

Tranzicija u stambenom sektoru i strateške točke razvoja stambene politike u Hrvatskoj

Gojko Bežovan
Studijski centar socijalnog rada
Pravnog fakulteta
Sveučilište u Zagrebu

Pregledni rad
UDK 351.778.5(497.5)
Primljeno: ožujak 1998.

Ovaj članak je rezultat istraživanja kojemu je bio cilj identifikacija mogućnosti razvoja novih stambenih inicijativa u Hrvatskoj. U prvom dijelu se iznose rezultati stambenih istraživanja u zemljama u tranziciji. Učinci stambene tranzicije u Hrvatskoj daju se komparativno sa srednjoeuropskim tranzicijskim zemljama. Ovdje se analiziraju: stambeni statusi, cijene stanova i priuštivost stana, kvantiteta i kvaliteta stanovanja, financiranje stambene gradnje, stambene subvencije te politika i institucionalni razvoj.

U drugom dijelu se analiziraju prioriteti stambene politike u Hrvatskoj u drugom razdoblju tranzicije. Zaključno, prepoznajući jedinice lokalne samouprave kao nove aktere promjena, upozorava se na strateške točke razvoja stambene politike u Hrvatskoj.

UVOD

Stambena politika je bila jedno od najprioritetnijih područja razvoja socijalističkih društava. Već u drugoj polovini 80-tih koncept stambene politike u Hrvatskoj zapao je u ozbiljnu krizu (Bežovan, ur. 1987). Rasprave o potrebama reformi ovog sustava bile su ograničene konceptom ukupnog gospodarskog razvoja u kojem se nije dovodilo u pitanje dominaciju društvenog vlasništva i jednostranački sustav. Poslije političkog prevrata dolazi do dramatične promjene sustava stambene politike.

U prvom dijelu rada iznose se rezultati istraživanja o procesima stambene politike u tranzicijskim zemljama. Potom se analiziraju promjene sustava stambene politike u Hrvatskoj i njihovi učinci u prvoj polovini 90-tih. Jednim dijelom komparativno prikazujemo situaciju u srednjoeuropskim tranzicijskim zemljama. U ovoj analizi obrazlaže se teza da je prošlo prvo razdoblje tranzicije stambene politike i da se nalazimo pred drugom tranzicijom. Ograničenje komparativne analize je rat te razaranje stambenog fonda u Hrvatskoj.

U drugom dijelu analiziraju se prioriteti u stambenoj politici kako bi stambena politika mogla odgovoriti na stambenu krizu i postati čimbenikom razvoja moderne socijalne države u Hrvatskoj. To bi trebali biti ciljevi stambene politike u drugom razdoblju tranzicije. U ovom kontekstu upućuje se na slične probleme u

tranzicijskim zemljama te na teorijske rasprave o prioritetima u stambenoj politici.

U zaključnom dijelu analiziraju se strateške točke stambene politike po područjima. Cilj ove analize su konkretne preporuke kako bi se u zadanom okviru zaista moglo u Hrvatskoj započeti s drugom tranzicijom stambene politike.

I. PROMJENE U STAMBENOM SEKTORU U PRVOM RAZDOBLJU TRANZICIJE

Prva polovina 90-tih godina obilježena je veoma sličnim stambenim reformama u tranzicijskim zemljama. Baross i Struyk (1993) u ovim reformama prepoznaju sljedeće zajedničke karakteristike:

- decentralizacija odgovornosti države za stambenu opskrbu i privatizacija državnog stambenog fonda;
- značajna redukcija stambene proizvodnje i restrukturacija stambene ponude;
- postepena restrukturacija i razvoj sustava stambenih financija;
- reforma sektora za iznajmljivanje.

Ove reforme odvijaju se u doba gospodarske krize i uspostave novog političkog i gospodarskog sustava.

Prema Chapmanu i Murieu (1996) brojni su problemi kritični za razvoj stambenih tržišta u postsocijalističkim zemljama. Nedostupnost

informacija o stambenom sektoru treba nadoknaditi istraživanjima usmjerenima na lokalnu razinu. Ova bi istraživanja trebala odgovoriti na slijedeća pitanja:

- Kakav je utjecaj nezaposlenosti na stambeno tržište? Utječe li to na migracije?
- Kako funkcionira tržište stanova koji su u vlasništvu građana? Kako se razvija tržište korištenih stanova?
- Koje su namjere vlasnika zemljišta i nekretnina te kako to utječe na ponudu stanova?
- Kakav je položaj ljudi na različitim stambenim listama za čekanje na stan?
- Kakav je položaj novoosnovanih domaćinstava i kakve su njihove preferencije?
- Kakvi su razmjeri i priroda stambenih problema?
- Kakva je praksa davanja hipotekarnih kredita?
- Kakve probleme imaju oni koji sami grade svoje stanove i kako im se može pomoći?
- Kakvi su problemi održavanja stanova?
- Koliko je važna rastuća socijalna i gospodarska podjela društva i kako to utječe na stambenu opskrbu?

Rezultati novijih rasprava i istraživanja¹ pokazuju da je prvo razdoblje stambene tranzicije, osobito u srednjoeuropskim tranzicijskim zemljama, prošlo. Pokazatelji za takvu tvrdnju obrazlažu se činjenicama gospodarskog rasta u ovim zemljama, oporavkom stambenog tržišta, oživljavanjem stambene gradnje, prvim rezultatima inozemne tehničke pomoći, novim ulogama neprofitnih organizacija i drugih instituta moderne stambene politike (Hegedüs, i dr. 1996).

1. Stambeni statusi

Tijekom socijalističkog razdoblja u Hrvatskoj je preferiran stambeni status (*housing tenure*) stanarskih prava u društvenom vlasništvu. Ovakvi statusi stjecali su se redovito bez uloga i uz povoljnost plaćanja niske stanarine. Ovom stambenom statusu značajnim dijelom je bio podređen sustav financiranja preko do-

prinosa. Naspram takvom protežiranju ovog statusa, u Hrvatskoj je 1991. godine u strukturi stambenog fonda ovaj status bio zastupljen sa 24%. Ovaj stambeni fond je uglavnom bio dominantan u velikim gradovima.

Prema popisu 1991. godine stambeni status stanara u vlastitim stanovima u Hrvatskoj bio je zastupljen sa 63,5%. Važno je napomenuti da je u socijalističkom razdoblju u Hrvatskoj vlasništvo stambenog fonda bilo ograničeno na tri manja ili dva veća stana. Status podstanara u stanovima i dijelu stanova činio je 52.701 ili 3,3% ukupnih stambenih statusa.

U usporedbi s većinom drugih zemalja u tranziciji Hrvatska je imala veći udio stanova u kojima su stanovali njihovi vlasnici. U Češkoj je 1990. godine bilo 40,3% takvih, u Mađarskoj 77,5%, u Poljskoj 40,2%, u Slovačkoj 50,2% i u Sloveniji 65,5% (Hegedüs, i dr. 1996).

