

Stanovanje i stambeni sustavi u zapadnim zemljama

Gojko Bežovan

Studijski centar socijalnog rada Pravnog fakulteta
Sveučilište u Zagrebu

Izvorni znanstveni članak

UDK: 316.334.5.351.77.330.(4-15)

Prilježeno: travanj 1999.

U ovom se članku obrađuju problemi i okolnosti nastanka stambenih politika u zapadnim zemljama. Analiziraju se glavne intervencije države u procesu podmirivanja stambenih potreba. Razvoj stambenih politika i institucionalizacija stambenih sustava ovisile su o cijelom nizu političkih, gospodarskih i socijalnih čimbenika. Obrazlažu se glavne tipologije stambenih sustava i strategije stambenih politika. Razvoj stambenih sustava je usko povezan s različitim tipovima socijalnih država. Statističkim podacima ilustriraju se problemi i standardi stanovanja. Izlaže se i konceptualni okvir za analizu stambenih sustava. Na kraju se izlažu problemi razvoja financijskih stambenih institucija. U devedesetim godinama stambeni sustavi se suočavaju s novim razvojnim izazovima o čemu je također riječ u ovom prilogu.

Ključne riječi: stanovanje, stambeni sustavi, stambena politika, stambeni indikatori, troškovi stanovanja, stambene financijske institucije.

UVOD

Stanovanje je osnovna čovjekova potreba koja se već dugo u razvijenim zemljama ne podmiruje isključivo prema tržišnim zakonima ponude i potražnje. Stan je najveća materijalna i simbolična vrijednost svakog domaćinstva. Podmirivanje stambenih potreba veoma je složen proces i ovisi o velikom broju čimbenika.

U tekstu se obrazlaže nastanak intervencije države u stambenoj politici i njezin razvoj u zapadnim zemljama. Intervencija države u stambenoj politici zapravo znači početak razvoja stambene politike uopće. Tako stambena politika postaje sastavnim dijelom socijalne politike s kojom se zaokružuje koncept razvoja socijalnih država. Važno je napomenuti da je stambena politika najmlađa politika u okviru programa modernih socijalnih politika.

Stambene politike značajnim dijelom slijede logiku razvoja socijalnih država u pojedinim zemljama. U tom se smislu obrazlaže tipologija stambenih sustava. Različiti tipovi stambenih politika povezani su s različitim strategijama podmirivanja stambenih potreba. Ove su strategije povezane s cijelim nizom indikatora socijalnoga, gospodarskoga i političkog razvoja svake zemlje. Različiti tipovi stambenih sustava bitno su određeni različitim sustavima financiranja.

Zaključno se ukazuje na različite trendove stambenih politika i reformu stambenih sustava, povezanu s krizom socijalne države.

NASTANAK STAMBENE POLITIKE U RAZVIJENIM ZEMLJAMA

U danas razvijenim zemljama stambena politika dolazi u središte političkih zbivanja u drugoj polovini prošlog stoljeća. To je vrijeme industrijalizacije i ubrzane urbanizacije čije je glavno obilježje do tada nezapamćeni rast gradova. Stabilizacija procesa urbane koncentracije donekle se vremenski poklapa sa stabilizacijom demokratskih režima. Tada je već jasno prepoznatljiva uloga političkih stranaka i sindikata. Baveći se problemima nastanka i razvoja stambene politike, u gotovo klasičnom djelu, Ball (1983.) drži da su značajne promjene u stambenoj zbrinutosti stanovništva rezultat demokratizacije društava. Stanovanje postaje političkim i socijalnim problemom, stalno prisutnim u javnosti. Za aktualizaciju problema stanovanja važna je enciklika Lava XIII. *Rerum Novarum* (Lemoine, 1990.). Ona je naročito potaknula nacionalne vlade na priređivanje programa za rješavanje ovoga važnoga socijalnog problema. Od tada, pa sve do danas problemi su stanovanja na različite načine zadatak i obveza države.

Krajem prošlog stoljeća na stambenom tržištu zapadnih zemalja dominiraju špekulantski poduzetnici koji grade što veći broj stambenih jedinica skromnoga standarda i iznajmljuju ih uz visoke stanarine. Stambene potrebe se podmiruju po tržišnim zakonima ponude i potražnje. Država se ne upliće u taj proces i on se tretira kao i drugo poduzetništvo. Špekulantski interesi poduzetnika u ovoj socijalno osjetljivoj sferi ubrzo se sukobljavaju s političkom organizacijom radništva, a poslije i same države. Promjene sustava stambene opskrbe ovise o općim ekonomskim i političkim prilikama u pojedinoj zemlji, a s uspostavljanjem sustava koji će biti funkcionalan za društveni razvoj, računa se na duži rok (Ball, 1983.). Već na prijelazu stoljeća jedan dio zemalja, na primjer Nizozemska, prepoznaje važnost stambenih potreba i u svoje ustave unose odredbe o obvezama države da svojim građanima osigura pravo na pristojno stanovanje (Priemus, 1984.).

Od druge polovine 19. stoljeća na djelu je niz aktivnosti koje su u razvojnim oblicima odredile stambenu politiku u zapadnim zemljama sve do danas:

1. Radi zaštite od špekulantskih interesa graditelja stanova za iznajmljivanje, a time i od izrabljivanja pri stjecanju krova nad glavom, radnici osnivaju stambene udruge. Ove udruge, ovisno o pojedinim zemljama, imaju status stambenih zadruga ili neprofitnih stambenih organizacija. Pokrovitelj ovakvih aktivnosti je redovito sindikat, zatim dobrotvorne organizacije i crkva. U nekim slučajevima sami poslodavci podupiru razvoj ovakvih organizacija. Poslodavci postaju svjesni važnosti kvalitetne radne snage za njihov uspjeh na tržištu. Neprofitne stambene udruge izraz su samoorganizacije građana i dosegnutog stupnja solidarnosti. To je bio odgovor na krizu razvoja društva i nemogućnosti tržišta da na prihvatljiv način podmiri potrebe sve širih slojeva radništva u gradovima. Stambene udruge dobivaju izvjesne pogodnosti od države, npr. povoljnu cijenu zemljišta za gradnju. Ove udruge postepeno prerastaju u različite oblike neprofitnih orga-

nizacija za stambeno zbrinjavanje. One često podrazumijevaju organizaciju štednje i kreditiranja pod povoljnim uvjetima (Birchall, 1988.) Načela organizacije stambenih udruga prožeta su duhom demokracije i solidarnosti. Nadzor nad radom ovih organizacija obavlja država, koja u neku ruku jamči njihov pouzdan razvoj.

Razvoj ovih organizacija je bio mukotrpan i trajao je relativno dugo.¹ Stambena politika u Švedskoj i Njemačkoj dominantno je obilježena razvojem neprofitnih stambenih organizacija kroz koje se očitovala privatna inicijativa, samoorganiziranost stambeno nezbrinutih i naklonost države prema ovakvim inicijativama.

2. Druga značajna komponenta stambene politike je gradnja socijalnih stanova koji se dodjeljuju socijalno ugroženim domaćinstvima uz beneficirane stanarine (Melling, ur., 1980.). Ovi su stanovi u početku relativno mali, često samo posebne sobe, koje imaju zajedničku kuhinju i zahod. Standard ovih stanova raste sporo, ali pouzdano. To je bio odgovor na veliku stambenu oskudicu u gradovima. Socijalni stanovi se prepoznaju i kao odlučujući čimbenik mobilnosti radne snage. Grade ih lokalne vlasti, a poslije i neprofitne stambene organizacije. Socijalni stanovi se naročito grade poslije ratova. Broj novosagrađenih stanova povezan je i s ekonomskim prosperitetom svake zemlje. Ovaj način intervencije države u stambenu potrošnju poprimio je različite oblike u razvijenim zemljama i zapravo je najznačajniji činilac socijalne politike u stanovanju.² Od početka dvadesetog stoljeća do sredine sedamdesetih godina udjel socijalnih stanova u strukturi stambenih fondova svih razvijenih zemalja raste (Kroes i dr. ur., 1998.).

