

PRILOG PREISPITIVANJU POTENCIJALA ZA RAZVOJ SOCIJALNOG STANOVANJA U HRVATSKOJ

Gojko Bežovan

Pravni fakultet, Zagreb

UDK 365 (497.5)

Izvorni znanstveni rad

Primljeno: 5. 5. 1994.

Stambena politika i stanovanje iznimno su važno područje ekonomskog, socijalnog i političkog razvoja postkomunističkih zemalja. Iz iskustva razvijenih zemalja vidi se da se podmirivanje stambenih potreba ne može prepustiti jedino tržištu. Intervencija u stambenu potrošnju postkomunističkih zemalja je nužna. Na osnovi iskustava razvijenih zemalja u programima socijalnog stanovanja u tekstu se daje jedna tipologija intervencijâ države na stambenom tržištu. Analiziraju se stambeni problemi i pitanja koja su povezana s ekonomskim, socijalnim i političkim razvojem Hrvatske. Potencijal razvoja socijalnog stanovanja u Hrvatskoj (intervencija države na stambenom tržištu) analizira se u kontekstu aktualnih ekonomskih, socijalnih i političkih prilika u zemlji. Rezultat ove analize jesu prepreke i ograničenja za razvoj socijalnog stanovanja u Hrvatskoj.

Poduzeta analiza ukazuje na skromnu mogućnost razvoja socijalnog stanovanja u Hrvatskoj, a intervencija države na stambenom tržištu bit će nedostatna i nedjelotvorna. Umjesto intervencije države koja potiče privatizaciju stambene potrošnje i "europizaciju" stambene politike, gdje je država *enabler*, država ponovno hoće biti *provider* u stambenoj potrošnji, ostajući na konceptu klasičnog etatizma.

Stambena politika i stanovanje iznimno su važno područje ekonomskog, socijalnog i političkog razvoja postkomunističkih zemalja. Uz iskustva u stambenoj politici koja postoje u razvijenim zemljama i nastojanja da se ista kroz različite oblike tehničke pomoći prenesu u nove sustave postkomunističkih zemalja, zagovaramo tezu da su "... stambena tržišta i politike socijalni konstrukti; oni su oblikovani preko specifičnih, povijesno determiniranih karakteristika

svakog društva" (Harloe, 1987:7). U analizi stambene politike kao socijalnog konstrukta i njene transformacije inspirativnim nam se čini model A. Gerschenkrona (1962). Prema Gerschenkronovu komparativno-povijesnom pristupu, transformacijski procesi imaju različite početne točke, prolaze kroz različite faze i postižu različite rezultate u izgradnji institucija i orijentacija. Primjena ovog modela u analizi transformacijskog procesa stambene politike i preispitivanja mogućnosti za razvoj socijalnog stanovanja u Hrvatskoj ima ograničenja povezana s dobro poznatim ratnim razaranjima koja su znatno pogoršala stambene prilike i gospodarsku situaciju (Bežovan i Froelich, 1992) te umanjila izgleda za nove stambene inicijative.

Nadalje, polazimo od teze da se podmirivanje stambenih potreba ne može prepustiti isključivom djelovanju tržišta. Intervencija države u stambenu potrošnju je neizbježna, odnosno nužno je da država stimulira podmirivanje stambenih potreba. U tekstu se donosi jedna tipologija takvih intervencija, stimulacija. Smatramo da je to osnova za razvoj programa socijalnog stanovanja.

Potencijal za razvoj programa socijalnog stanovanja, oslanjajući se na Gerschenkronov model, analiziramo kroz aktualne probleme gospodarskog, socijalnog i političkog razvoja u Hrvatskoj.¹ Na osnovi naznaka iz ovih analiza ukazuje se na prepreke koje stoje pred zahtjevima za razvoj socijalnog stanovanja u Hrvatskoj i daju se preporuke za djelotvorniju ulogu države u razvoju programa socijalnog stanovanja.

INTERVENCIJA DRŽAVE U STAMBENU POTROŠNJU

Osnovni razlog intervencije države u stambenu potrošnju je značenje stana i stanovanja za društveni i ekonomski razvoj. Iskustva razvijenih zemalja govore da se podmirivanje stambenih potreba ne prepušta djelovanju čistih zakona ponude i potražnje na tržištu. Odgovornost države za stambenu zbrinutost građana često je zapisana u ustavima ovih zemalja.

