

doi: 10.3935/rsp.v20i3.1190

KAKVIM SE ARGUMENTIMA MOŽE OBRANITI SUSTAV STAMBENE ŠTEDNJE U HRVATSKOJ?

Institut za javne financije iz Zagreba proveo je istraživački projekt *Analiza sustava poticanja stambene štednje u Hrvatskoj*,¹ a naručitelj je bila Hrvatska udruga banaka te stambene štedionice koje posluju u Hrvatskoj. Voditelj projekta bio je dr. sc. Vjekoslav Bratić. Studija ima 120 stranica i podijeljena je, uključujući i uvod, u šest poglavlja, a u sedmom se nalaze prilozima.

Kako stoji u predgovoru, projekt je trebao »...snimiti postojeće stanje poslovanja stambenih štedionica, te pomoći u sagledavanju efikasnosti trenutnog sustava stambene štednje, i to s aspekta države, korisnika i stambenih štedionica. Analizom poslovanja stambenih štedionica, identificiranjem glavnih obilježja štediša i odrednica stambene štednje, te procjenom izravnih i neizravnih učinaka stambene štednje pokušat će se ukazati i na eventualni smjer i moguća poboljšanja sustava« (str. 1).

Uvodno se objašnjava uvođenje sustava stambene štednje 1998. godine, kada je Hrvatska, kao i druge tranzicijske zemlje, uvela ugovorni model dugoročne namjenske štednje putem štedionica. Međutim, u krugu srednjoeuropskih tranzicijskih zemalja ovaj sustav nisu uvele Slovenija i Poljska. Dok je u Češkoj, Slovačkoj i Mađarskoj, kao i u Hrvatskoj, uveden ovaj model dolaskom austrijskih i njemačkih stambenih štedionica, odnosno osnivanjem štedionica u okviru poslovanja banaka, Slovenija i Poljska krenule su s razvojem vlastitih mjera stambene politike kojima su

one upravljale i koje su postupno reformirale i usmjeravale. Njihova su opredjeljenja bila jasna da stranom kapitalu ne žele dati poticaje na kojima će oni ostvarivati dobit.

Stambene štedionice posluju na način da prikupljenim dugoročnim depozitima financiraju dugoročne stambene kredite, a državni poticaji služe za privlačenje štediša i veću privlačnost kredita nego na bankarskom tržištu. Ističe se da su za funkcioniranje takvog sustava nužno potrebni i »štediše radi štednje (ili pasivne štediše)«, odnosno štediše koji po isteku štednje ne planiraju podići stambeni kredit.

Štediše, država i stambene štedionice dionici su ovog sustava. Kao poticaje za stambenu štednju, država je, primjerice, 2012. godine, iz proračuna dala 195 milijuna kuna. Koristi štediša i štedionica u ovom sustavu neupitni su. U tom kontekstu, autori postavljaju dva ključna pitanja:

1. »je li analizom svih dionika moguće procijeniti ukupne troškove i koristi sustava stambene štednje, i ako da, koliki su, te
2. u kojoj je mjeri s aspekta korisnika, državnog proračuna i stambenih štedionica postojeći sustav stambene štednje u Hrvatskoj efikasan s obzirom na pozitivne i negativne aspekte njezina poticanja?» (str. 2).

Potom se iz ovih pitanja upućuje na druga pitanja koja su relevantna za navedene dionike.

U poglavlju *Oblici i važnost poticanja stambene štednje* razmatraju se svrha i razlozi postojanja sustava stambene štednje, najvažnije odrednice poticanja stambene štednje, te se opisuju najvažniji problemi koji se javljaju u njihovoj provedbi. U ovom se dijelu autori ne snalaze. Oni navode: »Posjedovanje vlastitog stana u većini društava ima važnu ulogu u socijalnom i

¹ Vidjeti: http://www.ijf.hr/upload/files/file/projekti/Analiza_sustava_poticanja_stambene_stednje_u_Republici_Hrvatskoj.pdf.