3. Kao što smo ranije pokazali, stambena potrošnja, iznajmljivanje ili kupnja stanova, imala je obilježja robne proizvodnje i događala se po zakonima ponude i potražnje. Krajem 19. i početkom 20. stoljeća uvodi se kontrola iznajmljivanja stanova, što znači uplitanje države u stambenu potrošnju. Time stambena potrošnja definitivno počinje gubiti obilježja

¹ O povijesti razvoja ovih organizacija više se može naći u Bežovan (ur.), (1993.). Poticaji za razvoj ovih organizacija vezani su uz imena pojedinaca uključenih u programe stambenog zbrinjavanja. Za uspjeh njihovih inicijativa bila je važna razvijenost drugih socijalnih programa i već institucionalizirana solidarnost prema socijalno nezbrinutima. Prema Priemusu (1997.) to je nova kvaliteta stambene politike gdje se institucije civilnog društva javljaju kao važni čimbenici.

² O problemima socijalnog stanovanja može se više naći u tematskom broju časopisa *Društvena istraživanja*, Socijalno stanovanje u Europi, Sv. 3 (1994.:1-103).

tržišne ekonomije. Zahtjevi za kontrolom visine najamnina osobito su izraženi u doba i poslije ratova. Država kontrolira uvjete iznajmljivanja stanova. Iznajmljivanje stanova podrazumijeva sklapanje ugovora uz dio uvjeta koje je zadala država. Naročito su važni otkazni rok i razlozi mogućeg otkaza. Cijena iznajmljenih stanova je također dio ugovora i ona se ne formira zakonom ponude i potražnje. Cijenu stanova se nastojalo dovesti u svezu s cijenom radne snage, odnosno visine plaća radništva. Povećanje cijene stanova također se utvrđivalo ugovorom. Kako bi olakšale položaj najamoprimaca u ovim stanovima, države su razvile posebne programe subvencioniranja najamnine. Država je kontrolirala i kvalitetu iznajmljenih stanova što je i važna komponenta određivanja cijene stanova. Zahtjevi za minimumom kvalitete iznajmljenih stanova rasli su postepeno.³

Ovakva orijentacija države u većini zemalja postupno će činiti sve neatraktivnijim privrednu djelatnost rentiranja stanova (Doling, Davis, 1984.). Udjel privatnih stanova za iznajmljivanje u strukturi stambenog fonda razvijenih zemalja postepeno opada. U Velikoj Britaniji je 1950. godine u strukturi stambenog fonda bilo 29% stanova u vlasništvu stanara, a 1982. godine 59%, dok je odnos privatnih stanova za iznajmljivanje promijenjen u istom razdoblju s 53% na 11%.

4. Socijalni programi stanovanja u razvijenim zemljama već dugo ističu probleme stanovanja u slamovima – nehigijenskim naseljima. Ovaj problem je naročito zaokupljao pažnju šire javnosti već sredinom 19. stoljeća. To su bila naselja, nastala bez urbanističkih planova, na rubovima gradova. U njima je stanovalo radništvo i gradska sirotinja. Stambene četvrti koje nisu zadovoljavale higijenske standarde su srušene i umjesto njih su izgrađeni kvalitetniji stanovi s odgovarajućom komunalnom i urbanom infrastrukturom.⁴ Dokidanje stanovanja u nehigijenskim naseljima poprimilo je u razvijenim zemljama oblik trajne aktivnosti. Time se može tumačiti i činjenica da je ovakav

vid stanovanja gotovo iskorišten u skandinavskim zemljama (Appelbaum, 1986.). Ova se aktivnost u praksi uglavnom zasnivala na radu općinskih stambenih inspekcija koje su nadzirale uvjete stanovanja građana i u skladu s tim predlagale različite programe.

U novije se vrijeme ovi problemi rješavaju programima urbane obnove. Umjesto ranijih programa rušenja cijelih naselja, sada se stare zgrade obnavljaju, podiže se kvaliteta komunalne infrastrukture i urbane opremljenosti. Ovakvi su programi naročito važni u razvijenim zemljama koje nemaju velikih problema s kvantitativnim, već s kvalitativnim nedostatkom stanova.

5. Važno je spomenuti i aktivnosti države koja ima oblik socijalne skrbi u stambenom zbrinjavanju marginalnih društvenih skupina. U početku su to bila prenočišta skromnog standarda. U novije vrijeme je taj standard znatno veći i potrebe za ovakvim tipom stanovanja su sve izraženije u velikim gradovima (Bingham, i dr. ur., 1987.). Ovi se programi stambenog zbrinjavanja bave posebnom skupinom beskućnika. Oni su redovito dio šireg programa socijalne skrbi lokalnih vlasti.⁵ U novije vrijeme različite socijalno isključene osobe traže nove socijalne stambene programe.

6. Stambena potrošnja u razvijenim zemljama poslije Drugog svjetskog rata sve manje je pod utjecajem čisto tržišnih odnosa, čak i za ona domaćinstva koja stan stječu u osobnom vlasništvu. U okviru koncepta razvoja socijalne države rješavanje stambenog pitanja se tretira kao dio gospodarske i socijalne politike, odnosno gospodarskog i socijalnog razvoja. Država, tretirajući stambenu potrošnju prvorazrednim političkim pitanjem, počinje subvencionirati domaćinstva koja prvi put kupuju stan. Ove se subvencije očituju kroz premiranu stambenu štednju i oslobodjenja plaćanja poreza na dohodak, prema posebnim kriterijima, za one koji ulazu u kupnju stana.⁶ Ovdje se uglavnom radi o pripadnicima srednjeg sloja koje se potiče da što prije uđu na stambeno tržište i da

³ Uz rast drugih socijalnih prava taj je proces naročito bio zanimljiv u Francuskoj, gdje su sredinom 19. stoljeća doneseni propisi o zabrani stanovanja u podrumskim prostorijama (Lemoine, 1990.)

⁴ U ovim poslovima prvi se istakao francuski ministar Haussmann, te su po njemu slični procesi čišćenja neurbaniziranih naselja nazvani *osmanizacija*.

⁵ Na razini Europske unije djeluje Europski savez nacionalnih organizacija koji se bave beskućnicima, European Commission (1994.).

⁶ Na primjeru Austrije i SR Njemačke jasno se prepoznaje interes države da mlade obitelji što ranije dođu do stana (Deutsch, Tomann, 1995.).

značajan dio svojih prihoda koriste za kupnju stana ili kuće. Time se potiče stambena gradnja, povezana s nizom gospodarskih aktivnosti. Domaćinstva koja stječu stan u vlasništvu imaju određenu socijalnu i materijalnu sigurnost. Ovi su stanovi redovito pod hipotekom i otplata kredita kojim je kupljen stan primorava domaćinstvo na štednju i racionalno ponašanje.

Radi ilustracije, u Švedskoj su početkom osamdesetih godina oko 53% subvencija za stanovanje imala domaćinstva koja su stjecala stan u vlasništvu (Appelbaum, 1986.).

Stambena politika je, u danas razvijenim zemljama, značajne pomake doživjela u međuratnom razdoblju. Stambeni problemi, već je svima postalo jasno, mogli su se prevladati većom intervencijom države koja bi se rukovodila savjetima eksperata i racionalno organiziranim administracijom (Melling, ur., 1980.).