Iz iskustva dijela europskih zemalja (Emms, 1990; Kroes et al., 1988) vidi se da je državna intervencija u stambenu potrošnju prisutna od sredine 19. st., a osobito je naglašena u poslijeratnim razdobljima. Naglašena prisutnost države u poslijeratnim razdobljima uvjetovana je velikom stambenom oskudicom, negdje i razorenošću stambenog fonda te nedostatkom sredstava koja stoje na raspolaganju za stambenu potrošnju. Najzapaženija intervencija države u prevladavanju ovih problema bila je gradnja socijalnih stanova. Od kraja prvog svjetskog rata u strukturi stambenih statusa (*housing tenure*) sve značajniji udio

1

Ovom tekstu i dijelu izrečenih stavova nedostaje empirijska provjera te bi kao takvi mogli poslužiti kao nacrt za empirijsko istraživanje. Nepostojanje interesa i sredstava za empirijska istraživanja u ovom području svjedoči o statusu stambenog problema u Hrvatskoj.

pripada socijalnim stanovima. Osim države kao nosioci novih stambenih inicijativa javljaju se sindikati, poslodavatelji, neprofitne stambene organizacije, crkve i drugi. Ovime je započeo proces kojim se stanu i stambenoj potrošnji ukidaju svojstva robe koja se kupuje ili prodaje na tržištu (*decommodification of housing*).

Intervenciju države u stambenu potrošnju treba analizirati u pojedinim razvijenim zemljama kroz cjeloviti koncept socijalne države (*welfare state*) (Murie i Lindberg, 1991; Dick, 1993). Reformom socijalnih država od druge polovice 70-ih i njenom demontažom osobito su se reducirali i modificirali državni stambeni programi (Lundqvist, 1992).

Intervencije i uloge država u stambenoj potrošnji na nov su način aktualizirane u Europskoj zajednici. Tema sastanka ministara stanovanja zemalja članica za 1993. bila je financiranje socijalnog stanovanja (*Housing in Europe*, 1993).

Pitajući se o razlozima intervencije države u stambenu potrošnju, Darke i Darke (1988, 45:46) navode pet ciljeva: održavanje socijalnog poretka, promocija kvalitetnog stanovništva, poticanje samorazvoja, ekonomsko planiranje i socijalna jednakost.

C. Hamnett (1987), raspravljajući o teoriji državne intervencije u stanovanje, upozorava na čestu zanemarenost uvjetovanosti politike vlade s političkim i ideološkim ciljevima partije na vlasti. Ovo može biti poticajna osnova kada se objašnjavaju razlike u stambenoj politici između različitih zemalja i unutar jedne zemlje. Stambeni programi značajan su dio izbornih programa svih stranaka koje se bore za vlast. Promjene na vlasti stranaka različitih ideoloških orijentacija u iskustvima europskih zemalja znače i promjene u stambenim politikama.

OBLICI DRŽAVNE INTERVENCIJE U STAMBENU POTROŠNJU – POKUŠAJ TIPOLOGIJE

Imajući u vidu prije navedene ciljeve, država u stambenu potrošnju intervenira kroz: stambenu opskrbu (*provision*), subvencije (*subsudy*) i propise (*regulations*) (Darke i Darke, 1988). Ovo nisu alternativne opcije, već u intervenciji postoji mješavina svih ovih oblika. Više komparativnih istraživanja stambenih politika (Oxley, 1988; Papa, 1992; Haffner, 1993) provjerilo je postojanje različitih tipova intervencije država u stambenu potrošnju.

Tipovi stambenih subvencija

A. Izravne subvencije

1. subvencije stanarine
2. sniženje stanarine
3. pomoć pri kupnji stana ili poboljšavanju uvjeta stanovanja
4. proizvođačke subvencije
5. subvencije kamata na stambene kredite

6. subvencioniranje stambene štednje
7. gradnja socijalnih stanova

B. Neizravne subvencije

1. Porezne povlastice (namijenjene su posebnim tipovima aktivnosti i posebnim grupama poreznih obveznika)
 - a. oslobođenje plaćanja poreza na dohodak od stana ili kuće u vlasništvu
 - b. oslobođenje plaćanja *capital gains* poreza
 - c. olakšice za kamate na hipotekarne kredite
 - d. garancije hipotekarnih kredita
 - e. umanjenje ili oslobođenje plaćanja VAT (porez na dodanu vrijednost) kod stambene gradnje
 - f. umanjenje ili oslobođenje plaćanja VAT na građevinski materijal
 - g. olakšice za broj djece i slično
2. Propisi (instrumenti koji drže cijene, kamatne stope ili stanarine na razini koja je drugačija od normalne)
 - a. propisi o kontroli stanarina
 - b. propisi koji se odnose na hipoteke
 - c. propisi o stambenim kreditima i kamatnim stopama
 - d. propisi o građevinskom zemljištu
 - e. propisi o povoljnostima u radu neprofitnih stambenih organizacija

ISKUSTVA S INTERVENCIJOM DRŽAVE U STAMBENU POTROŠNJU U HRVATSKOJ

Do kraja prvog svjetskog rata Hrvatska je kao zemlja pripadnica Austro-Ugarske Monarhije imala odgovarajuće stambeno zakonodavstvo (Zakon o ponjegovanjima...)² koje je bilo veoma napredno i koje je u izmijenjenom obliku vrijedilo do drugog svjetskog rata. Intervencija države u stambeno područje u ovom je razdoblju rezultirala nizom zanimljivih stambenih projekata i inicijativa koje do sada nisu ozbiljno revalorizirane. Na taj način je to ostalo nepoznato i većem dijelu stručne javnosti. Valorizacija tih projekata i inicijativa mogla bi doprinijeti potrazi za novim polazištima u aktualnoj stambenoj oskudici.

