

Stambena prava u Hrvatskoj i problemi njihova ostvarenja

GOJKO BEŽOVAN*

Studijski centar socijalnog rada Pravnog fakulteta
Sveučilište u Zagrebu
Zagreb, Hrvatska

Izvorni znanstveni članak

UDK: 365.26(497.5)

Primljeno: prosinac 2003.

U ovom se tekstu analizira priroda stambenih potreba i stambene potrošnje kako bi nužnost državne intervencije bila jasna. Obim socijalnih prava i tipovi stambenih programa, ne slijede uvijek logiku razvoja socijalnih država. Stambena su prava sve više diverzificirana i zasnovana na potrebama ciljanih skupina.

S krizom modernih socijalnih država pod udar dolaze stambena prava i stambeni programi. Stambena su prava pod stalnim preispitivanjem i u podmirivanje stambenih potreba uvodi se sve više tržišnih zakona. U srednjoeuropskim tranzicijskim zemljama stambena su prava tijekom 1990-ih bila na margini socijalnih programa novih socijalnih država, ali noviji razvoj govori o uspostavljanju programa stambene politike.

U preispitivanju razine socijalnih prava i njihovog ostvarivanja u Hrvatskoj provjeravamo hipotezu o njihovoj ovisnosti o naslijeđu, ekonomskoj krizi i neosvijještenosti različitih dionika na policy razini. Analizira se proces prodaje društvenih stanova, struktura stambenih statusa, subvencioniranje najamnina i troškova stanovanja, stambena štednja, dugoročno kreditiranje stambene gradnje, društveno poticana stanogradnja, porezna politika glede stambenog zbrinjavanja, stambeno zbrinjavanje privilegiranih i ranjivih skupina.

Zaključno se ukazuje na potrebu provedbe dodatnih empirijskih istraživanja kako bi se postojeća stambena prava učinkovitije i djelotvornije ostvarivala. Daju se prijedlozi i za ustanovljavanjem novih stambenih prava.

Ključne riječi: stanovanje, stambena prava, stambena politika, prodaja društvenih stanova, socijalno stanovanje, Hrvatska.

UVOD

Stanovanje je osnovna čovjekova potreba. Već od kraja 19. stoljeća u razvijenim zemljama ona se podmiruje pomoću programa socijalnih država. No trebalo je ipak dugo vremena da bi se stambene probleme prepoznalo kao političke probleme (Bežovan, 2000.). Pritisci različitih dionika, na različite načine, učinili su državu

odgovornom za stambeno zbrinjavanje svojih građana. Time stambena prava relativno kasno ulaze u krug socijalnih prava.

U ovom se tekstu bavimo prirodom stambenih potreba i stambene potrošnje kako bismo učinili jasnim razloge zašto je nužna državna intervencija. Ove intervencije, dakle obim socijalnih prava i tipovi stambenih programa, ne slijede uvijek

* Gojko Bežovan, Studijski centar socijalnog rada Pravnog fakulteta u Zagrebu, Nazorova 51, 10 000 Zagreb, ceraneo@zg.htnet.hr

logiku razvoja socijalnih država. Stambena su prava sve više diversificirana i zasnovana na potrebama ciljanih skupina.

S prvom krizom modernih socijalnih država na udar dolaze i stambena prava i stambeni programi. Stambena su prava pod stalnim preispitivanjem, a u podmirivanju stambenih potreba sve se više uvode tržišni zakoni.

U srednjoeuropskim tranzicijskim zemljama stambena su prava tijekom 1990-ih bila na margini socijalnih programa novih socijalnih država.

U preispitivanju razine socijalnih prava i njihova ostvarivanja u Hrvatskoj provjeravamo hipotezu o njihovoj ovisnosti o naslijeđu, ekonomskoj krizi i neosvijještenosti različitih dionika na *policy* razini.

Zaključno se ukazuje na potrebu provedbe dodatnih empirijskih istraživanja, kako bi se postojeća stambena prava efikasnije i efektivnije ostvarivala. Sugeriraju se i prijedlozi za uvođenje novih stambenih prava.

PRIRODA STANOVANJA I VRSTE STAMBENIH POTREBA

Stan je osnovna čovjekova potreba, s više socioekonomski isprepletenih obilježja. Na stan se istodobno može gledati kao i na potrošačku robu, osobnu investiciju ili društveno dobro.