STAMBENA POLITIKA POSLIJE DRUGOG SVJETSKOG RATA

Za razumijevanje konteksta u kojemu se poslije Drugog svjetskog rata u razvijenim zemljama formira stambena politika, značajna je činjenica da se u to doba na vlasti uglavnom nalaze lijeve političke stranke. Balchin (1996.) prihvaća podjelu stambenih politika u zapadnoeuropskim zemljama na četiri razdoblja u kojima se na vlasti smjenjuju stranke različitih političkih orijentacija.

Stambenu politiku u poslijeratnom vremenu bitno određuje nedostatak stanova nastao ratnim razaranjem i prinudnim seljenjem stanovništva. Industrijska su postrojenja također bila prilično razorena pa je prioritet investiranja bio u industriji. Tako je u većini zemalja do kraja pedesetih godina, ili čak i poslije, izrazit nedostatak stanova. Glavni cilj stambene politike u tom razdoblju bio je graditi što veći broj stanova pa se nije toliko pazilo na kvalitetu i okoliš stambenih objekata. Tako velik nedostatak stanova bilo je moguće nadoknaditi gradnjom stanova uz subvenciju države. U tom su vremenu razvijeni i posebni sustavi planiranja podmirivanja stambenih potreba.

Pedesetih i šezdesetih stambenu politiku, u okviru šireg koncepta razvoja socijalnih država, određuje temeljna dilema o stanu kao kapitalnoj investiciji koja se ostvaruje na tržištu, ovisno o ponudi i potražnji. Stambena gradnja je značajan poticaj gospodarskim aktivnostima

i prioritet u strukturi potrošnje svakog domaćinstva. Zbog različitih eksternih utjecaja stambeno tržište ne funkcionira optimalno i zbog toga je potrebna državna intervencija (Oxely, Smith, 1996.) S druge strane, stan kao posebno dobro (*merit good*), kojim se podmiruju važne socijalne potrebe, jest roba koju pojedinci trebaju, premda odluče da je ne žele kupiti. Stan dobre kvalitete može se smatrati posebnim dobrom koje će biti od koristi pojedincu izvan njegovih pretpostavki. Prema nekim ekonomistima (Oxely, Smith, 1996.) obrazovanje i zdravstvena zaštita mogu se smatrati posebnim dobrima. No, sve vlade ne prihvaćaju stan kao posebno dobro. Tome se naročito opiru liberalne stranke.

Tijekom šezdesetih godina u razvijenim zemljama se profiliraju različite prakse stambene politike. S obzirom na različitu ulogu države u stambenoj potrošnji (Donnisom, 1967.), stambena politika se u razvijenim zemljama dijeli na dva tipa:

a) Opsežna (*comprehensive*) politika preuzima odgovornost za podmirivanje stambenih potreba cjelokupnog stanovništva. Opsežna stambena politika znači usmjeravanje nacionalnih resursa u područje stanovanja tako da se maksimalizira blagostanje cjelokupne populacije. Vlade u ovim zemljama imaju značajnu kontrolu što se tiče opsega, vremena dovršetka i čak lokacije stambenih objekata za sve društvene skupine i gotovo za sve tipove graditelja.

Stambena politika u Švedskoj, Francuskoj, Zapadnoj Njemačkoj i Nizozemskoj u tom se vremenu klasificira kao opsežna politika, premda nijedna od vlada u ovim zemljama ne gradi toliko državnih stanova kao npr. vlada Velike Britanije (tablica 1.). Ovaj je tip stambene politike povezan sa širim konceptom razvoja socijalnih država u kojima se stambeno pravo prepoznaje kao odgovornost države da svim građanima osigura pristojan stan.

b) Drugi je tip dodatna (*supplementary*) stambena politika. Ovdje se radi o ograničenjem djelokrugu aktivnosti vlade. Nastojanja vlade su usmjerena prema podmirivanju posebnih potreba i rješavanju specifičnih problema. Dodatna politika znači izuzetno interveniranje u inače uobičajeno funkcionirajući tržišni sustav. Ovaj se tip stambene politike bavi potrebama specifičnih društvenih skupina koje slabije prolaze na tržištu rada i imaju niže dohotke. Ove skupine na osnovi svojih zarada ne

moгу doći do pristojnog stana na stambenom tržištu.

Ovom tipu stambene politike pripadaju Velika Britanija i Sjedinjene Američke Države. Ovu politiku prvenstveno karakterizira gradnja značajnog broja manjih stanova u državnom vlasništvu za iznajmljivanje materijalno lošije stojećim domaćinstvima. Kako se vidi iz tablice 1. stambena politika u SAD-u se značajno razlikuje u gradnji socijalnih stanova od stambene politike u V. Britaniji.

Tablica 1.

Završeni stanovi prema tipu investitora, 1969. i 1979.

Zemlja	Godina	Nacionalna ili lokalna vlada	Neprofitne organizacije*	Privatni graditelji
Švedska	1969.	5,2	56,1	38,7
	1979.	1,9	31,9	66,2
Nizozemska	1969.	19,0	31,7	49,3
	1979.**	2,7	27,7	69,6
Francuska	1969.	0,7	34,7	65,3
	1979.	0,9	48,7	50,4
SR Njemačka	1969.	2,5	22,1	75,4
	1979.	1,8	7,7	90,5
Velika Britanija	1969.	50,5	-	49,5
	1979.	35,1	9,7	54,0
SAD	1969.	2,6	-	97,4
	1979.	0,1	-	99,9

Izvor: Heidenheimer i dr. (1983.)

* Ova kategorija uključuje zadruge, neprofitna udruženja i zajednice te sindikat.

** Podaci za 1978. g.

U zapadnim zemljama su razvijene različite strategije proizvodnje i raspodjele stanova. Obično se razlikuju dvije strategije: subvencioniranje proizvođača i subvencioniranje potrošača. Uobičajeni naziv za ove strategije je strategija ponude (*supply-side strategy*) i strategija potražnje (*demand-side strategy*) (Oxley, Smith, 1996.: 25-42).

Strategija ponude

Subvencioniranje proizvođača stanova najdirektniji je način stimulacije stambene proizvodnje. Ova se strategija obično upotrebljava

za podmirivanje potreba države za dodatnim stambenim jedinicama. Razlozi za uporabu ove strategije su redovito prouzročeni naglim rastom urbanog stanovništva.

Kod strategije ponude u stambenoj politici najčešće se upotrebljavaju dva instrumenta (Heidenheimer, i dr. 1983.):

a) Program gradnje stanova kojim vlada gradi svoje stanove za iznajmljivanje, obično domaćinstvima s niskim i osrednjim primanjima. Ovaj je instrument posebno prisutan u stambenoj politici Velike Britanije. Čak u doba vladavine konzervativne stranke u pedesetim i šezdesetim godinama, broj završenih stanova u državnom vlasništvu (*council housing*) godišnje nikad nije pao ispod 100.000. Značajno je napomenuti da je od 1946.-1976. Britanija gradila prosječno 143.000 stanova godišnje.

b) Subvencije neprofitnim organizacijama, privatnim proizvođačima i organizacijama koje grade stanove radi stjecanja profita. Kategorija neprofitnih organizacija uključuje različite vrste investitora, npr. poludržavne institucije djelomično s državnim i privatnim kapitalom, radničke sindikate, stambene zadruge, neprofitne korporacije i udruženja. Ova neprofitna poduzeća prodaju dionice s određenom kamatom članovima i na taj način mogu potraživati kredite od vlade. Kada su jednom potpomognuti vladinim kreditom, oni su u mogućnosti osigurati daljnje kredite iz kreditnih sredstava na tržištu. Dakle, oni su potpomognuti povoljnim kreditima države, ne ostvaruju profit od svojih aktivnosti, obično ne plaćaju poreze i oni su, stoga, u stanju iznajmljivati stanove po cijeni ispod privatnog tržišta.