Od sredine 1991. godine do kraja 1997. prodano je 299.136 društvenih stanova. Dakle, 76% društvenih stanova prodano je nositeljima stanarskog prava. Ovaj proces bio je usporen ratom, okupacijom dijela zemlje, kasnijim donošenjem propisa o prodaji vojnih te nacionaliziranih stanova.

Rezultati procesa prodaje društvenih stanova, premda je to jedan od najznačajnijih tranzicijskih pothvata, nisu bili posebno analizirani².

Proces prodaje društvenih (državnih) stanova u drugim tranzicijskim zemljama dominantan je proces u stambenim politikama ovih zemalja u prvoj polovini 90-tih. Od 1990. do 1994. godine u Sloveniji je prodano 70% društvenih stanova, u Mađarskoj 40%, a u Hrvatskoj 57% (Hegedüs, i dr. 1996).

Prodajom društvenih stanova javljaju se problemi održavanja i upravljanja stambenim zgradama u kojima se nalaze ovi stanovi.

2. Cijene stanova i priuštivost stana

Proces prodaje društvenih stanova nije potican povećanjem stanarina u ovim stanovima. Tako su, očito zbog socijalnog mira, stanarine

¹ Ovdje se posebno pozivamo na rasprave koje su vodene na konferenciji "Housing in Transition", Piran 3-5. 09. 1997. O konferenciji više u: Bežovan (1997).

² U usporedbi s drugim srednjoeuropskim tranzicijskim zemljama u Hrvatskoj je zasigurno obavljeno najmanje istraživanja i znanstvenih rasprava na temu prodaje društvenih stanova. Evaluacija procesa prodaje (Bežovan, 1993a) pokazala je da se radi o neučinkovitom procesu koji ne daje poželjne efekte za ukupne stambene prilike u zemlji. Autor ovog teksta radi na opsežnoj studiji o prodaji društvenih stanova u Hrvatskoj.

u neprodanim društvenim stanovima ostale relativno niske. Stanarine u privatnim stanovima znatno su veće i one ovise od ponude i potražnje. U nedostatku istraživanja o kretanju ovih stanarina može se s pouzdanošću tvrditi da su one rasle u prvoj polovini 90-tih.

U Hrvatskoj u ovom razdoblju nisu provedena statistička istraživanja iz kojih bi se vidjela struktura potrošnje stanovništva i udio stambenih troškova u ukupnoj potrošnji.

Cijene stanova u novogradnji u Hrvatskoj rastu (Državni zavod za statistiku RH, 1997). Erbach i Zlatić (1996) drže da se ove cijene kreću, u apsolutnim iznosima, na razini cijena razvijenih zemalja. Ovi autori procjenjuju da su cijene previsoke jer ne postoji adekvatna kontrola troškova tijekom stvarne gradnje. Iz perspektive osobnih dohodaka kupnja stanova definitivno nije prihvativa onima koji nemaju stana.

U prvoj polovini 90-tih došlo je do dramatične promjene sustava stambene opskrbe (*housing provision*). Država se manje-više povukla iz cijelog procesa koji je postao apsolutno dereguliran.

U srednjoeuropskim tranzicijskim zemljama smanjuje se udio stanarina u strukturi potrošnje domaćinstava koji stanuju u državnim stanovima (Hegedüs, i dr. 1996). Niske su stanarine povezane s ekonomskom krizom. Povećavaju se socijalni problemi i sve si više domaćinstava ne može priuštiti pristojan stan. Hegedüs (1997) pokazuje da cijene stanova u Mađarskoj značajno rastu.

3. Kvantiteta i kvaliteta stanovanja

Analiza kvalitete i kvantitete stanova u Hrvatskoj je nepouzdana zbog ratnih razaranja stambenog fonda⁴ i zbog velikog seljenja stanovništva.

Broj novosagrađenih stanova opada već početkom 80-tih. Ovaj trend naročito opada krajem 80-tih i u prvoj polovini 90-tih.

Tablica 1.

Broj novosagrađenih stanova u Hrvatskoj po tipu vlasništva (1986-1997)

| godina | broj stanova | privatni | društveni/državni |
|--------|--------------|----------|-------------------|
| 1986. | 23.796 | 14.113 | 9.683 |
| 1987. | 22.768 | 13.762 | 8.006 |
| 1988. | 21.766 | 13.869 | 7.897 |
| 1989. | 20.341 | 13.871 | 6.470 |
| 1990. | 18.596 | 13.428 | 5.084 |
| 1991. | 12.626 | 8.470 | 4.153 |
| 1992. | 7.767 | 5.805 | 1.962 |
| 1993. | 8.343 | 7.535 | 808 |
| 1994. | 9.710 | 8.902 | 808 |
| 1995. | 7.359 | 6.514 | 845 |
| 1996.* | 12.624 | 11.407 | 1.217 |

Izvor: Statistički ljetopisi Republike Hrvatske

* Povećani broj novosagrađenih stanova u ovoj godini, prema komentarima nadležnih službenika u statistici, rezultat je obnove porušenog stambenog fonda.

Opadanje broja novosagrađenih stanova u Hrvatskoj povezano je s ratom, gospodarskom krizom i nedostatkom sustava stambene opskrbe. U raspravu o broju novosagrađenih stanova svakako treba uvrstiti činjenicu angažiranja znatnog dijela sredstava kroz obnovu ratom oštećenih i porušenih stanova i naselja. Prema izvještaju Vlade (1998) u 1997. godini završeni su radovi na obnovi 6.120 obiteljskih kuća IV., V. i VI. stupnja oštećenja, te je sanirano oko 1.200 obiteljskih kuća I-III. kategorije oštećenja. Za ove programe u 1997. godini utrošeno je 1.624.818.000 kuna.

Kroz sve oblike obnove (krediti, potpore u građevinskom materijalu, potpore u novcu i organizirana obnova teže oštećenih stambenih jedinica) ukupno je obnovljeno oko 75.600 kuća i stanova. Za ove poslove utrošeno je oko 5 milijardi kuna iz sredstava državnog proračuna.⁵

³ Pojam prihvatljivost stana prijevod je pojma *affordability*. Više o značenju pojma kao o važnom cilju stambene politike u Oxley i Smith (1996). Ovaj pojam već je ranije uveden u našu stambenu teoriju (Bežovan, ur. 1993).

⁴ Procjenjuje se da je u Hrvatskoj 113.000 stambenih jedinica ili približno 20% stambenog fonda oštećeno ili uništeno u ratu (Erbach i Zlatić, 1996:11).

⁵ Proces obnove ratom porušenih stambenih jedinica organiziran je preko Ministarstva razvitka i obnove. Proces je centraliziran i nisu nam poznate informacije da su provedene evaluacije tog procesa. U javnosti su iznesene informacije da su obiteljske kuće za žrtve rata građene preko ovog ministarstva veoma skupe. To bi mogao biti i indikator neracionalnosti procesa obnove ratom porušenih stambenih jedinica.