Stambeni sustav u Hrvatskoj uspostavljen poslije drugog svjetskog rata sličan je onom u drugim bivšim socijalističkim zemljama. Država je imala monopol i njene intervencije u stanovanje nikada se nisu usmjeravale i preispitivale. Sustav stambenih subvencija bio je nedjelotvoran i redovito je bio i povlastica viših i srednjih slojeva. Privatne inicijative su bile marginalizirane i nisu uživale pomoć

²

Stambeni projekti iz ovog razdoblja morfološki su veoma slični onima iz bivših zemalja Austro-Ugarske Monarhije. Komparativno istraživanje ovih projekata bilo bi višestruko zanimljivo.

države, premda je 75% stambenog fonda bilo u privatnom vlasništvu (Bežovan et al., 1987).

Tipologija stambenih subvencija u Hrvatskoj

A. Izravne subvencije

1. subvencije stanarine (samo onima u društvenim stanovima)
2. snižavanje stanarine (samo onima u društvenim stanovima)
3. povoljni stambeni krediti
4. proizvođačke subvencije
5. gradnja društvenih stanova
6. gradnja kadrovskih stanova
7. sanacija bespravno sagrađenih naselja
8. priprema i opremanje zemljišta

B. Neizravne subvencije

1. Porezne povlastice

- a. oslobađanje plaćanja poreza na promet nekretnina za novosagrađene stanove
- b. nabava građevinskog materijala bez poreza na promet
- c. oslobađanje plaćanja poreza na dohodak zbog otplate stambenih kredita
- d. oslobađanje plaćanja *capital gains* poreza

2. Propisi

- a. određivanje visine stanarine – samo društveni stanovi
- b. propisi o građevinskom zemljištu
- c. propisi o kamatama na stambene kredite
- d. povlastice za rad stambenih zadruga

Ako na stambenu politiku gledamo kao na "socijalni konstrukt" (Harloe) koji je povijesno determiniran te ako to uklopimo u Gerschenkronov model transformacije društvenih procesa i upitamo se što je *starting position* intervencije države u stambenu potrošnju, onda se u Hrvatskoj ne nalazimo pred obećavajućim očekivanjima. Ovu tvrdnju potkrepljujemo naznakama iz analize aktualnih stambenih problema i inicijativa.

1. Poslije višestranačkih izbora 1990. u Hrvatskoj je jedina ozbiljna nova inicijativa vezana uz prodaju društvenih stanova. Ako se uspoređuju rezultati prodaje stanova u Hrvatskoj – imajući na umu ratnu situaciju – s drugim bivšim socijalističkim zemljama, onda nema razloga za nezadovoljstvo. Do kraja 1993. prodano je oko 65% društvenih stanova (izuzeti su stanovi na okupiranim područjima, vojni stanovi, stanovi bivše federacije i nacionalizirani stanovi). Cilj – da se proda što više stanova uz cijenu od 10-15% tržišne cijene stana – je postignut. Ovako skromno postavljeni ciljevi procesu prodaje društvenih stanova imali su niz negativnih učinaka na ukupnu stambenu situaciju (Bežovan, 1993). Na preprodaju ovih stanova država nije zaračunavala *capital gains* porez.

Na taj način uništeno je tržište stanova u novogradnji, omogućene su špekulativne kupnje ovih stanova, dio ovako kupljenih stanova pretvoren je u uredski i poslovni prostor bez plaćanja dodatnog poreza, prodajom ovih stanova prijašnji nositelji stanarskog prava došli su do respektabilnih svota novca. Neke banke uvele su dodatni popust (čak od 33%) prilikom otplate kredita za ove stanove, obračunavajući to preko stare devizne štednje. Srednji slojevi u Hrvatskoj koji su kupili društvene stanove sada imaju gotovo simboličnu stambenu potrošnju, a održavanje prodanih stanova postaje veoma zamršenim problemom.

Prodajom društvenih stanova u Hrvatskoj povećat će se stambena kriza, a država u ovom poslu nikako ne može prepoznati ulogu poduzetnika. Adekvatnom poreznom politikom i ograničavanjem špekulacija s društvenim stanovima država je mogla od tog fonda stanova kupiti od nositelja stanarskog prava 5000 do 8000 stanova i namijeniti ih socijalnim slučajevima. Ako je suditi po raspravama u Saboru, može se reći da u prvi plan dolaze interesi članova vladajuće stranke i za druge inicijative nema prostora.

2. Izgradnja novog sustava stambenih subvencija u postsocijalističkim zemljama ozbiljan je i naporan posao (Hegedus et al., 1993). U Hrvatskoj smo svjedoci razgradnje prijašnjeg stambenog sustava, a ništa se ne nudi u zamjenu. Prijašnje državne institucije odgovorne za stambenu politiku – sada stambeni fondovi – marginalizirane su i postale su moćnim uporištem manipulacije novih političkih elita na lokalnoj razini. U ovim institucijama prisutni su procesi deprofesionalizacije. Sposobniji i poduzetniji stručnjaci potražili su šansu u novim privatnim poduzećima. Inicijative o privatizaciji ovih institucija ostale su usamljene (Varaždin) i o takvom projektu ne postoje nikakve rasprave na nacionalnoj razini.