Osobito uspješne primjere upotrebe ovih instrumenata nalazimo u Švedskoj i Francuskoj.

Oxley i Smith (1996.:31) među najznačajnije oblike subvencija u strategiji ponude navode: potpore investitorima kako bi se snizila cijena stanova; kredite s nižom kamatnom stopom; pomoć u otplati kredita; državno jamstvo kredita; jeftinije zemljište i porezne koncesije. Subvencije za stambenu ponudu veoma su skupe i često su izložene zahtjevima za rezanjem javnih rashoda.

Strategija potražnje

Druga globalna strategija se odnosi na stimulaciju stambene potražnje subvencionira-

jući potrošače. Potrošači-stanari se javljaju kao aktivni čimbenici na stambenom tržištu raspoložujući subvencijama koje zaslužuju prema svojem poreznom, odnosno socijalnom statusu (Oxely, Smith, 1996.). U ovoj praksi upotrebljavaju se dva instrumenta:

a) Poreske olakšice koje koriste građani koji stječu stan u vlasništvo. To su neuvjetovane subvencije. Kupci stanova u vlasništvo – za potrebe stanovanja, ne plaćaju porez na dohodak koji ide na otplatu kamata na njegovu hipoteku. Također, prilikom eventualne prodaje takvog stana oni ne plaćaju porez na ostvareni dohodak. To povećava potražnju za stanovima. Dobro stojeće obitelji su pred izborom: kupnja stana uz povlastice prilikom plaćanja poreza na dohodak i stjecanje vrijednog materijalnog dobra ili stanovanja u iznajmljenom stanu.

b) Drugi je instrument, u stvari, novčana pomoć koja se najčešće koristi za subvencioniranje stanara u privatnim ili socijalnim stanovima. Ovaj je instrument, u manjoj ili većoj mjeri, prisutan u politikama svih razvijenih zemalja. Ovo je subvencija koja se dobije uz odgovarajuće uvjete. Korisnici ovog vida stambene potpore većinom su domaćinstva s nižim primanjima, staračka domaćinstva, domaćinstva s više djece, hendikepirani i tome slično.

Ove su subvencije doplatci stanarima i od njih se očekuje racionalno ponašanje na tržištu kako bi se profilirala stambena potražnja. Oni su partner stanodavcima i očekuje se da stanodavci odgovore na njihovu potražnju. To je poticaj da se stanodavce prisili da grade kvalitetnije stanove i bolje održavaju postojeći stambeni fond.

Kemeny (1995.) inspiriran tipologijom režima socijalnih država, koju je obavio Esping-Andersen, drži da je ova tipologija primjenjiva na stambene statute, ali više deskriptivno nego teorijski.⁷ Kemeny u svojoj tipologiji stambenih sustava glavni naglasak stavlja na stambene statute (*housing tenure*). U tom smislu on sustave iznajmljivanja stanova dijeli na: "unitarni" sustav iznajmljivanja, u kojem je socijalno i privatno iznajmljivanje stanova integrirano u jedinstveno tržište sa socijaldemokratskim i korporativističkim socijalnim državama u Švedskoj, Nizozemskoj, Njemačkoj, Švi-

carskoj i Austriji; "dualistički" sustav gdje država kontrolira i rezidualizira socijalni sektor za iznajmljivanje kako bi se zaštitio privatni sektor od konkurencije. Takve su prakse vidljive u liberalnim režimima Velike Britanije, Irske, Finske i Španjolske.

"Unitarni" sustav je atribut socijalno-tržišnog gospodarstva, gdje država podupire socijalno iznajmljivanje stanova kako bi izravno konkurirala privatnom iznajmljivanju. Time se smanjuju najamnine i osigurava kvalitetno stanovanje sa sigurnim stambenim statusima. "Dualistički" sustav – zbog političke i socijalne osjetljivosti je država uvela socijalno stanovanje ili ohrabrila njegov razvoj kako bi osigurala sigurnosnu mrežu za relativno siromašne. Ne-profitni sektor za iznajmljivanje je zaštićen od profitnog sektora zbog segregacije od privatnog tržišta i organiziran kao rezidualan, stigmatizirajući i često se u njega ulazi kroz provjeru imovine i dohotka. Ovaj je sustav prožet duhom liberalizma i potiče stjecanje stana u vlasništvo te privatno iznajmljivanje bez kontrole najamnina.

KONCEPTUALNI OKVIR ZA ANALIZU STAMBENIH SUSTAVA

Zbog važnosti stana i stanovanja u gospodarskom i socijalnom razvoju zapadnih zemalja, stambeni su sustavi pojedinih zemalja postali veoma složeni pa njihova učinkovitost ovisi o cijelom nizu čimbenika. Stambena politika je ovisna o općim gospodarskim, političkim i socijalnim prilikama u svakoj zemlji. Andersen i Munk (1994.) vide stambenu politiku ne samo kao puki politički proizvod, već i kao odgovor na specifične probleme stambenog sektora u svakoj zemlji. Ovi su problemi pod velikim utjecajem općih socijalnih prilika i programa socijalne države.

Andersen i Munck daju kompleksan okvir za analizu stambenih sustava:

Socijetalni okvir: 1. veličina i politička struktura zemlje, 2. stupanj urbanizacije, 3. visina BDP, 4. rast gospodarstva i populacije, 5. visina inflacije i kamatnih stopa, 6. opća ekonomska politika – posebno fiskalna politika i porezna politika, 7. organizacija tržišta kapitala, 8. povijesni razvoj stambenog fonda.

⁷ U svojoj poznatoj analizi i tipologiji socijalnih režima G. Esping-Andersen (1990.) nije uzео varijablu stanovanja i stambenih subvencija.

Ciljevi stambene politike: proklamirani i ne-proklamirani ciljevi stambene politike.

Glavni instrumenti stambene politike: 1. organizacija socijalnog stanovanja, 2. izravne subvencije za novu stambenu gradnju, 3. porezne subvencije, 4. stambeni doplatci, 5. subvencije za stambenu rehabilitaciju i urbanu obnovu i 6. kontrola stanarina.

Učinci stambene politike: 1. prosječna stambena potrošnja – iznos i kvaliteta fonda, 2. razina stambene proizvodnje u 1980-im, 3. kompozicija stambenog tržišta, 4. utjecaj na investiranje u stanovanje, 5. stambeni troškovi uspoređeni s raspoloživim dohotkom – u prosjeku i za različite socijalne skupine i 6. stambene potrebe i broj osoba koje su beskućnici.

Početakom 90-tih Svjetska banka (World Bank, 1992.) napravila je veliki projekt "Program stambenih indikatora" kojem je bio cilj uspostavljanje empirijske povezanosti između razine gospodarskog razvoja i učinaka stambenog sektora te dobivanje deskriptivnih normi za učinkite stambenog sektora. Stambeni indikatori trebaju poslužiti i za mjerenje učinaka politike na rezultate stambenog sektora.