Trend opadanja gradnje novih stanova prisutan je i u drugim sednjoeuropskim tranzicijskim zemljama. Investicije u tu svrhu svuda su smanjene. U svim zemljama dominiraju privatni investitori. Tijekom 1994. u Češkoj 41% stanova grade privatnici, 31% zadruge, u Mađarskoj 87% privatnici, u Poljskoj 46% privatnici, a 42% zadruge, u Sloveniji 90% privatnici, u Hrvatskoj 92% privatnici (Hegedüs i dr. 1996). Problem gradnje stanova povezan je s nedostatkom sustava stambene opskrbe i sa špekulativnom gradnjom.⁶

Kvaliteta stambenog fonda u Hrvatskoj ne može se mjeriti na osnovi popisa iz 1991. godine jer je došlo do znatnog seljenja stanovništva i do rušenja stambenog fonda. Te su činjenice u Hrvatskoj dovele do opadanja stambenog standarda.

Erbach i Zlatić (1996) iznose da je u Zagrebu 1994. godine prosječna stambena jedinica bila 64 m². Po osobi je bilo 22 m² stambenog prostora. U strukturi stanova po sobnosti: posebne sobe, jednosobni stanovi i garsonjere te dvosobni stanovi činili su 63% stambenog fonda u Zagrebu. U ovim stanovima je živjelo 54% stanovnika Zagreba. U navedenim stanovima po osobi je manje površine od prosjeka za Zagreb. Prema tome je oko 50% stambenog fonda u Zagrebu prenaseljeno.⁷

Prema indikatorima kvalitete stanovanja: broj stambenih jedinica na 1000 stanovnika - 336, odnos broja domaćinstava i stanova - 0,98, broj soba po osobi - 1,10, postotak stanova s tekućom vodom - 86,2% i kupaonicom - 75,7% (Hegedüs, i dr. 1996); Hrvatska ne zaostaje značajno u odnosu na druge srednjoeuropske tranzicijske zemlje.⁸

4. Financiranje stambene gradnje

Financiranje stambene gradnje, pod utjecajem rata i gospodarske krize, postalo je je-

dan od najkritičnijih elemenata stambenog sustava. Stambeni krediti su skupi, i uz visoke cijene stanova, oni su neprihvatljivi za domaćinstva koja su podstanari.

Erbach i Zlatić (1996) drže da je u sustavu financiranja stambene gradnje posebno problematičan dio koji se odnosi na financiranje pripreme i opremanja zemljišta. Ovaj dio se u pravilu financira iz kratkoročnih kredita što dodatno povećava cijenu stanova.

Prvotne ideje, povezane s prodajom društvenih stanova, računale su s ulaganjem dijela novca od prodaje u novu stambenu gradnju. Zbog rata i tada nastalih prioriteta veoma je malo novca od prodaje društvenih stanova uloženo u gradnju stanova.⁹

Relativno kasno, u odnosu na druge srednjoeuropske tranzicijske zemlje, u Hrvatskoj su doneseni zakoni koji bi trebali doprinijeti razvoju sustava financiranja stambene gradnje. Krajem 1997. godine doneseni su Zakon o stambenoj štednji i državnom poticanju stambene štednje te Zakon o Fondu za dugoročno financiranje stanogradnje uz potporu države.¹⁰ Od realizacije odredbi ovih zakona uvelike će ovisiti razvoj stambene politike u Hrvatskoj.¹¹

Srednjoeuropske tranzicijske zemlje uložile su znatne napore u programe razvoja financiranja stambene gradnje. U okviru tih programa uglavnom se radilo o programima štednje i hipotekarnim kreditima (Hegedüs, i dr. 1996). U slučaju relativno povoljnijeg gospodarskog okruženja u Sloveniji problem financiranja stambene gradnje postaje jednim od najvećih razvojnih izazova (Hitij i Stanovnik, 1997).

5. Stambene subvencije

Sustav stambenih subvencija u odnosu na prethodno razdoblje potpuno je i bez ikakve analize nekritički napušten. Sustav stambenih

⁶ Uz pojam špekulativne gradnje veže se i pojam crnog tržišta radne snage te pranja novca.

⁷ Više o pojmu prenaseljenosti stambenog fonda vidjeti u Seferagić (1987).

⁸ Hrvatska i druge srednjoeuropske tranzicijske zemlje imaju značajno niži stambeni standard u odnosu na zemlje Europske unije. Više o tome European Commission (1993).

⁹ Ne postoje pouzdani podaci o ulaganju novca od prodaje u stambenu gradnju. Autoru su poznati tek neki slučajevi gradova koji su od prodaje stanova gradili stanove za stradalnike rata.

¹⁰ Važno je napomenuti da su ovi propisi doneseni bez ikakvih javnih rasprava. Stručna i znanstvena javnost nisu imale mogućnosti sudjelovanja u procesu njihova sačinjavanja. Izostanak javnih rasprava, premda su državni mediji o zakonima puno javljali - istina nekritički, doprinio je činjenici da su građani sigurno veoma neupućeni i ne znaju što im ovi zakoni nude. U stambenoj teoriji je to klasični "top-down" pristup i zbog toga problemi s primjenom ove inovacije sasvim su izvjesni.

¹¹ Sustavi financiranja stambene gradnje uvijek su dio šireg koncepta programa socijalne države i razvijaju se na duži rok (Deutch i Tomann, 1995).

subvencija, izravnih i neizravnih, u Hrvatskoj za sada ne postoji. U tom smislu se stambene potrebe podmiruju uglavnom po zakonima ponude i potražnje. Subvencijom, istina neselektivnom, može se smatrati takozvana zaštićena stanarina koju plaćaju najmprimci u neprodanim društvenim stanovima. Subvencijom možemo smatrati mogućnost davanja jednokratnih pomoći za plaćanje računa javnih ili komunalnih poduzeća u okviru programa socijalne skrbi. U 1997. za ove subvencije utrošeno je 30,8 milijuna kuna.

U okviru stambenih subvencija naročito je kritičan status domaćinstava koja imaju status podstanarstva. Zbog nelegalnosti (nepostojanje ovjerenih ugovora o najmu uz navedene realne iznose najamnine) stambenog tržišta ova domaćinstva ne mogu ostvariti stambene subvencije.

U Hrvatskoj ne postoji mogućnost subvencioniranja kupnje stana kroz porezno priznate rashode poreza na dohodak.

Uvođenjem poreza na dodanu vrijednost za stanove u novogradnji cijene stanova su u Hrvatskoj porasle. Država će teško omogućiti davanje bilo kakvih subvencija koje će neutralizirati ovakvo djelovanje poreza na dodanu vrijednost.¹²

Razvoj sustava stambenih subvencija u srednjoeuropskim tranzicijskim zemljama bio je jedan od prioriteta poslova u stambenoj politici (Hegedüs, i dr. 1996). Hegedüs (1997), analizirajući sustav stambenih subvencija u Mađarskoj, iz državnog i proračuna lokalnih vlasti te subvencija kroz porezni sustav, navodi 14 različitih vrsta subvencija.