političkom dijalogu... No, uvjeti stanovanja često su mnogo lošiji nego što bi to trebali biti s obzirom na dostignuti stupanj gospodarskog razvoja i usvojene društvene vrijednosti. Zbog tih razloga, a posebice značaja za društvu u cjelini, gotovo svaka zemlja intervenira u tržište nekretnina, između ostalog i poticanjem stambene štednje, ali se pritom mjere i načini poticanja značajno razlikuju među zemljama... Većina država ima složene ciljeve vezane uz poticanje stambene štednje i izgradnje, koji su obično formulirani kao **«mogućnost pružanja svakom kućanstvu odgovarajućeg stambenog prostora i zdravog životnog okruženja»** (str. 3). U stručnom i znanstvenom jeziku teško je dokučiti što zapravo znači »mogućnost pružanja svakom kućanstvu odgovarajućeg stambenog prostora«.

Autore valja upozoriti na to da države vode stambenu politiku, da zemlje ne interveniraju na tržištu nekretnina, već na stambenom tržištu. K tome, neke zemlje koriste i instrument stambene štednje kao dio stambene politike.

Autore valja uputiti u povijest nastanka stambenih štedionica krajem 19. i početkom 20. stoljeća kao mutualističkih organizacija, uz neprofitne stambene organizacije (stambene zadruge) kao njima sestriinske organizacije koje su imale poslanje stambenog zbrinjavanja, prije svega, rastućeg gradskog stanovništva uz pomoć države. Ove su organizacije niknule odozdo, one su ukorijenjene u zajednicama i društvu, one su gotovo organizacije civilnog društva ili hibridne organizacije, odnosno ono što se danas u Europskoj uniji naziva socijalna ekonomija. Ove organizacije redovito podupiru i stambena istraživanja.

Naime, tijekom 1990-ih godina u srednjoeuropskim tranzicijskim zemljama vode se intenzivne rasprave o modernizaciji stambenih politika. Od zapadnih se zemalja hoće preuzeti neprofitne stambene organizacije (stambene zadruge) i njima

sestrinske organizacije, stambene štedionice. Međutim, stranci nisu imali interesa uspostaviti neprofitne stambene organizacije koje, prije svega, grade priuštive stanove za kupnju i najam, jer se tu ne ostvaruju profiti, a ako se i ostvare, trebaju se vratiti u osnovnu djelatnost. Oni su zagrizli za stambene štedionice jer su uz odgovarajuće premiranje štediša iz državnog proračuna ovdje računali na pristojnu dobit.

U tom smislu, stambene štedionice koje su kod nas osnovane uvelike nisu usporedive s takvim organizacijama u Austriji i Njemačkoj. Očito se radilo o zabludi s naše strane i obmani od strane osnivača. Takve se organizacije ne mogu »presadivati« u drugu tradiciju i u drugačiji društveno-gospodarski okvir i od njih očekivati rezultate kakve daju u svojim maticama.

Dakle, stambena je štednja izravna subvencija u okviru stambene politike kojom se jača stambena potražnja na tržištu. Ona je važna za stjecanje vlastitog stana, poboljšanje uvjeta stanovanja, a i za stjecanje pologa za javno najamni stan. Osim toga, indikativno je da se u tekstu studije uopće ne tematizira pojam stambena politika.

Autori improviziraju za ovu prigodu i kažu: »Stambeni poticaji uobičajeno se odnose na dva područja: sustav socijalnog stanovanja (područje koje nije obuhvaćeno ovim projektom) i potpore za poticanje stambene štednje.« A što je s drugim poticajima, primjerice, onima koje država daje u okviru POS programa?

Autori smatraju da politika poticanja stambene štednje treba biti učinkovita, a ne govore o njezinoj djelotvornosti.

Iz pomalo nezgrapnog teksta s konstrukcijama koje ne pripadaju našem jeziku može se zaključiti da autori nedovoljno kritički prenose različite tekstove koji govore o ovoj temi.

Usporedni prikaz sustava poticane stambene štednje u zemljama Europske unije je dovršen i necjelovit. Autori ne

spominju novije rasprave i mjere u okviru stambene politike kada je u pitanju Europska unija. Primjerice, ne spominju da je Europski parlament donio *Europsku stambenu povelju*. Njima u tom smislu nisu dobar putokaz mjere u Austriji gdje se režu poticaji i gdje se usmjerava njihova potrošnja za stambene svrhe.