U ovom projektu prepoznato je 25 indikatora relevantnih za stambenu politiku. Dobiveni indikatori su grupirani u šest modula koji pokazuju važne vidove stambene politike. Ovi moduli su:

1. Modul stambene priuštivosti (*affordability*) koji se odnosi na cijene stanova, najamnine i dohodak domaćinstva;
 2. Modul stambenog financiranja, koji se odnosi na hipoteke, kredite i kamatne stope;
 3. Modul stambene kvalitete, koji se odnosi na ključne karakteristike kvalitete stana;
 4. Modul stambene proizvodnje, koji se odnosi na proizvodnju stanova i investicije;
 5. Modul stambenih subvencija, koji se odnosi na subvencije i ciljane subvencije;
 6. Modul nadzora regulative, koji se bavi propisima što utječu na zemljište i stanove, registar zemljišta i vlasništvo, propisi o stambenim financijama, kontrola najamnina, administrativna kašnjenja, upotreba i kontrola urbanizacije zemljišta te oporezivanje imovine.⁸
- U razvijenim zemljama se događaju značajne promjene glede zastupljenosti pojedinih

Tablica 2.

Stambeni statusi u deset zemalja Zapadne Europe

- u % -

Zemlja	Godina	Vlastiti stanovi	Privatno rentirani	Neprofitni stanovi	Zadružni stanovi	Ostalo
Finska	1980.	36	12	9	25	18
Švedska	1975.	39	23	24	14	-
Norveška	1980.	55	26	-	19	-
SR Njemačka	1982.	36	43	17	4	-
Nizozemska	1981.	38	17	39	4	2
Velika Britanija	1982.	59	11	30	-	-
Belgija	1981.	61	33	6	-	-
Francuska	1982.	47	28	13	4	8
Švicarska	1980.	24	60	3	10	3
Austrija	1981.	39	20	16	14	11

Napomena: Ova tablica daje globalni uvid u stambene statute, a same podatke radi osobitosti stambenih praksa treba uspoređivati s oprezom.

Izvor: Kroes, i dr. ur., 1988.

⁸ Na međunarodnoj konferenciji, organiziranoj u studenome 1992. godine u Delftu, projekt stambenih indikatora Svjetske banke je kritiziran jer nisu dovoljno respektirani problemi distribucije stambene potrošnje i troškova stanovanja u razvijenim zemljama.

stambenih statusa među domaćinstvima. Tako je poslije Drugog svjetskog rata prisutna tendencija rasta udjela domaćinstava koja stanuju u vlastitim stanovima, opada u svim zemljama udjel privatno rentiranih stanova te raste broj socijalnih stanova.

Krajem sedamdesetih i početkom osamdesetih godina u razvijenim zemljama u uvjetima ekonomske recesije dolazi do značajnih promjena u socijalnim programima, poznatim pod imenom demontaža socijalne države (Van Vliet, ur., 1987.). Zbog izuzetno značajnog udjela subvencionirane stambene potrošnje u socijalnim programima, stambena politika je bila glavnim poprištem demontaže socijalne države (Lundqvist, 1992.). Na osnovi analize procesa privatizacije stanovanja u Velikoj Britaniji, Nizozemskoj, Norveškoj i Švedskoj Lundqvist zaključuje da su subvencije za proizvodnju stanova smanjene, bez obzira na stambene statuse. Kod subvencija u korist stanara odabiru se ciljane skupine, stvarno potrebiti dobivaju veće subvencije. Potrošačke subvencije za stanove u vlasništvu se ne smanjuju, već su tijekom osamdesetih povećane. Prodajom dijela socijalnih stanova stanařima koji pripadaju dobrostojećem srednjem sloju, nastojalo se uvesti više tržišta u stambenu potrošnju. Glavnina nastojanja je išla u pravcu, ne kako bi se to očekivalo smanjenja subvencija, već promjene instrumenata u stambenoj politici. To je značilo orijentaciju na osnaživanje stambene potražnje, odnosno subvencioniranja potrošača (Harloe, 1987.). Stambena potrošnja i subvencije stanovanja u znatnoj mjeri postaju korektivom politike raspodjele zarade. Stambeni programi su se žilavo odupirali reformskim zahtjevima u liberalnim konceptima socijalne države Velike Britanije i SAD-a (Pierson, 1996.)

U većini razvijenih zemalja udjel stambene potrošnje u kućnom budžetu stalno raste. To je povezano s rastom kvalitete stanovanja i nastojanjima države da jedan tako značajan segment potrošnje mora imati prioritet u kućnom budžetu.

O značenju stambene potrošnje u razvijenim zemljama govore podaci u sljedećoj tablici.

Značajna komponenta analize stambene politike je odnos zarada i cijene stana. Prema podacima iz tablice 4. udio troškova stanovanja u strukturi potrošnje stanovništva raste.

Tablica 3.

Indeksi rasta troškova života i stanarina u razdoblju 1984.-1987. u odnosu na 1980. godinu

Zemlja		1984.	1985.	1986.	1987.
Austrija	A	122	125	127	129
	B	135	141	146	149
Belgija	A	133	140	142	143
	B	137	143	149	155
Kanada	A	138	143	150	156
	B	138	146	150	157
Danska	A	140	146	151	157
	B	140	147	153	161
Finska	A	143	152	157	164
	B	141	148	152	153
Francuska	A	149	158	162	167
	B	148	157	166	175
SR Njemačka	A	118	120	120	120
	B	120	124	126	129
Grčka	A	228	272	330	394
	B	196	230	278	306
Italija	A	172	188	200	210
	B	199	213	215	223
Nizozemska	A	118	120	120	118
	B	130	135	139	142
Norveška	A	146	155	166	181
	B	144	151	160	172
Portugal (1)	A	129	154	172	189
	B	119	138	172	198
Španjolska	A	164	178	194	204
	B	160	170	180	186
Švedska	A	146	160	162	170
	B	133	144	154	158
Švicarska	A	118	122	123	124
	B	123	127	132	136
Turska (2)	A	797	1128	1518	2168
	B	811	1297	1745	2166
Velika Britanija	A	131	137	141	145
	B	149	168	177	193
SAD	A	126	129	130	135
	B	130	138	146	152

A = ukupno (1) = 1983. = 100

B = stanarina (2) = 1978. = 100

Izvor: Annual Bulletin of Housing ..., New York, 1986.

Tablica 4.

Troškovi stanovanja kao postotak ukupnih troškova domaćinstva, u tekućim cijenama, 1975.-1987. godine

Zemlja	1975.	1980.	1987.
Nizozemska	13,9	15,9	18,0
Zapadna Njemačka	17,4	18,8	20,6
Francuska	15,8	17,5	18,9
Belgija	15,4	16,4	17,1
Velika Britanija	18,3	18,8	-
Danska	22,8	27,0	26,6
Švedska	21,7	25,0	25,2

Izvor: Boelhouwer, van der Heijden, 1992.

O značenju stambene potrošnje i dobrim izgledima da ona sve više sudjeluje u strukturi potrošnje domaćinstava govori činjenica da je

u razvijenim zemljama kupnja kuće u osobnom vlasništvu prioritetnija u odnosu na orijentaciju iznajmljivanja stanova ili na druge vidove potrošnje (Haffner, 1993.). Osobitu podršku ovakvim nastojanjima daju vlade stvaranjem specijaliziranih institucija za financiranje programa stambenog zbrinjavanja.

U razvijenim zemljama se računa sa stalnim poboljšanjem standarda stanovanja. Spomenuti stambeni indikatori Svjetske banke opisuju kvalitetu stanovanja. Veoma upotrebljiv indikator kvalitete stanovanja je prosječna površina stana.

U drugoj polovini osamdesetih godina u razvijenim zemljama su izraženi programi privatizacije stanovanja (Bežovan, 1993.). Zbog krize i nestabilnosti gospodarstva teže se postižu ciljevi reforme socijalne politike protežiranja stambenog statusa stanova u vla-

Tablica 5.