6. Politika i institucionalni razvoj

Krajem 80-tih i početkom 90-tih stambena politika je bila jedan od političkih prioriteta u Hrvatskoj. Već šest mjeseci poslije uspostave nove vlasti Vlada je priredila stambenu reformu (Bežovan, 1991). Od prijedloga ove reforme jedino je realizirana prodaja društvenih

stanova.¹³ Stambene probleme ponovo je Vlada stavila na dnevni red 1994. godine. Međutim, očit iz političkih razloga se odustalo od saborske rasprave oko tog prijedloga (Bežovan, 1994).

Važno je napomenuti da se u vladinim izvješćima o socijalnoj politici 1994, 1996. i 1998. godine ne tretiraju problemi stambene politike. Oni se jedino tretiraju (1996) kao problemima stambenog zbrinjavanja stradalnika rata i stambenog zbrinjavanja socijalnih slučajeva.

U okviru Nacionalnog programa demografskog razvitka, s početka 1996. godine, predviđene su i posebne mjere stambene politike. Pronatalitetni krediti za stambeno zbrinjavanje mladih bračnih parova, davanje na korištenje državnih stanova te davanje socijalnih stanova okosnica su ovog programa. U dijelu stambene politike ovaj je program očitio trebao poslužiti u političko-izborne svrhe.

Erbach i Zlatić (1996) u svojoj studiji zaključuju: "Međutim, Vlada nije napravila institucionalni ili policy okvir potreban da bi se podržalo privatnu stambenu opskrbu za većinu stanovništva, niti je odredila potrebno vodstvo kako bi se tranzicija uspješno provela. Rezultat je veoma neaktivan stambeni sektor i veoma mala proizvodnja stanova." (48)

Iz političkih programa može se vidjeti da je u Hrvatskoj na djelu rezidualni program stambene politike (*supplementary housing policy*)¹⁴ koji nema značajnijeg mjesta u konceptu šireg programa razvoja socijalne države.

U Hrvatskoj je poseban problem institucionalni razvoj stambenog sustava. Raniji sustav je razrušen. Ne postoje planovi stambene gradnje niti urbanistički planovi u okviru kojih bi se realizirali. Bespravna stambena gradnja je ponovo uzela ozbiljnog maha.¹⁵ Ne prepoznaju se akteri u stambenom sustavu što bi pokrenuli razvoj mreže institucija koje bi bile stambena infrastruktura. U okviru programa institucionalizacije nužno je potrebna inozemna *know-how* pomoć. U situaciji neprepoznatljivosti aktera ponudeni programi ne padaju na

¹² Prilikom uvođenja PDV-a za stanove u novogradnjama postojale su informacije o različitim praksama u razvijenim zemljama (Kersner-Škreb, 1996). Međutim, primjena PDV-a u ovom području daleko je ozbiljnija stvar. Pored toga, ne postoje nikakve sustavne analize o porastu cijena stanova poslije uvođenja PDV-a.

¹³ Uspostavom nove vlasti došlo je do velike preraspodjele stambenog fonda. Stanovi su dijeljeni novoj političkoj eliti. To je, vjerojatno, bio jedan od važnijih razloga da su se teme stambene politike u prvoj polovini 90-tih stajale na stranu.

¹⁴ O tipologiji stambenih politika više u Heidenheimer i dr. (1990:97-131)

¹⁵ O ovim problemima može se čitati u novinama, *Večernji list* (1993).

plodno tlo.¹⁶ U ovom kontekstu institucionalni razvoj znatno će ovisiti od ljudskih resursa i političkih prioriteta u zemlji.

Stambena politika je veoma rano došla na dnevni red političkih rasprava u srednjoeuropskim tranzicijskim zemljama. Razvoj institucionalne infrastrukture i ljudskih resursa za ovu oblast od prioritetne su važnosti (Hegedüs, i dr. 1996). Mađarska je osnovala poseban parlamentarni odbor za stambenu politiku sastavljen od zastupnika, aktera u stambenoj politici, stručnjaka i znanstvenika (Hegeds, 1997). Slovenija je stambene probleme aktualizirala kroz dugotrajnu raspravu i donošenje Nacionalnog stambenog programa (Mandič, 1996).

II. PRIORITETI U DRUGOM RAZDOBLJU TRANZICIJE

U usporedbi s drugim srednjoeuropskim tranzicijskim zemljama u Hrvatskoj je zbog rata prvo razdoblje stambene tranzicije trajalo nešto duže. Tek u 1997. godini rasprave o stambenoj politici dolaze na dnevni red. Donose se novi propisi o stambenoj štednji i dugoročnom financiranju stanogradnje, banke su aktivnije u financiranju stambene gradnje, oživljava se stambena gradnja. Dakle, počela se voditi aktivna stambena politika. U odnosu na druge zemlje Hrvatska, uglavnom zbog nesudjelovanja u inozemnim programima tehničke pomoći, značajno zaostaje u istraživanjima u ovoj oblasti te u institucionalnim i ljudskim potencijalima koji se bave ovim područjem.

Raspravljajući o prioritetima imamo u vidu načelo imperfekcije stambenog tržišta, kao i imperfekcije vladinih intervencija (Priemus, 1997).

1. Stambeni statusi

U Hrvatskoj postaje dominantnim stambeni status domaćinstava koji stanuju u vlastitim stanovima. S kupljenim društvenim stanovima, a i s privatnim stanovima, postoji problem

uknjižbe u zemljišne knjige. Bez valjane uknjižbe teško je organizirati tržište stanova i hipotekarno kreditiranje stambene gradnje.

Stambeni status stanovanja u socijalnim stanovima nepoznanica je naše stambene politike. Kao dio koncepta razvoja socijalne države, socijalni bi stanovi u strukturi stambenog fonda trebali biti zastupljeni s 12 do 15%. U Hrvatskoj bi trebalo poraditi i na razvoju stambenih statusa, povezanih s praksom neprofitnih stambenih organizacija.¹⁷

Stambeni status stanara u neprodanim društvenim stanovima, zaštićenih najmoprimaca, treba staviti u dinamičan odnos stambenog tržišta.

2. Cijene stanova i priuštivost stana

Strateški prioritet druge tranzicije treba biti snižavanje cijene stanova u novogradnji. Koncept priuštivosti takvih stanova treba zasnovati na dohotku domaćinstava, imajući u vidu razvojni tip stana. To podrazumijeva stambenu karijeru od manjeg stana na početku do stana primjerene veličine s rastom broja članova obitelji.

Cijene stanova moguće je smanjiti strategijama samopomoći u gradnji, *rohbau* strategijama, pripremom i opremanjem zemljišta (*sites and services*) i slično.

Kod stanova sa zaštićenom najamninom uvesti ekonomsku stanarinu koja bi pokrivala troškove održavanja i upravljanja s jasnim kriterijima subvencija.