U slučaju sustava u Češkoj ne navode se novije mjere kojima je uveden porez na dohodak primateljima poticaja za stambenu štednju.

Glede Slovenije, kako je rečeno, tamo vlada nije prihvatila program stambene štednje kakav mi imamo, pa onda njihovo iskustvo zapravo nije slično našem.

Međutim, u ovim usporedbama nigdje se ne navodi da je stambena štednja jedna od mjera stambene politike kojom se pomaže ciljanoj skupini stanovništva, a da pored toga u tim zemljama postoje programi socijalnog i javno-najamnog stanovanja kojima se pomaže građanima s nižim prihodima.

Zanimljivo, autori ne zaključuju da se u analiziranim zemljama uglavnom smanjuju poticaji na stambenu štednju te da se oni sve više usmjeravaju ili se pak raspravlja o njihovom ukidanju (Češka i Slovačka).

U ovom kontekstu, važno je uputiti na britansko iskustvo ukidanja *building societies* kao njihove inačice stambenih štedionica 1980-ih godina, a u doba vladavine M. Thatcher. Naime, htjelo se je dokinuti socijalna prava koja uživaju pripadnici srednjih slojeva, a ove su institucije prepuštene tržištu, ili su u nekim sredinama gdje su bile utkane u zajednicu zadržane kako bi služile svrhama socijalne ekonomije.

U poglavlju o razvoju sustava državnog poticane stambene štednje u Hrvatskoj analiziraju se propisi te njihove izmjene i dopune te se upućuje na poslovanje štedionica koje se postupno liberaliziralo uz smanjenje poticaja s 25% (maksimalno 1 250 kuna) na 10% (maksimalno 500 kuna), koji se primjenjuje u 2013. godini.

Zanimljivo je da se u tom poglavlju ne navode rasprave u javnosti koje su vođene prilikom smanjivanja državnih poticaja. Autori se ne očituju glede ranije studije Velimira Šonje (2009.) *Ocjena učinaka i perspektive stambene štednje u Hrvatskoj* (Zagreb: Arhivanalitika), premda ju navode u literaturi. Pored toga, ne navodi se niti pismo koje je autor ovog teksta uputio austrijskom ministru koji je kod Hrvatske vlade prosvjedovao zbog nakane ukidanja državnih poticaja (Gojko Bežovan, *Štedionice nisu koristile stvarno potrebitima i zato su neodržive*, Večernji list, 04. veljače 2013.)

Peto poglavlje je najopsežnije i u njemu se analiziraju pokazatelji i uspješnost sustava stambene štednje u Hrvatskoj. Analizirani podaci glede poslovanja stambenih štedionica - imovina, krediti i depoziti, struktura poslovnih prihoda, ugovori o štednji kojih je na kraju 2012. godine bilo 730 tisuća, državni poticaji, kamatne stope, rizici i ostalo - vrijedan su doprinos studije razumijevanju programa stambene štednje. Autori obrazlažu vidljive ekonomske i financijske učinke sustava. Analizirana su i kućanstva stambenih štediša prema Anketi o potrošnji kućanstva za 2010. godinu, a autori su na uzorku od 142 kućanstva stambenih štediša proveli anketu.

Ono što valja izdvojiti iz ove analize, a na što se autori nedovoljno kritički osvrću, jest nizak omjer kredita i depozita (54,1% na kraju 2012. godine), što znači da se ne koristi kreditni potencijal štedionica, potom stambene štedionice ostvaruju najveće prihode od javnog sektora (države), koju kreditiraju kupnjom državnih vrijednosnih papira. Dakle, što se tiče štedionica, one ne ostvaruju svoje poslanje, već zapravo, može se reći, lihvarare zarađujući sigurne prihode dajući kredite državi. Kod Stambene štedionice PBZ-a omjer kredita i depozita je samo 3,6%! Ustvari, stambene štedionice su, osim Wüstenrot štedionice,

»podružnice« banaka koje na tome zarađuju, a iskonski koncept stambene štednje ih ne zanima. Štedionice su u vlasništvu banaka koje su jedan od ključnih spekulata na hrvatskom stambenom tržištu. Jesu li u spekulativne poslove uključene i štedionice kojima, kako su rekli autoru ovog teksta u istraživanju, nije u interesu da stanovi na tržištu budu jeftini? Radi li se ovdje o izvjesnom koloniziranju razvoja zemlje u kojoj je domaća stručna javnost ignorirana?