U većem broju bivših socijalističkih zemalja puno je napravljeno na projektima tehničke pomoći (*technical assistance*) u stambenom području. U Hrvatskoj – ako je svjedočiti prema nekim ponudama iz inozemstva – za takve inicijative nema interesa. Dakle, nedostatak stručne obučenosti zaposlenih u stambenom području bit će značajna prepreka izgradnji novog stambenog sustava u Hrvatskoj.

3. Može se očekivati da se poticanjem procesa privatizacije stanovanja naprave značajniji pomaci. To bi značilo i poticanje građana da stječu stanove u vlasništvo uz porezne povlastice. Sve takve porezne povlastice ukinute su bez bilo kakve analize ili obrazloženja. Ukinuta je i mogućnost nabave građevinskog materijala bez poreza na promet preko stambenih zadruga. Razlog tome bile su zloupotrebe.

4. Država potpomaže putem svojih banaka stambenu gradnju, koju organiziraju još uvijek pretežito državna građevinska poduzeća. Ti se stanovi uglavnom grade u velikim gradovima i veoma su skupi. Kao kupac znatnog broja ovih stanova javlja se država i daje ih novoj političkoj eliti koja ih kupuje za 10-15% tržišne vrijednosti. Na taj način potiče se inflacija, a ovakav tip stambenih investicija nedvojbeno je špekulantski.

5. Od prijašnjeg monopolskog položaja države u zemljišnoj politici i politici urbanizacije država se – kada je u pitanju nova stambena gradnja – potpuno povukla iz ovog područja. Novi propis o eksproprijaciji ne predviđa mogućnost državne intervencije kada je u pitanju stambena gradnja. Prema iskustvima u većini gradskih naselja, najveća prepreka novim stambenim inicijativama je nedostatak građevinskog zemljišta. U ovom kontekstu važno je napomenuti da će se u Hrvatskoj sve manje graditi stanovi u zgradama kolektivnog stanovanja. Već sada preteže gradnja obiteljskih kuća. Priprema i opremanje zemljišta za ovakve stambene projekte znatno je složenija od one za objekte kolektivnog stanovanja. K tome, iskustva koja o tome postoje u nas razmjerno su skromna. Proces pripreme i opremanja zemljišta razmjerno je dug i naporan pregovarački proces. Nova pozicija vlasnika zemljišta i nedostatak institucija koje bi se, osobito u velikim gradovima, bavile ovim poslom već su doprinijele procesu spontanog širenja grada i bespravnoj stambenoj gradnji. Procesi urbanizacije i stambene gradnje neodoljivo posjećaju na one u latinskoameričkim zemljama.

6. Na stambenom tržištu javio se niz privatnih investitora koji se dobro snalazi i stječe dobre profite. Špekulantskom karakteru ovakvih investicija na ruku ide i sama država donošenjem neodgovarajućih propisa (primjer cijene pripreme zemljišta u Zagrebu za privatne investitore). Ovaj proces dopunjuje prije spomenute procese latinoamerikanizacije urbanog prostora.

7. Na stambenom tržištu dolazi do sve većeg raslojavanja u potražnji. Na tržištu se traže luksuzni stanovi na dobrim lokacijama i manji, jeftini stanovi na rubnim lokacijama.

8. Pod utjecajem rata, izbjegličke i prognaničke krize, stambeno područje postalo je posebno konfliktno. Bespravno zauzimanje stanova i deložacije postali su politički problemi s kojima se vlasti više ne mogu nositi. Ovaj problem opterećivat će stambene odnose u Hrvatskoj barem idućih 10 godina.

9. Stambeno nezbrinuti nemaju izgleda da dođu do krova nad glavom. Nije zanemariv dio najkvalitetnije radne snage koja zbog nemogućnosti stjecanja stana odlazi u inozemstvo.

PROBLEMI EKONOMSKOG, SOCIJALNOG I POLITIČKOG RAZVOJA KAO OKVIR ZA RAZVOJ SOCIJALNOG STANOVANJA

Međusobna isprepletenost ekonomskih, socijalnih i političkih problema prepreka je da se isti precizno razdvoje i kao takvi analiziraju. Ponovno je važno upozoriti da su ovi problemi nastali kao rezultat rata koji se vodi protiv Hrvatske. Jedno je očito – oni će uglavnom odrediti procese transformacije stambene politike i okvir su za intervenciju države u ovom području.

Problemi ekonomskog razvoja

Rat i ratna razaranja doveli su Hrvatsku – od jedne ekonomski najnaprednije bivše socijalističke zemlje – do položaja zemlje koja ima veoma loše ekonomske pokazatelje među zemljama Istočne Europe (*EIU Country Report 1st quarter 1994*). O tome govore podaci u donjoj tablici.