Kao strateški prioritet uvesti kontrolu cijena stanova koji se iznajmljuju na tržištu. Kontrola ovih cijena treba biti važan dio programa razvoja socijalne države.¹⁸

3. Kvantiteta i kvaliteta stanovanja

Ranije smo upozorili da su zbog ratnog razaranja stambenog fonda i značajnih migracija stanovništva kvantitativni i kvalitativni podaci o stanovanju u Hrvatskoj nepouzdan. Na osnovi raspoloživih statističkih podataka ne-

¹⁶ Autoru su poznati primjeri ponude programa Habitat i Europskog udruženja neprofitnih stambenih organizacija koji u Hrvatskoj nisu naišli na plodno tlo. Predstavnici ovih inicijativa žalili su se da u hrvatskoj vladi ne mogu naći pouzdane partnere. Za dobar primjer tehničke pomoći vidjeti Bessonova i dr. (1996).

¹⁷ To je jedan od prioriteta koji naročito ističe Priemus (1997). Naspram takvih prioriteta, kod nas se temi razvoja neprofitnih stambenih organizacija ne posvećuje potrebna pozornost.

¹⁸ Uvođenje ove mjere stambene politike u danas razvijenim zemljama bio je veoma značajan doprinos profilaciji socijalne države.

moguće je napraviti pouzdanu procjenu nedostatka stanova.¹⁹ U tom smislu trebalo bi organizirati dodatna istraživanja radi procjene nedostatka stanova i poželjnosti stambenog standarda u odnosu na veličinu nacionalnog dohotka. Ovakva računica trebala bi biti podlogom za izradu nacionalne stambene strategije.

Problemi upravljanja i održavanja stambenog fonda dovode do svakodnevnog opadanja kvalitete stanovanja. Učenje iz inozemnih iskustva i tehnička pomoć u ovom području jedan su od važnijih prioriteta stambene politike.

Bespravna gradnja, kao rezultat neučinkovite urbanističke politike, trajno devalvira urbane prostore i dovodi u pitanje kvalitetu stanovanja. Ozbiljnom bavljenju ovim problemom treba prethoditi javna rasprava za koju očito još uvijek ne postoje političke pretpostavke.²⁰

4. Stambene financije

Sustav premirane stambene štednje i dugoročnog financiranja stambene gradnje trebao bi dati osnovne poticaje za oživljavanje stambenog tržišta.²¹ Razvoj programa premirane stambene štednje - stambenih štedionica, potrebno je povezivati uz konkretne projekte stambene gradnje. Kao investitore tu bi trebalo razviti neprofitne stambene organizacije.

Učinkovit sustav financiranja stambene gradnje moguće je razviti uz sigurnost ulaganja novaca u stanove u gradnji. Brojne prevare i bankroti građevinskih poduzeća ne daju kupcima sigurnosti da kupuju stanove dok su još u gradnji. Zakon kojim bi se obvezalo investitore na osiguranje stambenih projekata u gradnji kod osiguravajućih društava dao bi sigurnost građanima da kupuju stanove u ranijoj fazi njihove gradnje i da time pojeftinjuju njihovu cijenu.

U kreditnim sredstvima banaka trebalo bi posebno jačati stambeni portfelj. Povoljniji krediti iz stambenih portfelja mogu se opravdati multiplikativnim efektima stambene gradnje na ukupni gospodarski razvoj zemlje.²²

Jedan od najvažnijih problema u našoj stambenoj politici jest činjenica da su srednji slojevi postali vlasnici društvenih stanova uz plaćanje relativno niske cijene. Sada ova domaćinstva imaju veoma mali udio stambene potrošnje u strukturi troškova. Dugoročno to znači veliko dezinvestiranje u nacionalno bogatstvo stambenog fonda. S druge strane, raniji društveni stambeni fond veoma je upitne kvalitete i ne podmiruje stambene potrebe znatnog dijela srednjih slojeva. Dakle, dio platežno sposobnih srednjih slojeva, koji stanuju u manjim ili nekvalitetnijim stanovima, treba kreditirati za kupnju novih stanova. Prema iskustvima razvijenih zemalja ovo bi trebalo biti najznačajniji poticaj novim stambenim projektima. Njihovi stanovi se oslobađaju za tržište i mogli bi po cijenama zadovoljiti standarde socijalnih stanova.

Jedinice lokalne smouprave na ime uplata, izvršenih u konvertibilnim valutama, a prema Zakonu o prodaji društvenih stanova, trebale bi ostvarivati povrat ovih sredstava. Ovo bi mogla biti poticajna sredstva za značajniju ulogu jedinica lokalne smouprave u stambenoj politici. Ova bi sredstva trebala usmjeriti u pripremu i opremanje građevinskog zemljišta.²³

Izgradnja učinkovitog sustava financiranja stambenih potreba dugoročan je projekt²⁴ i ovisi o gospodarskim prilikama te o političkim opcijama u pojedinoj zemlji.

5. Stambene subvencije

Stambenim subvencijama trebalo bi profilirati politiku potražnje na stambenom trži-

¹⁹ Jedna procjena nedostatka stanova koju je napravila Vlada (1996), usmjerena na stambene potrebe stradalnika Domovinskog rata i na socijalno ugrožene, iskazuje nedostatak od 35.000 stambenih jedinica.

²⁰ Američkim stručnjacima koji su sudjelovali u izradi studije Erbach i Zlatič (1996) bio je sasvim neshvatljiv fenomen širenja bespravne stambene gradnje i nepostojanje javnih rasprava na ovu temu.

²¹ Valja napomenuti da su programi stambene štednje bili prepoznati kao prvi pozitivni koraci u stambenim politikama drugih tranzicijskih zemalja (Szolgayová, 1997).

²² Na primjeru Njemačke Dorner (1997) upozorava da 100 radnih mjesta u stanogradnji povlači za sobom još 90 poslova u drugim granama.

²³ Vlada (1996) u svom programu drži da bi se jedinice lokalne samouprave trebale baviti gradnjom socijalnih stanova iz ovih sredstava.

²⁴ Takvi projekti značajno ovisе o tradiciji, kulturi, povjerenju prema institucijama u društvu. Prema Dorneru (1997) to je program "kollektivne" samopomoći.

štu.²⁵ Prije svega, treba uvesti porezne povlastice u plaćanju poreza na dohodak za osobe koje podmiruju svoje stambene potrebe do određene veličine stana. Ranije smo spomenuli premiranu stambenu štednju. Vlada bi trebala uvesti posebne subvencije za gradnju socijalnih stanova. Prema modelu razvijenih zemalja treba uvesti subvencije za rehabilitaciju stambenih objekata kojima je cilj štednja energije.

Kroz porezni sustav trebalo bi destimulirati pretvaranje stambenog u poslovni prostor. Poreznim sustavom, uvođenje posebnih poreza na kupnju stanova za komercijalne namjene, smanjiti pritisak na stambenom tržištu kupaca koji stanove kupuju radi očuvanja vrijednosti novca, a ne radi podmirivanja stambenih potreba.²⁶

Posebnu pažnju posvetiti subvencioniranju najamnine domaćinstvima-podstanarima. Uz predložene kontrolirane cijene najmnine, ovakav program subvencioniranja omogućio bi stambenu štednju dijelu ovih domaćinstava i ranije ulaganje novaca za kupnju vlastitog stana.