Prosječna korisna površina stana u m²

Zemlja	Godina	Ukupni fond	Godina	Novi stanovi
Belgija	1991.	86,3	1991.	131,4
Danska	1995.	107,0	1995.	95,0
Njemačka (1)	1993.	88,1	1993.	89,4
Bivši DDR	1993.	70,3	1993.	94,9
Grčka	1991.	79,6	1991.	117,0
Španjolska	1991.	85,3 (2)	1995.	91,9
Francuska (2)	1995.	85,4	1995.	99,4
Irska	1995.	98,0	1995.	99,4
Italija	1985.	92,3	1993.	93,1 (2)
Luxemburg	1995.	113,0	1995.	135,0
Nizozemska	1995.	98,0	1995.	73,0 (3)
Austrija	1995.	85,3 (4)	1995.	73,0 (3)
Portugal	1995.	-	1995.	-
Finska	1995.	75,0	1995.	79,7
Švedska	1993.	92,0	1995.	71,3
V. Britanija (5)	1991.	79,7	1980.-1991.	76,0

Pojam "korisna površina stana" obično se mjeri unutar vanjskih zidova, isključujući podrum, nestambena potkrovlja, te u višestambenim zgradama zajedničke prostore.

(1) Isključen bivši DDR.

(2) Stanovi u vlasništvu stanara.

(3) Novosagrađeni socijalni stanovi.

(4) Stanovi za stalno stanovanje.

(5) Stanovi u vlasništvu stanara i subvencionirani stanovi za iznajmljivanje.

Izvor: European Commission, 1998., *Housing Statistics in the European Union*

Tablica 6.

Novosagrađeni stanovi na 1000 stanovnika

Zemlja	1980.	1985.	1990.	1993.	1995.
Belgija (1)	4,9	3,1	4,1 (2)	4,3	3,8
Danska (1)	5,9	4,8 (2)	5,3	2,7	2,5
Njemačka (2,3,4)	6,3	5,1	4,0	6,6	7,5
Bivši DDR (2,3)	6,7	7,0	3,9	1,5	6,5
Grčka (3,5)	14,1 (2)	8,9	11,8 (2)	7,6	-
Španjolska (1)	7,0	5,0	7,2	5,2	5,6
Francuska (1)	7,0 (2)	5,3	5,4	4,4	4,9
Irska (1)	8,2	6,7	5,6	6,0	8,5
Italija (5)	5,1	3,5	3,2 (2)	2,8	2,9
Luxemburg (2)	5,6	3,7	6,7	8,1	7,0 (6)
Nizozemska (1)	8,1	6,8	6,5	5,5	6,1
Austrija (3)	6,8 (2,6)	5,5 (2)	4,7	5,4	6,6
Portugal (3)	4,2	3,9	5,6 (2)	6,7	6,9
Finska (1)	10,4	10,3	13,1	6,0	4,9
Švedska (1)	6,2	3,9	6,8	4,0	1,5
V. Britanija (1,5)	4,3	3,7	3,5	3,2	3,4

(1) Belgija i Francuska započeti stanovi; Danska, Španjolska, Nizozemska, Finska, Švedska, V. Britanija nova gradnja, Irska uključeno 400 jedinica prenamijene stanova godišnje.

(2) Ova se tablica ne može izvesti iz tablice 1.1 i 3.18.

(3) Ukjučujući prenamijenu, pregradnju, obnovu i proširenje stanova.

(4) Isključen DDR.

(5) V. Britanija privatni stanovi za koje su izdane građevne dozvole, Italija stanovi s uporabnom dozvolom, V. Britanija stalno stanovanje.

(6) Austrija, prosjek za 1971.-1980., Luksemburg 1994.

Izvor: European Commission, 1998., *Housing Statistics in the European Union*

sništvu građana (Forrest, Murie, 1994.). Uloga države time ne slabi. Država mijenja strategiju u stambenoj politici. Ona više ne osigurava stanove neposredno, više je usmjerena na osiguravanje općih uvjeta za stambeno zbrinjavanje. U značajnom broju zemalja broj novosagrađenih stanova na 1.000 stanovnika opada. To je jedno od značajnih obilježja stambenih politika u zemljama Europske unije.

Programi integracije u Europskoj uniji neizravno su utjecali i na programe stambene po-

litike. Posebno je veliki naglasak na očekivanjima od uvođenja jedinstvenih građevinskih standarda (Priemus, 1993.) Priemus drži da će ograničenja javnog deficita država, članica Europske unije, utjecati na visinu stambenih subvencija, a buduća harmonizacija porezne politike vodit će prema konvergenciji stambenih politika u ovim zemljama. Migracije stanovništva u Europskoj uniji su sve značajniji problem stambenih politika. Ustanovljeni su europski regionalni i socijalni fondovi kojima se podupiru programi socijalnog stanovanja.⁹

⁹ Resorni ministri, nadležni za stanovanje zemalja članica Europske unije, sastaju se jedanput godišnje kako bi razmijenili iskustva u stambenoj politici. Europska komisija priredila je i veoma opsežnu statističku publikaciju *Housing Statistics in the European Union 1998*.

OSNUTAK I RAZVOJ STAMBENIH FINANCIJSKIH INSTITUCIJA

Stambene financijske institucije u razvijenim zemljama imaju dugogodišnju povijest i u svom su razvoju doživjele različite promjene. One su kralježnica stambenih sustava.

Stambene financijske institucije su dio socioekonomske tradicije pojedine zemlje pa na tom području često nije zahvalno raditi detaljnije usporedbe i vrednovanja pojedinih sustava (Boleat, 1987.).¹⁰

Inovacije u tom području je mnogo teže preuzimati iz jedne u drugu zemlju (Boleat, 1986.). Stambeni sustavi su, glede financiranja, podložni čestim promjenama i usklađuju se s aktualnim politikama gospodarskog i socijalnog razvoja, redovito povezanih s promjenama stranaka na vlasti (Robinson, 1988.).

Te promjene redovito daju različite ovlasti središnjoj vlasti u odnosu na lokalne i obratno. U sklopu politike restrikcije državne potrošnje vlade nastoje postići što konkretnije strategije racionalizacije u odnosu na sve stambene statute.

Proces financiranja podmirivanja stambenih potreba podrazumijeva nekoliko činjenica: stan, kao osnovna čovjekova potreba za kojim postoji neelastična potražnja, bitna je osnova reprodukcije pojedinca i njegove obitelji: stan čovjek kupuje kad je mlad i kad nema dovoljno sredstava, a otplaćuje ga tijekom svojega radnog vijeka: dio domaćinstva ne može zaraditi stan pa je tu nužna intervencija države. Zapravo, riječ je o procesu prenošenja viška sredstava s onih koji imaju više na one koji imaju manje i stambeno nisu zbrinuti. Stanovanje je dio kolektivne potrošnje i tu tržište, kao što smo već ranije rekli, ne može djelovati kao apsolutni regulator.

Globalno gledajući, u politikama razvijenih zemalja mogu se razlikovati četiri prakse financiranja podmirivanja stambenih potreba (Boleat, 1986.).

1. Najjednostavniji sustav stambenog financiranja je tzv. direktni sustav, u kojem sredstva za kupnju stana osigurava kupac bez posredstva neke financijske institucije. To su prigode kada, npr. roditelji, kupuju stanove za

djecu ili kada poduzetnik sam financira gradnju stanova koje poslije prodaje.

2. Sljedeća praksa se zasniva na ugovornom sustavu financiranja u kojemu se potencijalni kupac stana obvezuje na izvjesno razdoblje štednje po kamatnoj stopi nižoj od tržišne, na osnovi čega stječe pravo na podizanje kredita po kamatnoj stopi također nižoj od tržišne. Takav pristup opsežnije se koristio u Zapadnoj Njemačkoj, Austriji i Francuskoj.