Tablica 1

Ekonomski pokazatelji

	1989.	1990.	1991.	1992.	1993.
GNP u tekućim cijenama (u milijunima dolara)	18,2	17,6	14,2	10,7	9,5*
Rast društvenog proizvoda u postocima	-1,9	-10,2	-28,0*	-24,0*	-11,0*
Inflacija u postocima	1200	609	123	665	1517

* procjene

Izvor: *EIU Country Report 1st quarter 1994*.

Industrijska proizvodnja u 1993. opala je za 5,9%. Opadanje je nastavljeno u 1994. padom od 4,8% u siječnu u odnosu na prosinac. Stopa nezaposlenosti kretala se 1992. i 1993. između 16 i 18% (između 240.000 i 260.000 nezaposlenih).

Poslije strmoglavog pada zarada tijekom rata, od travnja 1993. sa 123 DEM plaće su u prosjeku porasle na 310 DEM u veljači 1994. To je povezano s novim projektom ekonomske stabilizacije kojeg Vlada provodi od jeseni 1993. Rezultat ovog projekta jest i zaustavljen rast cijena te pad inflacije na razinu sličnu onoj u razvijenim zemljama. Ovim projektom uveden je i novi sustav oporezivanja po uzoru na razvijene zemlje.

Procesi privatizacije gospodarstva usporeni su zbog rata. U javnosti je prisutno mišljenje da će ovi procesi nužno dovesti do rasta nezaposlenosti i nesigurnosti zaposlenja.

Jedan od važnih ekonomskih pokazatelja jest i trend opadanja broja novosagrađenih stanova.

Prema dosad poduzetim mjerama u okviru stabilizacijskog projekta, Vlada nije dala jasno stajalište što je s ulogom stambene gradnje. Najava gradnje socijalnih stanova više je rezultat pritiska žrtava rata, o kojem će se poslije govoriti. Očito da je na djelu prije spomenuti problem kreditiranja pretežno državnih poduzeća u stambenoj gradnji kao zamjena za porezne povlastice za stambenu gradnju koje su građani mogli koristiti a ukinute su novom poreznom reformom. Teško je procijeniti koji su razlozi ovakve politike. Možda težnja za sveopćim paternalizmom države ili bojazan od rasta nezaposlenosti ako bi se prestalo kreditirati državna poduzeća koja grade stanove?

Tablica 2**Broj novosagrađenih stanova od 1980. do 1993.**

godina	ukupno	privatni	društveni
1980.	31.007	19.270	11.737
1981.	30.453	18.237	12.216
1982.	27.301	15.451	11.850
1983.	28.924	16.601	12.323
1984.	25.266	15.903	9.363
1985.	22.758	13.060	9.698
1986.	23.706	14.113	9.683
1987.	22.768	14.762	8.006
1988.	21.766	13.869	7.897
1989.	20.341	13.871	6.470
1990.	18.596	13.428	5.084
1991.	12.623	8.470	4.153
1992.	7.767	5.805	1.962
1993.	6.000*	4.271	1.729

*procjena autora

Izvor: Statistički godišnjaci Hrvatske, razna godišta.

Ako je suditi prema iskustvima razvijenih zemalja i nekim najavama u Hrvatskoj, moguće je očekivati ulogu novih privatnih poduzetnika koji se zanimaju za uvjete stanovanja svoje radne snage i za njihove mogućnosti u rješavanju stambenog pitanja. Ova inicijativa mogla bi biti značajna protuteža sveopćoj dominaciji države.

Vladu očekuje velik posao obnove ratom porušenih i oštećenih stanova. Zanimljivo je da nisu obavljene evaluacije dosadašnjih iskustava obnove kada su kredite za obnovu dobili oni koji su imali ratnu štetu. Vlada je krenula u stambenu obnovu dijela Konavala ne respektirajući ova iskustva i *osnivajući za taj projekt državno poduzeće*.

Novi porezni sustav, uz ukidanje stambenih povlastica, nije ništa napravio na oporezivanju onih koji imaju veći broj stanova ili kuća. Mešetari na stambenom tržištu imaju isti tretman kao i oni koji tek dolaze do krova nad glavom.

Problemi ekonomskog razvoja nisu obećavajući za nove stambene inicijative. Poticanje stambene gradnje može biti važna pobuda ekonomskom razvoju. Izravna upletenost države u stambene investicije bit će nastavak prijašnjeg birokratiziranog iskustva. Porezne povlastice građanima koji bi svojim radom i sredstvima bili nositelji novih stambenih inicijativa bile bi daleko produktivnije.

Problemi socijalnog razvoja

Pod utjecajem rata i novih procesa privatizacije poduzeća, u Hrvatskoj se javlja polarizacija stanovništva koju prije svega obilježavaju velike društvene razlike koje nisu rezultat rada već mešetarenja i špekulacija. Srednji slojevi su osiromašili, a životni standard i kvaliteta života općenito znatno su opali.