Neprofitni status investitora - neprofitnih stambenih organizacija, bila bi subvencija koja bi jačala ponudu stanova.

Sustav stambenih subvencija i njihove učinke trebalo bi sustavno evaluirati i na osnovu toga uvoditi inovacije.

6. Politika i institucionalni razvoj

Stambeni problemi po svojim razmjerima zaslužuju status prvorazrednog gospodarskog, socijalnog i političkog problema. Aktualizaciju ovih problema i priređivanje programa za njihovo rješavanje moglo bi se postići osnivanjem saborskog odbora za stambenu politiku. Odbor bi, po inozemnim iskustvima, trebali sačinjavati predstavnici različitih interesnih skupina, povezanih uz stambenu politiku.

Na razini konsenzusa političkih čimbenika u zemlji trebalo bi izraditi i usvojiti Nacionalni stambeni program, kao dio koncepta razvoja socijalne države. Nacionalni stambeni program trebao bi biti osnovom za izgradnju nove stambene institucionalne infrastrukture. Iz njega bi trebalo biti jasna uloga Vlade i lokalnih vlasti, tržišta, neprofitnih stambenih organizacija, stambenih štedionica i Fonda za dugoročno financiranje stanogradnje uz potporu države i drugih.²⁷

Nacionalni stambeni program trebao bi definirati omogućavajuću stambenu strategiju (*enabling housing strategy*) na ovom stupnju gospodarskog razvoja zemlje. Cilj takve strategije jest pristojno stanovanje za sve, ovisno o platežnoj moći domaćinstava i uz razumne državne subvencije.

Kritičan moment u izgradnji stambene infrastrukture su interdisciplinarni stručni i znanstveni potencijali s kojima možemo računati u ovako ozbiljnom poslu.

III. STRATEŠKE TOČKE RAZVOJA STAMBENE POLITIKE U HRVATSKOJ

Na osnovi ranije iznesenih problema u prvom razdoblju stambene tranzicije te prioriteta u drugoj stambenoj tranziciji, omogućavajuća stambena strategija u Hrvatskoj izgledna je na razini jedinica lokalne samouprave (gradova) kao aktera novih stambenih inicijativa. Ove stambene inicijative treba vezati uz slijedeće strateške točke: 1. "Preraspodjelu" postojećeg stambenog fonda; 2. Gradnju novih stanova; 3. Institucionalnu izgradnju; 4. Ciljane skupine; 5. Očekivane efekte; 6. Evaluacije.²⁸

1. "Preraspodjela" postojećeg stambenog fonda

Polazi od pretpostavke da se postojeći stambeni fond koristi neracionalno i ispod nje-

²⁵ Više o različitim tipovima stambenih subvencija Bežovan (1994a).

²⁶ Ovo je u svijetu već poznati institut (Ghaus, 1995) koji se posebno primjenjuje na razini gradova. Teško je procijeniti kako bi jedna ovakva radikalna inovacija bila kod nas prihvaćena.

²⁷ Danas u Hrvatskoj novi poslodavci ulažu i u podmirivanje stambenih potreba svoje radne snage dajući stanove prestižnim stručnjacima. Imajući u vidu povijesnu ulogu velikih korporacija u stambenim politikama danas razvijenih zemalja postavljaju se zahtjevi za preispitivanjem moguće uloge naših poduzeća u stambenoj politici. Na primjer, što znači ako poslodavac za svoje zaposlene sagradi stanove? Da li je opravdano taj trošak odbiti od poreza na dobit?

²⁸ Autor ima iskustvo sudjelovanja u izradi stambenih strategija u Zagrebu (Ekonomski institut - Zagreb i Gradski zavod za planiranje razvoja i zaštitu čovjekova okoliša, 1993) i u Varaždinu. Ovdje se radi o "bottom - up" pristupu koji zagovaraju Chapman i Muric (1996).

gove tržišne vrijednosti. Intervencijama, uglavnom tržišnog karaktera, moguće je dobiti dio stanova i uz to riješiti neke važne socijalne probleme za relativno kraće vrijeme. Ovdje se treba posebno usmjeriti na:

a) *Neprodate, ranije društvene stanove.* Usatvoriti broj ovih stanova, njihovu kvalitetu, vidjeti tko stanuje u njima, kakva je platežna moć najomprimaca. Veći dio stanara u ovim stanovima nije u stanju platiti ekonomske najamnine i troškove stanovanja. Stanarima u ovim stanovima koji imaju neko drugo rješenje, na primjer kuću na selu ili preseljenje kod djece, ponuditi kupnju tog stana za 30% njegove tržišne vrijednosti. Domaćinstvima u prevelikim stanovima ponuditi manje stanove uz nadoplatu. Ranije društvene stanove, koji su kupljeni na otplatu i gdje domaćinstva imaju problema s otplatom, također uključiti u ovu opciju.

b) *Stanovi, bez obzira na vlasništvo, u kojima stanuju starije osobe.* S umirovljenjem staračka domaćinstva u razvijenim zemljama redovito sele u manje stanove koji odgovaraju njihovim potrebama i platežnim sposobnostima. Dio nemoćnih seli u specijalizirane ustanove. Staračka domaćinstva odlaze iz velikih gradova gdje je život redovito skup i gdje životna okolina ne odgovara njihovim potrebama (Bežovan, 1996). Na taj način ostvaruje se "protok" stanova na stambenom tržištu. Ovaj "protok" na stambenom tržištu stimulira se mjerama porezne politike, a postoje i posebne neprofitne i tržišne organizacije koje potiču ovakav proces.

Kod nas staračka domaćinstva redovito nisu imala životnu strategiju seljenja iz većeg u manji stan ili iz velikoga grada u manje mjesto gdje su troškovi stanovanja niži i gdje je stambena okolina prijatnija. Na to ih nisu silili tržišni zakoni. Stanarine i troškovi stanovanja bili su niski. Prema popisima stanovništva 1981. i 1991. godine u velikim gradovima registriran je značajan broj velikih stanova koje su koristila jednočlana i dvočlana domaćinstva. Pretpostavljamo da se tu radilo ponajviše o staračkim domaćinstvima.

Prodajom društvenih stanova nositeljima stanarskog prava situacija se, vjerojatno, donekle promijenila. Jedan dio kućanstva dobro je unovčio svoje stanarsko pravo. Zasiurno, najveći broj domaćinstava koji nisu kupili društveni stan su staračka domaćinstva. Oni, vje-

rojatno, nisu u stanju niti pokrivati troškove stanovanja. Ovi stanari, kao i vlasnici većih stanova, vjerojatno iznajmljuju dio prostora u stanovima kako bi popravili svoju ekonomsku situaciju.