3. Najuobičajeniji sustav financiranja ne temelji se na uzimanju pologa, što je osnovni kapital za dijeljenje stambenih kredita. Na taj način svoje poslovanje razvijaju različite štedionice i zadružne banke. U nekim zemljama, npr. u Velikoj Britaniji, Australiji i Novom Zelandu, razvile su se specijalizirane ustanove koje se nazivaju građevinskim društvima (*building society*).

4. Financiranje stambene gradnje je osobito razvijeno s pomoću hipotekarnih banaka. Institucije koje se koriste hipotekarnim bankovnim sustavom ne trebaju posebnu mrežu, pa su troškovi njihova poslovanja znatno niži od troškova institucija koje financiraju stambenu gradnju na osnovi depozita. Hipotekarni sustav financiranja je razvijen u europskim kontinentalnim zemljama, posebno u Italiji, Švedskoj i Danskoj. Taj je način financiranja bio djelotvoran u doba koliko-toliko stabilnih kamatnih stopa, a niz teškoća se javio kad su kamatne stope postale varijabilne. U novije se vrijeme u razvijenim zemljama pri uzimanju hipotekarnih kredita razumijeva da se oni uzimaju uz prilagodljivu kamatnu stopu.

Prilagodljive kamatne stope su pravednije prema kupcima stanova. Ako kamatne stope padaju, građani ne žele biti vezani dugoročnim kreditima po fiksnim stopama. Građani preferiraju kredite s niskim stopama, ako kamatne stope rastu. Uz primjenu politike fiksnih kamatnih stopa se može dogoditi da su dvije osobe, pošto uzmu hipotekarni kredit istog iznosa, nakon određena vremena u znatno različitom položaju. Promjenjiva kamatna stopa praktično stavlja sve posudioce u isti položaj, bez obzira na to kada su uzeli kredit. Fiksne kamatne stope su znale uzrokovati nepostojanost na stambenom tržištu i stambenu recesiju.

¹⁰ Stambene financijske ustanove udružene su u International Union of Housing Finance Institutions, koje je osnovano godine 1883. kao International Union of Building Societies and Savings Associations. To udruženje izdaje specijalizirani časopis *Housing Finance International*.

U vezi s praksom kreditiranja stambene gradnje preko hipotekarnih banaka u osamdesetim i početkom devedesetih godina, razvijene zemlje uglavnom potiču različite pothvate na tom području deregulacijom stambenih financijskih institucija.

U stambenoj politici razvijenih zemalja već je odavno poznata praksa da se domaćinstva koja dolaze do krova nad glavom oslobode nekih poreznih obveza. Porezna oslobađanja se često upotrebljavaju u kombinaciji sa specijaliziranim shemama štednje u posebnim financijskim ustanovama.

Porezne olakšice kod shema štednje za stan znače izuzimanje od poreza, a izuzeća se odnose na povratak kamata i premija koje primaju štediša. Stambenu politiku u području financiranja stanova u vlasništvu imaju svi kompleksniji sustavi s velikim brojem izravnih i neizravnih čimbenika (Haffner, 1993.). Porezna politika se sve više profilira kao dio strategije stambene potražnje.

U Njemačkoj (Zapadnoj) ugovorenu shemu štednje vode specijalizirane štedionice za stambenu gradnju – *bausparkassen*. Pojedinaac može sklopiti ugovor na bilo koji iznos i pristaje svake godine položiti određenu svotu, obično 5% od ugovorene svote. Štediša može odabrati da kamate primi po stopi od 2,5% ili 4,5% godišnje. Kamate koje plaćaju *bausparkassen* oslobođene su od poreza do određenih granica. K tome, država plaća premije na štednju 14% (plus dodatnih 2% za svako dijete mlađe od 18 godina), od svote uštedene svake godine najviše 800 DEM (za bračni par 1.600 DEM). Ta je premija oslobođena od poreza za one obitelji koje imaju oporezivi prihod manji od određene zarade. Domaćinstva s prihodom većim od te granice mogu sudjelovati u ugovorenom sustavu stambene štednje potraživanjem odbitaka od poreza umjesto premije. Kada štediša uloži 40 ili 50% ugovorenog iznosa, on može tražiti cjelokupni iznos. Zajam je, prema tome, razlika između uštedenoga i ugovorenog iznosa. Krediti koje daje *bausparkasse* imaju kamatnu stopu od 4,5 ili 5,75%, ovisno o tome koja je visina štednje odabrana. Rok otplate kredita je deset do dvadeset godina. Sustav *bausparkasse* ne može osigurati više od trećine potreba kupca stana ili kuće. Stoga je potrebno da se *bausparkasse* povezuje s drugim financijskim ustanovama. Često se krediti dobiveni od *bausparkasse* koriste za otplaćivanje zajmova dobivenih od hipotekarne banke.

Aktivnosti *bausparkasse* su se znatno smanjile tijekom nekoliko proteklih godina, a to je povezano sa smanjenjem premije oslobođene od poreza (Deutsch, Tomann, 1995).

Osobito razvijen sustav pomoći kućanstvima koja kupuju stan postoji u Švedskoj. Državni kredit koji daje Nacionalni stambeni odbor obično čini približno 25% cijene stana. Taj se kredit kombinira s kreditima koji se dobiju od stambenih financijskih institucija.

Zanimljiv sustav financiranja u Švedskoj je razvijen u praksi stambenog zadrugarstva. U Švedskoj postoje druga udruženja stambenih zadruga. National Association of Tenants-Saving Bank and Building Society – HSB upravlja s približno 350.000 stanova. HSB ima 2.780 primarnih organizacija (*daughter societies*) i 97 lokalnih, sekundarnih organizacija (*mother societies*). Članom jedne od tih stambenih zadruga postaje se tako da se kupi dionica organizacije, plati se pristupnina i godišnja članarina te se kod lokalne organizacije šteti određena svota novca. Upisuju se i svi koji čekaju stan, a predost imaju oni s dužim stažom na listi.

Gradnja stanova preko zadruga financira se tako da 2% čine depoziti članova, 28% čine povoljni krediti države, 7% su krediti dobiveni od hipotekarne banke. Član zadruge svaki mjesec plaća zadruzi određenu svotu novca koja podmiruje troškove i 63% otplate hipotekarnog kredita, 12% za grijanje, vodu i struju, 7% za udruživanje te 18% za upravljanje, poreze i osiguranja.

Drugo zadržno udruženje je Svenska Riksbyggen, koju je osnovao sindikat radnika u građevinarstvu godine 1940. To udruženje ima približno 180.000 stambenih jedinica. Sa stanovima udruženje HSB to čini približno desetinu ukupnog broja stanova u Švedskoj.

Glavna razlika između tih dvaju udruženja jest u tome da je HSB zadruga potrošača, tj. njezini su članovi i njezini vlasnici. Riksbyggen je u vlasništvu Švedskoga zadržnog udruženja, Švedske konfederacije sindikata i pojedinih zadruga tog udruženja koji imaju u vlasništvu 30% nacionalne organizacije. Pojedinaac – zadrugar koji ulazi u tu zadrugu stječe stanarsko pravo uplatom određenog depozita. Ako zadrugar istupi iz zadruge, ima pravo izabrati kupca i cijenu stanarskog prava.

Važno je upozoriti da se financiranje podmirivanja stambenih potreba u osamdesetim i

devedesetim godinama u razvijenim zemljama nalazi pred izazovom raznovrsnosti stambenih potreba i različitih tipova kućanstava. Sve je više staračkih kućanstava, razvedenih roditelja s djecom, samaca, supružnika bez djece, migranata, nezaposlenih, etničkih skupina itd.