Izbjeglička i prognanička kriza dodatno opterećuju probleme društvenog razvoja. Broj prognanika u Hrvatskoj kreće se od približno 300.000 tijekom rata u Hrvatskoj do 700.000 zbog priljeva izbjeglica iz Bosne i Hercegovine. Dramatično pogoršanje socijalnog statusa prognanika i izbjeglica očituje se kroz gubitak stanova – domova te gubitak izvora prihoda (Ajduković, 1993). Stambeno zbrinjavanje ove populacije svakim danom postaje sve važniji politički problem. U slučaju povratka prognanika na svoja ognjišta, stambeni će problem (12% stanova porušeno je ili oštećeno u ratnoj agresiji) biti od prvorazrednog značenja.

Dodatni pritisak na socijalnu situaciju u Hrvatskoj čine žrtve rata. Među njima, valja istaknuti, ima oko 12.000 invalida. Rezultat ovog pritiska je i poseban propis koji je usvojen početkom 1994. (Zakon o pravima hrvatskih branitelja...). Među pravima koja žrtve rata mogu ostvariti posebno se ističe pravo na stan.

Socijalni stanovi koje je Vlada najavila uglavnom bi pripali žrtvama rata. Zanimljivo je primijetiti da se tu ne poštuju stvarne potrebe i interesi žrtava rata u smislu rješenja njihovog stambenog pitanja. Ne pita ih se koje su njihove opcije, žele li oni dovršiti ili nadograditi već postojeći objekt ili graditi kuću na vlastitom zemljištu. Što bude veća dominacija države u ovom procesu, to će on imati manje uspjeha.

U okviru socijalnog razvoja podmirivanje stambenih potreba trebalo bi biti dio koncepta socijalne države. Socijalna prava koja bi se u tom smislu ustanovila trebala bi pripadati svim građanima, ovisno o njihovom socijalnom i ekonomskom statusu. Koncept socijalne države u Hrvatskoj još nije na pomolu. Možda će se on izgraditi na osnovi iskustava u rješavanju nagomilanih socijalnih problema.

Međutim, sudeći prema izloženom, država će se zbog oskudnosti sredstava baviti jedino stambenim zbrinjavanjem žrtava rata.

Problemi političkog razvoja

Ozbiljniji zahvati u stambenoj politici nužno su povezani s procesima demokratizacije političkog razvoja. Nužno je postaviti pitanje kako se pripremaju i donose odluke važne za socijalni i gospodarski razvoj. Kakva je mogućnost socijalno ugroženih da utječu na pripremanje i donošenje takvih odluka?

Kada je u pitanju iskustvo Hrvatske, onda je zanimljivo primijetiti da se po treći puta pokušava temu stambene reforme staviti na "dnevni red". Najnoviji pokušaj (Prijedlog integralnog koncepta reforme u području stanovanja, 1994) ne oslanja se na prijašnja dva koncepta; napisali su ga "stručnjaci" koji o tom području nemaju nikakva relevantna znanja ili iskustva. Prije ulaska u saborsku

proceduru ovaj dokument nije bio javno raspravljen ili recenziran. Ako bismo se poslužili već spomenutim napomenama C. Hamnetta o ulozi vladajuće stranke u stambenoj politici, onda bi se moglo reći da većinskoj stranci nije stalo do stambene reforme. Ovo je način manipulacije uz davanje nerealnih obećanja (gradnja 12.000 socijalnih stanova u idućih 10 godina).

Nova politička elita, kada je u pitanju stambena politika, uglavnom se brine o podmirivanju vlastitih stambenih potreba na osnovi zakona koje je donijela socijalistička vlast. Zahtjevi oporbe za ukidanjem ovog zakona nisu prošli. Vlada se oglušila i na zahtjeve oporbe da Sabor bude obaviješten o tome tko je sve dobio stanove po tom zakonu.

Ostavljajući po strani ovakvu politiku u Hrvatskoj, dobro je čuti upozorenje Darkea i Darkea (1988, 52:53) o iskustvima manje razvijenih zemalja u stambenoj politici. Prema tim iskustvima, državni stambeni programi namijenjeni su srednjim slojevima. To je naprosto model razvoja koji je aktualan u Hrvatskoj, a i u drugim bivšim socijalističkim zemljama.³ U ovom kontekstu čini nam se umjesnim stav E. Pusića (1994): "Dok one skupine u društvu kojima je u interesu socijalno-politička preraspodjela nisu stekle dovoljno političkog utjecaja i uspjele pokrenuti odgovarajuće reforme, socijalno-političke mjere ostaju stvar uvidajnosti dominantnih snaga kojima preraspodjela nije u materijalnom interesu, odnosno stvar njihovog straha od deprivegirane većine"(7). Moralne vrijednosti solidarnosti i uzajamnosti osobito su relevantne za nastanak i razvoj stambene politike. Ako je gledati aktualno hrvatsko iskustvo, onda u javnosti prevladava stav da stan nije moguće zaraditi svojim radom. Moguće je da vam ga, kao privelegiranom, dodijele.

