

doi: 10.3935/rsp.v23i2.1377

HOUSING POLICY AND PRACTICE: TRANSITION, COMPLEXITY AND OPPORTUNITY

Sasha Tsenkova

Saarbrücken, Germany: LAP LAMBERT
Academic Publishing, 2013., 156 str.

Posljednja u nizu knjiga Sashe Tsenkove, međunarodno priznate istraživačice stambene politike i komparativnog urbanog razvoja sa Sveučilišta u Calgaryju, usporedni je prikaz reformi u području stambene politike 27 postsocijalističkih zemalja tijekom političke i gospodarske tranzicije. Knjiga se sastoji od ukupno devet poglavlja te popisa korištene literature, a napisana je kao svojevrsni vodič za sačinjavanje nacionalnih i/ili regionalnih stambenih politika. Na temelju komparativnog istraživanja stambenih politika spomenutih zemalja, autorica nudi temeljite preporuke za revitalizaciju stambene politike, bolje djelovanje sustava stambenog zbrinjavanja te omogućavanje veće priuštivosti stanovanja.

U prvom poglavlju naziva *Ciljevi i pristup* predstavljeni su plan knjige, korištene metode istraživanja te relevantni izvori podataka. Važno je istaknuti korištenje analize sadržaja stambenih politika, kvantitativnih podataka analiza vremenskih nizova, dokaze iz javno dostupnih izvještaja vlada i akademskih publikacija te procjene stanja na stambenim tržištima. Autorica umnogome koristi podatke iz komparativnih evaluacija *Ekonomске komisije za Europu Ujedinjenih naroda* (UNECE) za potkrjepu vlastitih analiza te koristi tročlanu podjelu tranzicijskih zemalja (nove države članice EU-a, Jugoistočna Europa i Istočna Europa, Kavkaz i Srednja Europa) svojstvenu spo-

menutoj organizaciji. Nadalje, naveden je skup posebnih ciljeva knjige: (1) evaluacija napretka stambenih reformi u analiziranim zemljama fokusiranjem na regulatorne, fiskalne/financijske te instrumente upravljanja zemljištem; (2) prikazivanje djelovanja stambenih sustava po pitanju kvalitete, investicija, nove proizvodnje, priuštivosti i izbora te (3) pružanje strateških preporuka za prioriteta djelovanja i instrumente stambene politike koji mogu biti usvojeni u svrhu odgoaranja na značajne izazove u regiji (str. 6).

Drugo poglavlje naziva *Oснаživanje političke potpore stambenim reformama* problematizira političku dimenziju razlikovanja stambene politike u socijalističkom i tranzicijskom razdoblju. Politički prioritet stambenog zbrinjavanja u socijalizmu obilježen velikim proračunskim izdacima, investicijama i skupom državnih institucija u službi suočavanja sa stambenom nestašicom demontiraju tranzicijski imperativi strukturalnih reformi, rasta privatnog sektora i smanjenja fiskalnih deficita. Podjelom tranzicijskog (reformskog) razdoblja stambene politike na dva razdoblja (1989.-2000. i 2000.-2010.), autorica želi naglasiti razlikovanje reformi svojstvenih svim postsocijalističkim društvima u prvom razdoblju – poglavito privatizaciju stambenog fonda, deregulaciju i parcijalnu liberalizaciju stambenih tržišta te eliminaciju velikog broja stambenih subvencija – i reformi drugog razdoblja koje su različitim intenzitetom provedene u spomenutim skupovima država: (1) decentralizacija i devolucija stambene politike; (2) razvoj adekvatnog pravnog i institucionalnog okvira; (3) reforma stambenih financija te (4) novi programi stambenih subvencija i reforma stambenog najma (str. 11-12). Preporuke autorice u ovom tematskom području odnose se na »naslovljavanje nekonzistentnosti različitih pravnih akata i pružanje solidnog

i razumljivog pravnog temelja za sve stambene politike, kao i transparentnog pravnog okvira za institucije tržišta«, što podrazumijeva »specijalizirano zakonodavstvo o održavanju i upravljanju stambenim zgradama, stambenom kreditiranju, kao i izborivost za pomoć u troškovima stanovanja sa strane ponude i potražnje« (str. 20).