Stambeno tržište i stambene financije u devedesetim doživjele su značajne promjene (Oxely, Smith, 1996.; Balchin, ur., 1996.) pod utjecajem složenih promjena u gospodarskim i socijalnim prilikama razvijenih zemalja:

1. Raste udjel stambene potrošnje u budžetima kućanstava, rastu kamate za stambene kredite.

2. Stambena potrošnja karakterizira se socijalno-demografskim promjenama,

3. Država se mora brinuti o stanovanju sve većeg broja socijalno isključenih.

4. Zaposlenost više ne jamči takozvanu socijalnu plaću (*social wage*), iz koje se namiruje stambena potrošnja,

5. Privatizacija stanovanja dovodi do sve veće deregulacije i prenošenja odgovornosti za stambenu zbrinutost na tržište i lokalne vlasti.

ZAKLJUČAK

U okviru programa razvoja socijalnih država zapadne zemlje su postigle zavidan standard stanovanja i uglavnom ostvarile pravo

svakom građanu na pristojno stanovanje. Stambeni sustavi dominantno se razlikuju s obzirom na ulogu države u podmirivanju stambenih potreba i veličinu subvencija koje ona pruža. Programi različito usmjerenih političkih stranaka dominantno su obilježili razvoj stambenih politika u pojedinim zemljama. Stambena zbrinutost i kvaliteta stanovanja ovise o velikom broju izravnih i neizravnih čimbenika.

Krizom socijalnih država, krajem sedamdesetih i početkom osamdesetih, stambeni programi su bili najviše na udaru. Broj novosađenih stanova se smanjuje i povećava se udio stambenih troškova u strukturi potrošnje kućanstava. Stambena potrošnja se sve više regulira poreznom politikom. Programi privatizacije stanovanja nisu imali očekivane učinke i jednom uvedena stambena socijalna prava teško je dokinuti.

Promjene stambenih sustava u devedesetim godinama su povezani s problemima nezaposlenosti, diskontinuitetom radne karijere, socijalnom isključenošću sve većeg broja društvenih skupina (stariji, migranti, mladi nezaposleni) i procesima integracije u jedinstveno tržište. Stambena politika se sve više integrira u programe socijalne skrbi i njome se rješavaju, prije svega, kompleksna pitanja socijalnog razvoja. Stambeni programi (stambena politika) dio su kombiniranog modela socijalne politike.

LITERATURA

- Andersen, S. H., Munk, A. (1994.) *The Welfare State Versus the Social Market Economy – Comparison and Evaluation of Housing Policies in Denmark and West Germany with Special Importance Attached to Social Housing and Rent Control*, *Scandinavian Housing and Planning Research* 11:1-25.
- Economic Commission for Europe (1987.) *Annual Bulletin of Housing and Building Statistics for Europe*. Geneva.
- Appelbaum, R. (1986.) *Swedish Housing in the Postwar Period: Some Lessons for American Housing Policy*, in: Bratt, R. et. al. ed., *Critical Perspectives on Housing*. Philadelphia: Temple University Press.
- Balchin, P. (ed.) (1996.) *Housing Policy in Europe*. London: Routledge.
- Ball, M. (1983.) *Housing Policy and Economic Power. The Political Economy of Owner Occupation*. London and New York: Methuen.
- Bežovan, G. (1993.) *Privatizacija stanovanja – djelotvornija stambena opskrba*, *Društvena istraživanja* 2:107-124.
- Bežovan, G. (ur.) (1993.) *Europske stambene inicijative*. Zagreb: Naklada MD.
- Bingham, R. D. et. al. (ed.) (1987.) *The Homeless in Contemporary Society*. Newbury: Sage Publications.
- Boelhouwer, P., van der Heijden, H. (1992.) *Housing Systems in Europe; part I.- A Comparative Study of Housing Policy*. Delft: Delft University Pres.
- Boeat, M. (1986.) *Innovations in Housing Finance Instruments and Institutions*, in: *Tax Policies and Urban Housing Markets*. Paris: OECD.
- Boeat, M. (1987.) *International Housing Finance Factbook*. London
- Birchall, J. (1988.) *Building Communities the Co-operative Way*. London: Routledge and Kegan Paul.

- Deutsch, E., Tomann, H. (1995.) Home Ownership Finance in Austria and Germany, *Real Estate Economics* 23:441-474.
- Doling, J., Davis, E. M. (1984.) *Public Control of Privately Rented Housing*. Aldershot: Gower.
- Donnison, D. (1967.) *The Government of Housing*. Middlesex: Penguin Books.
- Socijalno stanovanje u Europi (1994.) *Društvena istraživanja* 3:1-103.
- Esping-Andersen, G. (1990.) *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- European Commission (1998.) *Housing Statistics in the European Union*. Brussels.
- European Commission (1994.) *Who is Who in Housing in the European Community*. Delft.
- Forrest, R., Murie, A. (1994.) Home Ownership in Recession, *Housing Studies* 9:55-74.
- Haffner, M.E.A. (1993.) Fiscal Treatment of Owner-Occupiers in Six EC-Countries: A Description, *Scandinavian Housing and Planning Research* 10:49-54.
- Harloe, M. (1987.) Housing in an Age of Austerity, in: Vliet van, W. (ed.) *Housing Markets and Policies under Fiscal Austerity*. New York: Greenwood Press.
- Heidenheimer, A. et al. (1983.) *Comparative Public Policy - The Policy of Social Choice in Europe and America*. New York: St. Marten's Press.
- Kroes, H. et al. (ed.) (1988.) *Between Owner-Occupation and Rented Sector - Housing in Ten European Countries*. De Bilt: NCIV.
- Lemoine, J. (1990.) History of Welfare Housing Development, in: Cancellieri, A., et al. *Urban Public Housing Management: The French experience*. New Delhi: Oxford and IBH Pub.
- Lundqvist, L. J. (1992.) *Dislodging the Welfare State? Housing and Privatisation in Four European Nations*. Delft: Delft University Press.
- Melling (ed.) (1980.) *Housing, Social Policy and the State*. London: Croom Helm.
- Oxley, M., Smith, J. (1996.) *Housing Policy and Rented Housing in Europe*. London: E&FN Spon.
- Pierson, P. (1996.) *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Priemus, H. (1984.) *Housing Allowances in the Netherlands*. Delft: Delft University Press.
- Priemus, H. (1993.) A Comparative View on European Housing Policies in the Nineties, *Scandinavian Housing and Planning Research* 10:235-243.
- Priemus, H. (1997.) Housing between Markets and Public Policy, *International Conference Housing in Transition*. Piran, September.
- Robinson, R. (1988.) *Urban Housing Finance*. Paris: OECD.
- Van Vliet, W., (ed.) (1987.) *Housing Markets and Policies under Fiscal Austerity*. London: Greenwood Press.
- World Bank (1992.) *The Housing Indicators Program. Extensive Survey. Part II. Indicator Modules and Worksheets*. Washington DC.

Summary

HOUSING AND HOUSING SYSTEMS IN WESTERN COUNTRIES

Gojko Bežovan

In this paper, the author deals with the problems of, and the environment for the development of housing policy in Western countries. There is an analysis of the main interventions of the state in housing policy. The development of housing and the institutionalisation of housing systems have depended on a large number of political, economical and social factors. The author explains the main typology of housing systems and different housing policy strategies. The development of housing systems is closely related to different types of welfare state. Statistical information illustrates the housing problems and housing standards in these countries. Then, there is a conceptual framework for an analysis of housing systems. The last part of the paper deals with the development and importance of housing finance institutions. In the nineties, housing systems are faced with new developmental challenges.

Key words: housing, housing systems, housing policy, housing indicators, housing costs, housing finance institutions.