Ne daju li ovakvom praksom hrvatske stambene štedionice jedinstveni doprinos globalnoj financijalizaciji, gdje se profiti ostvaruju kroz financijske transakcije, a na teret svih poreznih obveznika? Radi li se tu zapravo o »casino ekonomiji«? Je li to dokaz neučinkovitosti sustava stambene štednje? Glede štediša, pokazuje se da oni koji su bolje obrazovani, bolje zarađuju, zasigurno imaju bolji standard stanovanja i mnogima takvima ne trebaju stambeni krediti. Oni koriste premiranu stambenu štednju, veoma često za svoju osobnu potrošnju. Ta potrošnja proizvodi određene efekte, međutim, tim se efektima ne može braniti poslanje programa stambene štednje.

Iz analize tablice 5.16. (str. 41) može se zaključiti da su ipak tržišni – bankarski uvjeti stambenog kreditiranja bili povoljniji, konkurentniji od onih koje su nudile stambene štedionice u razdoblju od 2005. do 2008. godine. Autori u ovome nisu vidjeli slabost sustava stambene štednje koji je uglavnom u rukama tih istih banaka.

Zaključno, autori analiziraju prednosti i nedostatke sustava stambene štednje za državu i zanimljivo, tu se ne vide nedostaci. Isto tako, glede korisnika navode se samo prednosti. U tom dijelu, zaključuje se kako je stambena štednja otporna na gospodarsku krizu. Međutim, upravo u krizi u proračunu nema novaca za premije, a i sve je manji broj građana koji mogu štedjeti.

U zaključnim su razmatranjima preporuke gdje autori u početnom dijelu pišu:

»Osnova sustava poticane stambene štednje zasnovana je na ideji stambenog zbrinjavanja i poboljšanja kvalitete stanovanja« (str. 102). Međutim, stambena je štednja instrument koji, kao što je rečeno, jača stambenu potražnju kao izravna subvencija. Ili, »...DPS su važan (ako ne i najvažniji) element postojanja sustava stambene štednje, odnosno ovako organiziran sustav stambene štednje bez DPS-a ne može opstati« (str. 102). Dakle, državno poticanje sredstva (DPS) je srž sustava, pa kako onda nije najvažniji dio?

Nadalje, autori drže da bi država općenito trebala preispitati svoju ulogu u stambenom zbrinjavanju građana, te da odluke ne bi smjela donositi bez sveobuhvatne analize troškova i koristi koje bi pojedine izmjene mogle imati na sustav i bez jasnog definiranja ciljeva stambene štednje (str. 102). Stoga je pitanje: Zašto autori ne preispituju druge mjere stambene politike? Primjerice, Zakon o Fondu za dugoročno financiranje stanogradnje uz potporu države donesen je u isto vrijeme kada i zakon kojim se uređuje stambena štednja. Drže li da je sustav stambene štednje učinkovitiji i djelotvorniji od drugih mjera? No, očito je, što autori ne zaključuju, da država koja nema stambenu politiku nije nikakav partner u ostvarivanju poslanja stambene štednje.

Važno je što autori uviđaju potrebu aktivnog upravljanja državno poticanim sredstvima, u kojem bi se nagrađivali oni koji uzimaju stambeni kredit, zatim, oni koji ne uzimaju kredit, ali štednju koriste za podmirenje stambenih potreba, a najmanju bi korist trebali imati oni koji štednju nenamjenski troše.

Nadalje, autori apostrofiraju činjenicu potrebe preispitivanja omjera kredita stanovništvu i visine depozita te upućuju na potrebu definiranja visine ovih omjera. Međutim, ne preispituju se razlozi zašto neke štedionice zapravo nisu zainteresirane za davanje kredita.