Staračka domaćinstva - umirovljenici imaju niske mirovine. Uštedevine su im istopljene u doba rata. Životni standard doveden im je u pitanje. U takvim situacijama kod nas treba razmišljati o tržišnoj valorizaciji stana, kuće i zemljišta koje umirovljenici imaju kao o potencijalnom izvoru prihoda koji može popraviti njihov životni standard. U istraživanju o položaju umirovljenika u Hrvatskoj (Renko, 1997) 65% umirovljenika su vlasnici stana ili kuće, 24% su vlasnici stanova u otkupu te 8% su zaštićeni najomprimci. U tom smislu nisu pripremljene niti mjere politike socijalne skrbi. Različite socijalne pomoći mogu dobiti i staračka domaćinstva - umirovljenici čiji stan na tržištu vrijedi i nekoliko stotina tisuća kuna.

U gradovima značajan broj staračkih domaćinstava - umirovljenika stanuje u stanovima koji su im preveliki, gdje su im troškovi stanovanja veliki ili koji svojom lokacijom i opremom ne odgovaraju njihovim potrebama. Većina domaćinstva nisu u stanju platiti troškove stanovanja te troškove upravljanja i održavanja ovih stanova (Renko, 1997). Dakle, jedan dio ekonomski neaktivnog stanovništva - umirovljenici koriste dio izuzetno vrijednog i atraktivnog stambenog fonda, u velikim i većim gradovima, ispod njegove tržišne vrijednosti. K tome, veći dio ove populacije zbog niskih mirovina socijalno je ugrožen i ne može održati poželjnu razinu životnog standarda.

Kod socijalnog položaja umirovljenika valja valorizirati vrijednost stana što ga oni koriste kao vlasnici ili kao najomprimci u ranijim društvenim stanovima koje nisu kupili. Prodajom ovih stanova, odnosno seljenjem ovih kućanstava u manje, jeftinije stanove, staračke domove i u manja naselja može se popraviti njihov materijalni položaj te se na tržištu stanova može javiti ponuda kvalitetnih stambenih jedinica. U spomenutom istraživanju (Renko, 1997) kao preferencija zaštite standarda umirovljenici su skloni smještaju u staračke domove.

Razvoju ovakvih programa trebala bi prethoditi istraživanja s ciljem tržišne valorizacije stambenog statusa umirovljenika uzimajući u obzir i druge nekretnine s kojima raspolažu. U

tom smislu istražila bi se njihova spremnost na preseljenje u jeftiniji i prikladniji stan, odnosno starački dom,²⁹ što bi značilo popravljivanje njihova socijalnog položaja. Dakle, istraživanja bi trebala odgovoriti na pitanje koliko bi politika seljenja starijih osoba u prikladnije stambene situacije popravila njihov socijalni položaj i, s druge strane, što bi to značilo za ponudu stanova na tržištu.

2. Gradnja novih stanova

Kod gradnje novih stanova zadržati strateško opredjeljenje o poželjnosti kvalitete novosagrađenih stanova. U strukturi stambenog fonda u našim gradovima već sada stanovi u stambenim blokovima čine prevelik udio. Stoga više ne bi trebalo poticati gradnju stanova u većim stambenim blokovima. Kod gradnje novih stambenih jedinica poticati stambenu potražnju onih domaćinstava koji već imaju stanove, ali ne odgovaraju njihovim potrebama i onih mladih domaćinstava koji stanuju kod roditelja.

U tom smislu potrebno je:

a) *Kupiti i pripremiti zemljište za gradnju obiteljskih kuća.* U kupnji i pripremi zemljišta kao investitor pojavila bi se poglavarstva koristeći postojeća sredstva od prodaje stanova, sredstva stambene štedionice, izdavanje obveznica gradova uz kredite lokalnih banaka. Ponuda za gradnju obiteljskih kuća treba biti raznovrsna, od samostojećih manje ili više luksuznih objekata, dvojnih objekata, te objekata u nizu. Razina opremljenosti zemljišta može smanjiti prodajnu cijenu. Ovim se projektom u kraćem vremenu mogu postići značajni efekti. Naglasak treba biti na samopomoći u gradnji.

b) *Urbana obnova.* Na osnovi uvida u stanje stanova u vrijednim objektima u gradskim jezgrama donijeti odluke o kupnji stanova u ciljanim objektima - stanarima ponuditi druge solucije. Nakon toga ovi se objekti mogu obnoviti i prodati za luksuzne stambene ili poslovne prostore. Efekti ovog posla su višestruki.

Potkrovlja u zgradama u gradskim jezgrama mogu biti dio novog kvalitetnog stambenog ili poslovnog prostora.

Problemi ravnih krovova i njihove sanacije neizostavno će doći na dnevni red lokalnih vlasti, bez obzira na novu vlasničku strukturu i

obveze vlasnika. Kapitalan dio urbane obnove u narednih 10 godina bit će sanacija ravnih krovova uz mogućnosti nadogradnje mansardnih stanova.

3. Institucionalna izgradnja

U okviru ove strategije potrebno je izgraditi nove institucije, donijeti nove propise i razviti ljudske resurse koji će moći pouzdano planirati i primijeniti novu stambenu strategiju u gradovima.

Od raspoloživih sredstava i onih koja pritežu, te proračunskih i kreditnih sredstava, poglavarstva bi trebala osnovati vlastiti stambeni fond. To bi se moglo koristiti kao udjel u stambenoj štedionici. Lokalna samouprava bi time dala poticaje za novu stambenu štednju lokalnom stanovništvu.

Opsežna stambena strategija podrazumijevala bi i donošenje novih propisa. U tom smislu bilo bi važno ispitati mogućnosti uvođenja poreza na neizgrađeno građevinsko zemljište, poreza na prenamjenu stambenog u poslovni prostor te prava provokupa jedinice lokalne samouprave u prometu građevinskim zemljištima.

4. Ciljane skupine koje bi bile obuhvaćene ovim projektima

1. Domaćinstva koja imaju stanove ili kuće, a platežno su sposobna investirati u kvalitetnije stambene objekte.

2. Stambeno nezbrinuta, mlada domaćinstva, koja uz stambenu štednju mogu doći do pristojnog stana.

3. Staračka domaćinstva koja imaju stan ili kuću, odnosno su zaštićeni najmoprimci, a voljni su uz tržišnu valorizaciju postojeće stambene situacije prihvatiti nova rješenja: manji stan ili smještaj u staračkom domu.

4. Domaćinstva koja prema svom statusu i pravilima jedinica lokalne samouprave mogu dobiti socijalne stanove.

5. Efekti koji se mogu očekivati od ove strategije

a) Ovo je snažan poticaj gospodarskom razvoju. Domaćinstvima se daje mogućnost pla-

²⁹ Za ove namjene tek bi trebalo graditi staračke domove. *Večernji list* (1998a) javlja o listi od 17.000 osoba koje čekaju na smještaj u staračke domove. U *Novom listu* (1998) lokalne vlasti traže potencijalne osnivače staračkih domova.

niranja rješenja stambenih pitanja. Raste zaposlenost. Ostvaruju se novi prihodi za gradski proračun.

b) Poglavarstvo se brine o mladim domaćinstvima, starima, te socijalnim slučajevima.

c) Politički gledano, poglavarstvo - stranka na vlasti, stječu povjerenje i ugled pokazujući da je moguće biti od pomoći građanima u rješavanju njihovih životnih problema.