Stan kao *osobna potrošnja* stavlja se u kategoriju hrane i odjeće. Bez pristojnog

stana život se ne čini mogućim. Stoga stan nije obična roba već i izvjesna potrošačka nužda. Stan ima simboličku vrijednost, s njim se identificiramo. On nam je dom i najugodnije mjesto boravka. Stan je posebno dobro, a trebaju ga i oni koji ga nisu u stanju sebi priuštiti. Stan je veoma dinamična kategorija, vremenom se mijenja njegova veličina, opremljenost i kakvoća. Stan trebamo kad smo mladi i kad stvaramo obitelj, a nismo u stanju odmah platiti njegovu vrijednost.

Kao dio osobne potrošnje, stan možemo steći u vlasništvo ili ga ugovornim odnosom unajmiti. Uložena sredstva u stan mogu biti jamstvom materijalne stabilnosti obitelji, a odgovarajući stambeni prostor mjestom socijalne integracije.

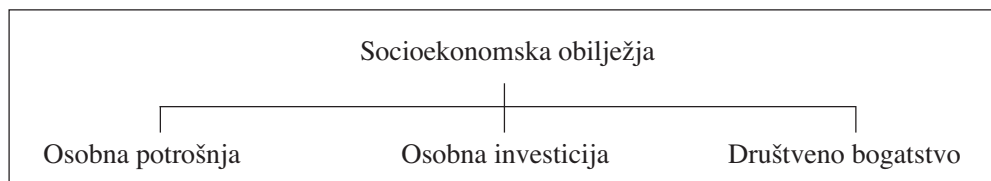
Stan kao *osobna investicija* podrazumijeva investiciju u nekretnine kako bi se ostvarile izvjesne zarade iznajmljivanjem ili prodajom istoga. U slučajevima kada su investitori neprofitne stambene organizacije, on se smatra socijalnom investicijom kojom se ostvaruju različiti socijalni ciljevi.

Koncept stana kao *društvenog bogatstva* prelazi razinu osobne potrošnje i investicije. Stanovi se nalaze na tržištu ili njima raspoložu socijalni najmodavci, te svi skupa čine bogatstvo koje potencijalno «pripada» cijeloj naciji.

Imajući na umu karakter stambenih potreba i prirodu stambenog tržišta, koje je samo po sebi imperfektno, javlja se potreba za intervencijom države. Potražnja za sta-

Grafikon 1.

Socioekonomska obilježja stana



Izvor: Garnett, 2000.

novima je neelastična. Stan se, kao potreba, ne može supstituirati drugim dobrom. Intervencija države mora uskladiti efikasnost tržišta i jednakost, odnosno socijalnu pravdu glede podmirivanja stambenih potreba.

Ako su u razvijenim zemljama prihvaćeni ciljevi da svi trebaju pristojno stanovati, onda su određeni i minimalni stambeni standardi koji su povezani s pitanjima javnog zdravlja, civilne stabilnosti i gospodarske učinkovitosti (Garnett, 2000.).

Ključni pojmovi kojima se opisuju problemi u stambenom zbrinjavanju stanovništva u stambenoj politici jesu:

- priuštivost stana (*affordability*) mjera je troškova stanovanja u odnosu na visinu dohotka;
- pristupačnost stana (*accessability*) znači pristup adekvatnom stanu kojim se upravlja na odgovarajući način i kojeg se održava u skladu s potrebama kućanstva. Očekuje se da na stambenom tržištu postoji ponuda različitih stanova za kojima postoji potražnja;
- stambeni standardi, kvaliteta stambenog fonda, podrazumijevaju rast standarda u novosagrađenim stanovima, te bolje održavanje postojećeg stambenog fonda;
- integrativnost (*integrability*) nova je odrednica kojom se stanovanju i odgovarajućoj stambenoj politici pripisuje šira uloga; radi se o podmirenju osnovne životne potrebe, u smislu doprinosa socijalnoj koheziji i široj socijalnoj stabilnosti.

Stambena prava trebaju povećati priuštivost stana širim društvenim skupinama, a dostupom stana povećati i stambene standarde te integrirajuću ulogu stanovanja.

Podmirivanje stambenih potreba ima i izvjesne nadnacionalne reperkusije. Neučinkovite stambene politike i nedovoljna odgovornost nacionalnih vlada u ovom području razvoja potaknuli su Ujedinjene nacije da se preko Habitata¹ više zauzmu za ovaj dio gospodarskoga, socijalnog i političkog razvoja. Vijeće je Europe razvilo posebne programe kako bi se aktualizirao problem stambene politike u širem razvojnom kontekstu (Vijeće Europe, 2002.).