Sadašnja politička situacija u Hrvatskoj povezana s dominacijom jedne stranke ne ide na ruku razvoju novih stambenih inicijativa kakve bi dolikovale socijalnoj državi. Naš je stav da je za ozbiljniju raspravu o ovom problemu nužna podjela vlasti između više stranaka.

ŠTO SE REALNO MOŽE OČEKIVATI?

Razvoj stambenog sustava i uloga države u stimulaciji novih stambenih projekata ograničeni su nasljeđem prijašnjeg stambenog sustava kao "socijalnog konstrukta" te aktualnih gospodarskih, socijalnih i političkih problema proizvedenih ratom.

Prijašnji stambeni sustav doživio je potpunu atrofiju. Problematična stručna obučenosť i nedostatak odgovarajućih institucija preko kojih bi se organizirala stambena opskrba dodatno otežavaju stanje.

3

Kod nas se u novinama pojavila informacija o skandalu oko stana novog poljskog premijera. Nije nam poznato jesu li hrvatski stambeni skandali oko dodjele stanova novoj političkoj eliti prenošeni u inozemnim novinama.

Potencijali za razvoj programa socijalnog stanovanja veoma su skromni s obzirom na gospodarske prilike. Tome doprinosi i redukcija stambenih strategija na one nedostižne – "ključ u ruke" – uz ovako niske zarade. Socijalne prilike, osobito pritisak žrtava rata, bit će glavni pritisak na Vladu za otvaranjem socijalnih stambenih projekata. Sveopća dominacija i paternalizam države ovdje će prevladati nad privatizacijom ovakvih programa. Na takav način oskudna materijalna sredstva neće dati odgovarajuće učinke. Političke prilike, zbog odnosa moći i probitaka nove elite, ne dozvoljavaju da se ovaj problem ozbiljno stavi na "dnevni red". Stambeni problemi u ovako velikoj konkurenciji još uvijek ne mogu dobiti status političkog problema. Teško je predvidjeti je li nužan uvjet za to podjela vlasti između više stranaka.

Što se može očekivati? Država će intervenirati u stambenu potrošnju ovisno o političkim, gospodarskim prilikama i socijalnim pritiscima. U ovakvim uvjetima to će biti znatno ispod mogućnosti i važnosti ovog problema. Teško je pretpostaviti da će u ovim programima participirati najpotrebitiji. Dominacija projekata "ključ u ruke" u režiji države pred projektima *core housing, sites and services* gotovo je neupitna. Važno je reći da nema uporišta koja bi posvjedočila da će to značiti *razvoj novih stambenih institucija i orijentacija*.

Iz iskustava razvijenih zemalja vidi se da je stanovanje kao izvjesno socijalno pravo među zadnjima ušlo u programe socijalne države. Je li sličan proces moguće očekivati u postsocijalističkim zemljama?

Razvoj državne intervencije u stambenu potrošnju u Hrvatskoj možda će biti prilika da se redefiniraju neka stajališta iz socijalističkog razdoblja. Naime, osporavanje privatnih inicijativa tumačilo se ideološkim razlozima, a u najnovijem prijedlogu integralnih mjera Vlade u stambenom području privatizacija stanovanja se uopće ne spominje kao pojam.

Nadalje, dobri su izgledi da se država nastavi baviti stambenom potrošnjom srednjih slojeva – oni su novi siromasi, prema iskustvu manje razvijenih zemalja – a da potrebiti ostanu na crnom tržištu na kojem je sve dozvoljeno. Prije svega bespravna useljenja, bespravna stambena gradnja i drugo.

LITERATURA

- Ajdković D., (1993), *Psihološke dimenzije progona*, Zagreb, Alinea.
- Bežovan G., et al. (1987), *Stambena politika i stambene potrebe*, Zagreb, Radničke novine.
- Bežovan G., (1993), *Evaluation of Public Housing Sale Process in Croatia*, stambena konferencija u Budimpešti.
- Bežovan G. i Frolich Z., (1992) *Housing Reform in Croatia: Experiences before and after the War*, stambena konferencija u Haagu.
- Darke J. i Darke R., (1988), *Affordable Housing: Roles for State and the Community*, u: *Affordable Housing and the Homeless*, Friedrichs J., ed., Berlin, de Gruyter.
- Dick E., (1993), *Social Market Economy in Housing*, stambena konferencija u Budimpešti.
- EIU Country Report 1st quarter 1994*, Economic Structure-Croatia, The Economist Intelligence Unit.