LITERATURA

- Barross, P.; Struyk R. (1993) "Housing Transition in Eastern Europe", *Cities* 10(3):179-199.
- Bessonova, O.; Kirdina, S.; O'Sullivan, R. (1996) *Market Experiment in the Housing Economy of Russia*. Novosibirsk, The Siberian Branch of Russian Academy of Science - Institute of Economics and Industrial Engineering; PADCO.
- Bežovan, G. ur. (1987) *Stambena politika i stambene potrebe*. Zagreb, Radničke novine.
- Bežovan, G. (1991) "Stambena reforma i izgledi za poboljšanje stambene zbrinutosti građana." (23-32) u Graovac, V. (ur.) *Stambena reforma u Hrvatsko*. Zagreb, Radničke novine.
- Bežovan, G. (ur.) (1993) *Europske stambene inicijative*. Zagreb, Naklada MD.
- Bežovan, G. (1993a) "Evaluation of Public Housing Sale Process in Croatia". konferencija *Evaluacija socijalnih programa*, Bled.
- Bežovan, G. (1994) "Umjesto reforme dolazi sovjetizacija", *Vjesnik* 24. ožujka. Zagreb.
- Bežovan, G. (1994a) "Prilog preispitivanju potencijala za razvoj socijalnog stanovanja u Hrvatskoj", *Društvena istraživanja* 3:89-103.
- Bežovan, G. (1996) "Problemi stanovanja starijih osoba i mogućnosti promocije novih strategija", *Revija za socijalnu politiku* 3: 117-126.
- Bežovan, G. (1997) "Međunarodna konferencija: Stanovanje u tranziciji", *Društvena istraživanja* 6: 653-656.
- Chapman, M.; Muric, A. (1996) "Full of Eastern Promise - Understanding Housing Privatization in Post-Socialist Countries", *Review of Urban & Regional Development studies* 8:156-170.
- Deutsch, E.; Tomann, H. (1995) "Home Ownership Finance in Austria and Germany", *Real Estate economics* 4: 441-474.
- Dorner, M. (1997) "Stambena štednja u Njemačkoj". u *Rješavanje stambene problematike* (93-103) Split, Zebra plus d.o.o.
- Državni zavod za statistiku RH. (1997) *Statistički ljetopis*, Zagreb.
- Državni zavod za statistiku RH. (1998) *Priloženje*. Broj: 3.1.8/12. "Prodani stanovi na kojima postoji stanarsko pravo". Zagreb.
- Ekonomski institut - Zagreb i Gradski zavod za planiranje razvoja i zaštitu čovjekova okoliša (1993) *Osnovne smjernice budućeg razvitka Grada Zagreba*. Zagreb.
- Erbach, J.; Zlatić, M. (1996) *Croatia Housing Sector Assessment*. Washington, PADCO.
- European Commission. (1993) *Statistics on Housing in the European Community*. Brussels.
- Ghaus, A. F. (1995) "Excess Burden of the Property Tax: The Open versus the Closed City Case", *Journal of Housing Economics* 4: 392-402.
- Hegedüs, J. (1997) "Housing Subsidies and Distortions (an analyses of the subsidies in Hungarian housing system)", International Conference *Housing in Transition*, Piran, September.
- Hegedüs, J.; Tosics, I.; Mayo, S. K. (1996) "Transition of the Housing Sector in the East Central European Countries", *Review of Urban & Regional Development studies* 8:101-136.
- Heidenheimer, A. J.; Hecllo, H.; Adams, C. T. (1990) *Comparative Public Policy*, New York, St. Martin's Press.
- Hitij, K.; Stanovnik, T., (1997) "Housing Finance in Slovenia: a Dismal Tale", International Conference, *Housing in Transition*, Piran, September.
- Kesner-Škreb, M. (1996) "Izuzeća od plaćanja poreza na dodanu vrijednost", *Financijska praksa* 20 (2):169-178.
- Mandič, S. (1996) *Stanovanje in država*. Ljubljana, Znanstveno in publicistično središče.
- Ministarstvo razvitka i obnove RH. (1996) *Nacionalni program demografskog razvitka*, Zagreb.
- Novi list. (1998) "Poziv potencijalnim osnivačima domova", 26.III. Rijeka.
- Oxley, M.; Smith J. (1996) *Housing Policy and Rented Housing in Europe*. London, E&FN SPON.

- Priemus, H. (1997) "Housing between Markets and Public Policy", International Conference *Housing in Transition*, Piran, September.
- Renko, N. (1997) *Položaj umirovljenika u Hrvatskoj*, Zagreb, Ekonomski fakultet.
- Seferagić, D. (1987) "Standard stanovanja i kvaliteta života", u Bežovan, G. (ur.) *Stambena politika i stambene potrebe*, Zagreb, Radničke novine.
- Szolgayová, E., (1997) "Slovak Housing Policy on Crossroads", International Conference *Housing in Transition*, Piran, September.
- Večernji list*. (1998) "Hoće li "divlje" vile do tv-tornja na Sljemenu, 1. IV. Zagreb
- Večernji list*. (1998a) "U staračkim domovima 14.000 osoba, a 17.000 čeka mjesto", 25. III. Zagreb.
- Vlada Republike Hrvatske. (1998) *Izvešće o ostvarenju socijalne politike Vlade u 1997. godini*. Zagreb.
- Vlada Republike Hrvatske. (1994) *Izvešće o socijalnoj politici Republike Hrvatske*. Zagreb.
- Vlada Republike Hrvatske. (1996), *Program podmirjenja socijalnih potreba od 1997. do 1999. godine*. Zagreb.

Summary

TRANSITION IN HOUSING SECTOR AND STRATEGIC POINTS FOR DEVELOPMENT OF HOUSING POLICY IN CROATIA

Gojko Bežovan

This paper is based on research into the possibilities of new initiatives in the housing policy in Croatia. Part One presents the results of research on housing in the countries of transition and the performance of the transition in the housing sector in Croatia. The results of the transition in the housing sector in Croatia are presented comparatively with the development in the Central European countries of transition. The performances in the following arenas have been analysed: the housing tenure structure, the prices of housing and affordability, the housing quality and quantity, the housing finance, the housing subsidies, and the policies and institutional development.

Part Two presents an analysis of priorities in the second phase of the housing transition in Croatia. The analysis shows that local authorities are emerging as important factors in the housing provision.

Recognising local authorities as factors which could, in the long run, build up the housing provision, the paper highlights the strategic points for that process. These strategic points are: "redistribution" of the existing housing stock, new housing constructions, institutional development, target groups, the expected effects and their evaluation.