Autori upozoravaju i na potrebu smanjenja naknada koje naplaćuju štedionice, međutim to je jedino moguće uz smanjenje troškova regulacije.

U ovom projektu, glede prikupljanja i analize podataka, zasigurno je bilo korisno organizirati panel predstavnika štedionica u koji bi bili uključeni i predstavnici Vlade. Time bi se dobili pogledi različitih strana i ključnih dionika na problem stambene štednje.

Važno je istaknuti, državni poticaji stambenoj štednji su socijalni transferi iz proračuna, a oni su održivi samo ako se njima smanjuju društvene nejednakosti i tako jača socijalna kohezija kao pretpostavka gospodarskog razvoja. Program je nedjelotvoran jer u njemu nisu postignuti redistributivni ciljevi socijalne države. Ovi transferi doprinose povećanju društvenih nejednakosti i daljnjem zaduživanju zemlje, odnosno država koja je Ustavom uređena kao socijalna država pokazuje se nesocijalnom.

Stambena je štednja, prije svega, namijenjena onima koji imaju ili stječu stan u vlasništvo. Vlasništvo nad stanom mnogima je sada u Hrvatskoj nepriuštivo. O tome govore i deseci tisuća neprodanih stanova s kojima banke, uglavnom vlasnice štedionica, spekuliraju. Očito da je nastojanje da stanovi u kojima građani žive moraju biti njihovo vlasništvo postalo neodrživo u Hrvatskoj i treba ga dijelom zamijeniti najamnim stambenim statusima koji će dati prepoznatljiv doprinos gospodarskom i socijalnom razvoju zemlje.

Što je alternativa stambenoj štednji?

1. Gradnja socijalnih i javno najamnih stanova. Jedina smo zemlja u regiji koja o tome nema niti zakonski

okvir. Ovi programi imaju potencijal gospodarskog i socijalnog razvoja. Priuštivo stanovanje ključni je čimbenik socijalne integracije. Europska je unija Hrvatsku već opominjala da donese strategiju socijalnog stanovanja.

2. Pomoć vlasnicima prvih stanova koji zbog objektivnih razloga ne mogu otplaćivati stan, zapravo zaustaviti izbacivanja iz stanova. Ovu su mjeru u doba krize donijele gotove sve članice EU-a.
3. Program subvencioniranja najamnina i troškova stanovanja organizirati na državnoj razini te pomoći ranjivoj populaciji u korištenju pristojnih stanova.

Javna rasprava o Prijedlogu Zakona o izmjenama i dopunama zakona o stambenoj štednji i državnom poticanju stambene štednje², kojim se predlaže ukidanje poticaja za stambenu štednju nakon 01. siječnja 2014. godine u medijima gotovo ne postoji. Mediji uvelike prenose mišljenja iz ove studije kao meritorna (G. Drljača, *Linić uopće ne mari za riječ stručnjaka, samo nasilno reže*, Večernji list, 02. listopada 2013.). Lobiranje i kampanja stambenih štedionica prekrili su sve medije, pa su se u javnim medijima teško mogli čuti kritički glasovi o radu štedionica.³

Autori ove studije u istraživanju nisu primijenili odgovarajuću metodologiju istraživanja (npr. izostala je organizacija panela predstavnika štedionica, vlade i drugih dionika), a u interpretaciji činjenica nisu se uvijek rukovodili istraživačkom etikom. Predstavljanje ove studije u javnosti te rasprave koje su potom slijedile u medijima, kao i u krugovima stručnjaka,

² Vidi: http://www.mfin.hr/adminmax/docs/Zakon%20o%20stambenoj%20stednji_izmjene%20i%20dopune_27.9.2013.pdf (posjećeno 7. listopada 2013.).

³ Autoru ovog teksta žalila se i predstavnica Ministarstva financija da im je zapriječen pristup medijima.

stavljaju na dnevni red hrvatske akademske zajednice pitanje civilizacijskih kompetencija glede provođenja istraživanja,

organizacije demokratske javne rasprave te potom donošenja odluka na dobrobit hrvatskih građana.

Gojko Bežovan
Studijski centar socijalnog rada
Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu