (1990), *Bostadskarriären som förmögenhetsmaskin*, (The career of housing as a fortune machine), Stockholm, Finansdepartement, Ds 1990:29.

Reade, E. (1985), *Britain and Sweden: Premature Obsolescence of Housing*. Scandinavian Housing&Planning Research 2(1), 27-43.

Reade, E. (1989), *Premature Obsolescence of Housing: A Comment on Thomas S. Nessler*. Scandinavian Housing&Planning Research 6(1), 51-53.

Sahlin, I. (1993), *Housing Clients*, Lund, Sociologiska institutionen, Lunds Universitet.

Torgersen, U. (1987), *Housing: the wobbly pillar under the welfare state*. In Turner, B., Kemeney, J. and Lundqvist, L. J., editors, *Between state and market. Housing in the postindustrial era*. Stockholm, Almqvist & Wiksell International, 116-26.

## **SOCIAL HOUSING IN SWEDEN – PROBLEMS AND PERSPECTIVES**

**Göran Lindberg**

Lund University, Lund

**T**his paper examines the fate of Swedish social housing policy from its beginning directly after the Second World War to the present stage of radical deregulation. The first part contains a description of the different components of what has been seen as the Swedish model of housing policy. The goal of this policy was not to replace the market but to regulate it in such a way that it would function in the smooth way which the market theory predicts but never seems to achieve. The second part briefly describes the years of rapid expansion of mass housing in general and social housing in particular and this was followed by what was experienced as a crisis by representatives of housing enterprises in the social rental sector. The third part examines how these enterprises tried to ameliorate their way of functioning. The last two parts discuss the increased social polarisation on the Swedish housing market against a background of additional changes.

## **SOZIALES WOHNEN IN SCHWEDEN – PROBLEME UND AUSSICHTEN**

**Göran Lindberg**

Lund Universität, Lund

**D**ieser Text erforscht die Geschichte der schwedischen Politik des sozialen Wohnens, und zwar von ihrem Beginn, unmittelbar nach dem zweiten Weltkrieg, bis zur heutigen Stufe radikaler Deregulation. Der erste Teil des Textes enthält eine Beschreibung verschiedener Komponenten, die das Modell bilden, das als das schwedische Modell der Wohnungspolitik bezeichnet wird. Der Zweck dieser Politik bestand nicht darin, den Markt zu ersetzen, sondern ihn so zu regeln, daß er auf eine wirksame Weise funktioniert, wie es die Markttheorie besagt, aber nie zustande bringt. Im zweiten Teil werden die Jahre des schnellen Wachstums vom Massenwohnen im Allgemeinen, und besonders vom sozialen Wohnen beschrieben, worauf ein Zeitabschnitt erfolgte, den die Vertreter der Wohnungsbauunternehmen im sozialen Bereich für das Mieten als eine Krise empfanden. Im dritten Teil werden Art und Weise erforscht, wie diese Unternehmen versucht haben, die Art, auf die sie funktionieren, zu verbessern. Die letzten zwei Teile befassen sich mit der gestiegenen sozialen Polarisierung des schwedischen Wohnungsmarktes, die im Laufe der 80-er Jahre infolge der zusätzlichen Veränderungen entstand, und mit der Handlungsweise der Regierung in der letzten Zeit.