U trećem poglavlje naziva *Osnivanje pouzdanih i djelotvornih stambenih institucija* problematizira se tranzicijski prijelaz s »vladanja« (eng. *government*) na »vladavinu« (eng. *governance*) u stambenom sektoru. Ukidanje državnog monopola u području stambenog zbrinjavanja pod pritiskom fiskalne štednje i ekonomske nesigurnosti omogućilo je uključivanje nedržavnih dionika – posebno lokalnih vlasti – u proces podmirivanja stambenih potreba stanovništva. Međutim, autorica naglašava deficite institucionalnog kapaciteta javnih institucija, učinkovitosti institucionalne suradnje koja vodi ekscesivnoj birokratizaciji i korupciji, proračuna lokalnih vlasti te transparentnosti i djelotvornosti privatnih stambenih poduzeća, pozivajući se na objašnjenje institucionalnih disfunkcija ovisnošću o prijednom putu (eng. *path dependency*). Preporuke u smislu osnaživanja institucija u području stambene politike i poboljšanja vladavine u stambenom sektoru, autorica pruža zasebno za središnju, lokalnu i općinsku razinu vlasti (str. 33-36). Ovdje posebno treba istaknuti preporuku konsolidacije uloge i odgovornosti za provođenje stambene politike na središnjoj (nacionalnoj) razini vlasti unutar jedne institucije.

Četvrto poglavlje naziva *Razvoj djelotvorne zemljišne administracije i upravljanje zemljištem* tematizira tranzicijski razvoj institucija upravljanja zemljištem kao temeljnog preduvjeta uspješnog funkcioniranja stambenih tržišta, zaštite vlasničkih prava te stabilnosti sustava stambenog financiranja. Unatoč uvođenju skupa admi-

nistrativno-institucionalnih inovacija poput denacionalizacije i privatizacije zemljišta, zakonodavstva koje podržava tržišne reforme i obveze upisivanja zemljišta u katastarske sustave, autorica smatra da je modernizacija sustava upravljanja zemljištem još uvijek nepotpuna. Ova se ocjena posebno odnosi na zemlje s velikim udjelom ilegalne gradnje koje su ujedno »obilježene fragmentiranim karakterom reformi u području planiranja, stanovanja i (upravljanja – J.P.) zemljištem« (str. 46). Preporuke autorice u ovom tematskom području uglavnom se odnose na žurno naslovljavanje problema nelegalnog stanovanja i gradnje dovršenjem objedinjavanja zemljišnih baza podataka na nacionalnoj razini, poboljšanje rada zemljišnih ureda kroz proces usklađivanja s međunarodnim standardima te pojednostavljivanje procedura registracije zemljišta i nekretnina.

U petom poglavlju pod nazivom *Mobiliziranje stambenih financija i fiskalna potpora* problematizirana je financijalizacija stambenog sektora u drugoj fazi (2000.-2010.) tranzicije. Povećanjem dostupnosti financijskih proizvoda, u prvom redu stambenog kreditiranja privatnih banaka, drastično se povećao broj zaduženih kućanstava u relativno kratkom vremenskom razdoblju. U nekim je zemljama povećana konkurentnost unutar bankarskog sektora snizila kamatne stope stambenih kredita i hipoteka pozitivno djelujući na priuštivost stanovanja, dok su pojedine zemlje zadržale primat državnih agencija i institucija (fondova) u području stambenog zbrinjavanja. Ipak, autorica kao probleme navodi nedostatak financijske transparentnosti u stambenoj politici i fiskalnu neodrživost ponajprije zbog toga što su u većini tranzicijskih zemalja stambene subvencije regresivne, odnosno, idu u korist dugoročnim ulaganjima kućanstava više srednje klase zbog njihove kreditne sposobnosti (str. 62).