- Emms P., (1990), *Social Housing – A European Dilemma*, Bristol, SAUS.
- Gerschenkron A., (1962) *Economic Backwardness in Historical Perspective*, Cambridge MA, Harvard University Press.
- Haffner M., (1993) Fiscal Treatment of Owner-occupation in Six EC-Countries: A Description, *Scandinavian Housing and Planning Research*, Vol, 10, No1, pp 49-54.
- Hamnett C., (1987) Conservative Government Housing Policy in Britain, 1979-85: Economic or Ideology? u: *Housing Markets and Policies under Fiscal Austerity*, Vliet van W., ed. New York, Greenwood Press.
- Harloe M., (1987) Housing in an Age of Austerity, u: *Housing Markets and Policies under Fiscal Austerity*, Vliet van W. ed., New York, Greenwood Press.
- Hegedus J., et al. (1993) *Restructuration Housing Subsidy System in Hungary*, stambena konferencija u Budimpešti.
- Housing in Europe, (1993) *Funding of the Social Housing*, 5th Meeting of the European Ministers of Housing, Comission of the European Communities, Brussel.
- Kroes, H., et al. ed. (1988) *Between Owner-occupation and Rented Sector Housing in Ten European Countries*, De Bilt, NCIV.
- Lundqvist L., (1992) *Dislocing the welfare state? Housing and Privatization in Four European Nations*, Delft, Delft University Press.
- Ministarstvo graditeljstva i zaštite okoliša, (1993) *Prijedlog integralnog koncepta reforme u području stanovanja*, Zagreb.
- Murie A., Lindberg G., (1991), *Introduction*. Report of Workshop, Gothenberg, Working Group of Public and Social Rented Housing, ENHR.
- Oxley M., (1987) The Aims and Effects of Housing Allowances in Western Europe, u: *Housing Markets and Policies under Fiscal Austerity*, New York, Greenwood Press.
- Papa O., (1992) *Housing Systems in Europe, Part II. A Comparative Study of Housing Finance*. Delft, Delft University Press.
- Pusić E., (1994), Socijalna politika kao moralni problem, *Socijalna politika*, vol. 1, No. 1, pp 7-14.
- Statistički godišnjaci Hrvatske*, razna godišta.
- Zakon o ponjegovanjima za zgrade sa zdravim i cijenim radničkim stanovima, (1902) *List državnijeh zakona*, br. 144, pp 491-496.
- Zakon o pravima hrvatskih branitelja iz domovinskog rata, (1994) Zagreb, *Narodne novine*, No. 2, pp 12-16.

ASSESSING THE POTENTIAL FOR DEVELOPMENT OF SOCIAL HOUSING IN CROATIA

Gojko Bežovan

Faculty of Law, Zagreb

The housing policy and housing are an extremely important field of the economic, social and political development of post-communist countries. The experience of developed countries proves that the meeting of housing needs cannot be left to the market alone. State intervention in the housing consumption in post-communist countries is necessary. On the basis of the experiences of developed countries in the field of social housing, the text gives a typology of the intervention of the state in the housing market. Housing problems and issues connected with the economic, social and political development of Croatia are analysed. The potential of the development of social housing in Croatia (intervention of the state in the housing market) is analysed within the context of current economic, social and political circumstances in the country. The results of this analysis are obstacles and limitations for the development of social housing in Croatia. The analysis made points out modest possibilities of the development of social housing in Croatia, while the intervention of the state in the housing market will be insufficient and inefficient. Instead of the state intervention stimulating privatization of the housing consumption and "europeanization" of the housing policy, whereby the state is the enabler, again the state wants to be a provider in the housing consumption, thus remaining within the concept of the classical stateism.

EIN BEITRAG ZUR NACHPRÜFUNG DES POTENTIALS FÜR DIE ENTWICKLUNG DES SOZIALEN WOHNENS IN KROATIEN

Gojko Bežovan

Rechtswissenschaftliche Fakultät, Zagreb

Die Wohnungspolitik und das Wohnen stellen ein äußerst wichtiges Gebiet der wirtschaftlichen, sozialen und politischen Entwicklung in den nachkommunistischen Ländern dar. Aus der Erfahrung der entwickelten Länder geht hervor, daß die Deckung des Wohnungsbedarfs nicht ausschließlich vom Markt geregelt werden kann. Eine Einmischung in die Wohnungspolitik ist in den nachkommunistischen Ländern notwendig. Aufgrund der Erfahrung der entwickelten Länder bei den Programmen für das soziale Wohnen wird im Text eine Typologie der staatlichen Eingriffe auf dem Wohnungsmarkt gegeben. Dabei werden Wohnungsprobleme und die mit der wirtschaftlichen, sozialen und politischen Entwicklung von Kroatien verbundenen Fragen analysiert. Das Potential für die Entwicklung des sozialen Wohnens in Kroatien (Eingriff des Staates auf dem Wohnungsmarkt) wird im Zusammenhang mit den aktuellen wirtschaftlichen, sozialen und politischen Zuständen hierzulande analysiert. Das Ergebnis dieser Analyse sind Hindernisse und Einschränkungen für die Entwicklung des sozialen Wohnens in Kroatien. Die durchgeführte Analyse weist auf eine bescheidene Möglichkeit für die Entwicklung des sozialen Wohnens in Kroatien hin, und der staatliche Eingriff auf dem Wohnungsmarkt wird unzulänglich und wirksam sein. Anstatt auf dem Gebiet der Privatisierung der Wohnungen und der "Europäisierung" der Wohnungspolitik einzugreifen, wobei der Staat Enabler ist, will er Provider sein, wobei er am Konzept des klassischen Etatismus festhält.