Preporuke autorice u ovom tematskom području odnose se na poželjnost uspostave djelotvornog sustava stambenog financiranja te inovativnih fiskalnih i financijskih instrumenata za potporu priuštivosti stanovanja. Kao prioritet, naglašena je fiskalna potpora lošije stojećim kućanstvima i beskućnicima.

Šestim poglavljem naziva *Omogućavanje poboljšanja kvalitete stanovanja* ponovno je evocirana ovisnost o prijednom (socijalističkom) putu uz dodatno isticanje razlika u gospodarskoj razvijenosti među tranzicijskim zemljama, ovaj put pri objašnjenju kvalitete stanovanja. Prema autorici, tranzicijom su produbljene stambene nejednakosti u obliku propadanja stambene infrastrukture, porasta substandardnog stanovanja te formacije slamova (str. 81). Također, iskustvo razaranja stambenog fonda tijekom ratova u SFRJ-u 1990-ih i nemogućnost implementacije programa sustavne obnove dotrajalih stambenih zgrada, dodatno su pridonijeli smanjenju kvalitete stanovanja. Preporuke autorice u ovom tematskom području temelje se na razvoju sustavnih programa poboljšanja kvalitete stanovanja, infrastrukturnoj opskrbi i upravljanju stambenim zgradama. Kombinacijom instrumenata (fiskalnih, regulatornih i financijskih) i djelovanja raznih aktera/dionika (država, lokalne vlasti, neprofitne organizacije i privatni sektor) moguće je uspješno doprinijeti posebnim ciljevima unaprjeđenja standarda stanovanja, pogotovo u slučajevima unaprjeđenja energetske učinkovitosti stambenih jedinica.

Sedmo poglavlje naziva *Održavanje stambenih investicija i proizvodnje* tematizira diversifikaciju strukture stambene opskrbe u tranzicijskom razdoblju. Drastičnim usporavanjem stambene proizvodnje pod egidom središnjih vlasti, diljem postsocijalističkih zemalja dolazi do pojave alternativnih oblika stambenog zbrinjavanja

i opskrbe, od kojih se ističu spekulativna i neformalna (ilegalna) gradnja. Unatoč relativno dobroj kvaliteti, omogućavanju »stambenog izbora« i fizičkoj raznolikosti (malobrojnih) novih stambenih jedinica, problemom priuštivosti nagoviješteno je doba nove stambene krize koju ne obilježava manjak stambenih jedinica kao u prošlosti, već stambeno isključivanje kućanstava uslijed nedostatka materijalnih sredstava za plaćanja najma ili podizanja stambenog kredita zbog manjkave kreditne sposobnosti (str. 98-99). Marginalizaciju socijalnog stanovanja autorica vidi kao posebno značajan problem, pa sukladno tome formuliра prijedloge u obliku mjera povećanja ponude novog priuštivog stanovanja, posebno za ranjive skupine.

U osmom poglavlju naziva *Omogućavanje pristupa priuštivom stanovanju i izbor stambenog statusa* autorica nanovo obrađuje problem koji se provlači kao lajtmotiv kroz čitavu knjigu – priuštivost stanovanja. Uzroci nepriuštivosti podjednako su visoki udjeli vlasništva u strukturi stambenih statusa te ograničenost pristupa kreditiranju i izboru oblika stanovanja (str. 114). U vrijeme financijske krize, problem priuštivosti dobio je još fatalniju (posljedičnu) dimenziju u obliku deložacija hipotekarnih vlasnika i zapljene stambene imovine uslijed nemogućnosti otplaćivanja kredita. Stambena nepriuštivost posebice je važan čimbenik perpetuiranja siromaštva i socijalne isključenosti u urbanim centrima gdje skromni iznosi pomoći za podmirivanje troškova stanovanja ne uspijevaju pratiti porast cijena stanovanja. Preporuke autorice u ovom tematskom području odnose se na naslovljavanje manjka priuštivog stanovanja djelotvornim i učinkovitim sustavom fiskalnih i financijskih potpora.

Posljednje, deveto poglavlje naziva *Preporuke za strategijski policy okvir i djelovanje* sadrži objedinjeni popis preporuka iznesenih u prethodnim poglavljima i za-

ključna viđenja stambene politike (post) tranzicijskih zemalja. Konačno, autorica smatra kako su prijedlozi izneseni u knjizi ključni u ostvarivanju »prilagodljivosti« (eng. *resilience*) stambenog sektora koju definira kao »stabilnost investicija i rasta u sustavu kao i zaštitu sektora od ekstremnih ekonomskih i političkih šokova« (str. 117).

Ukupno gledajući, temeljna pretenzija ove knjige zaista je hvalevrijedna: na temelju komparativnih istraživanja stambene politike i prakse u tranzicijskim zemljama sačiniti preporuke i mjere za revitalizaciju stambene politike u zemljama koje su prošle ili još uvijek prolaze razdoblje tranzicijske demontaže stambene politike s velikim društvenim posljedicama i problemima. Ipak, nekoliko je problema opteretilo korisnost ove knjige.

Značajno proširenje uzorka zemalja, odnosno uključivanje brojnih zemalja bivšeg SSSR-a poput Kirgistana, Gruzije i Azerbajdžana u analizu, pokazalo se višestruko kontraproduktivnim. Uobičajeni nedostatak detaljne vremenske, prostorne i društveno-institucionalne kontekstualizacije zemalja svojstven komparativnim studijama, u ovoj je studiji nerijetko prisilio autoricu na iznošenje poopćenih ocjena razvoja stambenog sektora te svojevrsnih »popisa lijepih *policy* želja« zbog kojih se čitatelja zaista može dovesti u zabludu da određene preporuke podjednako vrijede u, primjerice, češkom, bjeloruskom, ali i tadžikistanskom institucionalnom kontekstu što je stubokom pogrešno.

Također, potpuno je izostavljeno pozivanje na relevantne izvore Europske komisije (poglavito Eurostata) i razvojne strategije EU-a čime se unaprijed odriče važnost EU-a kao aktera modernizacije stambenih politika novijih država članica, pa tako i Hrvatske.

Rijetkost sistematičnih prikaza podataka često ustupa mjesto selektivnom navođenju istih, dok je pojednostavljivanje slo-

ženih uzročno-posljedičnih veza očigledno posljedica nepoznavanja spomenutih kontekstualnih odrednica pojedine zemlje te manjkavosti ili nepostojanja suradnje s domaćim stručnjacima iz područja stambene politike. Knjiga bi imala puno veću vrijednost da je autorica imala ugovorenu suradnju s lokalnim stručnjacima koji bi joj osigurali podatke o stambenim statusima, stambenoj politici i stambenim tržištima.

Posljednja je kritika zasigurno utemeljena uzme li se u obzir hrvatski slučaj. Naime, Hrvatska je u knjizi spomenuta ukupno 10 puta (str. 12, 24, 38, 50, 57, 61, 75, 76, 96 i 104), ali su pojedine autoričine tvrdnje nepotkrijepljene podacima i/ili tek paušalne. Tako se, primjerice, može pročitati površnu tvrdnju kako »pokušaj odobravanja stambene strategije u Hrvatskoj nije uspio zbog promjena u vladama« (str. 12), dok podatak kako udio substandardnih naselja u Rumunjskoj, Bosni i Hercegovini, Hrvatskoj i Makedoniji podjednako iznosi 19% (str. 75), nije razvidan iz referencirane publikacije UN-HABITAT-a.

Manjak sistematičnosti, brzopletost iznošenja zaključaka i dvojbenost empirijskih prikaza stanja u stambenom sektoru uslijed učestalog korištenja neažuriranih podataka (neke publikacije datiraju s početka 2000-ih!), onemogućili su ovoj knjizi status kakav zasigurno imaju autoričine prethodne publikacije. Ova je knjiga, uz sve navedeno, namijenjena isključivo stručnjacima, službenicima i donositeljima odluka u području stanovanja. Njihova prosudba dosega i nedostataka knjige bit će ključna pri finalnom testu upotrebljivosti materije – implementaciji predloženih preporuka u postsocijalističkim tranzicijskim zemljama.

Josip Pandžić
Poslijediplomski doktorski studij
socijalne politike