STAMBENA PRAVA U RAZVIJENIM ZEMLJAMA

Stambena prava u razvijenim zemljama aktualiziraju se početkom 20. stoljeća, kad se u njihove ustave unose odredbe o odgovornosti države za stambeno zbrinjavanje građana. Tijekom 20. stoljeća ova se prava diversificiraju, a ovisno o tipovima stambenih politika i stambenim strategijama (Bežovan, 2000.) ustaljuju se stambena prava koja su bila značajan oslonac modernih socijalnih država.

Stambena se prava naročito razvijaju poslije Drugoga svjetskog rata te u zemljama zapadne Europe pravo na stan postaje dijelom socijalnog statusa svakoga građana. Stambena je oskudica bila najvećim generatorom rata za stambena prava. Kod socijalnih prava najznačajnija su ona koja se odnose na dobivanje socijalnog stana, subvencioniranje najamnine i troškova stanovanja, subvencije stambene štednje, subvencije kamata na stambene kredite, i olakšice koje se daju obiteljima s puno djece. Nadalje, u stambena se prava mogu ubrajati i različite proizvođačke subvencije, bez obzira dobivali li ih socijalni najmodavci ili poduzetnici.

Područje stambenih prava glede najamnine, njezine visine, ugovora o najamnini,

¹ O misiji i programima ove organizacije vidjeti više: www.habitat.org

bez obzira na vlasništvo najamnih stanova, prvorazredna su politička tema (Wiktorin, 1992.). Ovaj se dio drži važnim glede osiguranja socijalne stabilnosti.

S krizom socijalnih država 1980-ih godina preispituje se i učinkovitost stambenih programa, djelomično se privatiziraju socijalni stanovi, smanjuju se subvencije za stambenu proizvodnju, odnosno subvencije u korištenju stana dobivaju ciljane skupine na osnovi pooštrenih provjera prihoda i imovine (*means test*), instrumentima stambene politike jača se potražnja na stambenom tržištu i time se odgovornost za stambeno zbrinjavanje sve više prenosi na obitelji. Stambeni se programi u znatnoj mjeri decentraliziraju i povjeravaju se neprofitnim stambenim organizacijama. Imajući na umu promjene u demografskoj strukturi, starenje stanovništva i sve veći broj samačkih kućanstava, stambene politike u razvijenim zemljama nalaze se pred sve većim izazovima. Moderne stambene politike uvode prava za rizične skupine: invalide, osobe sa smanjenim sposobnostima, beskućnike, migrante i slične.

Smanjenje socijalnih prava i privatizacija stambene potrošnje uvelike su povezani s činjenicom ostvarenosti relativno visokog standarda stanovanja. Stambeni su problemi uglavnom kvalitativne, a ne više kvantitativne prirode.

U novijim raspravama o stambenoj politici i njezinu mjestu u programima socijalne države, na stan se sve više gleda kao na jamstvo materijalne sigurnosti svakog kućanstva, a osobito kao izvor dodatnih prihoda za dostojan život u starosti (Marcuse, 2002.). Starija kućanstva, pri kraju životne karijere vlasnika, prodaju stan ili kuću, odnosno sele se u manje stanove, kako bi

priskrbili dovoljno sredstava za podmirenje troškova života.

Stambena su prava sve više usmjerena ciljanim skupinama, a smanjuju se ona koja su uživali pripadnici srednjih slojeva, te ih se sve više kombinira s drugim socijalnim pravima iz područja socijalne skrbi.

STAMBENA PRAVA U SREDNJOEUROPSKIM TRANZICIJSKIM ZEMLJAMA

U prvoj polovini devedesetih, opterećenih gospodarskom krizom, u tranzicijskim su zemljama provedene reforme, zaokupljene prodajom društvenih stanova, privatizacijom i decentralizacijom stambene opskrbe (Hegedüs, Mayo, Tosics, 1996.). Značajno opada i broj novosagrađenih stanova (Lux, ed., 2003.). Opala je i potražnja za stanovima, a sve veći broj kućanstava ne može priuštiti zaduženje stambenim kreditima koji bi im omogućili pristojno stanovanje (Hegedüs, Várhegyi, 2000.).

Reforme i uvođenje novih stambenih prava redovito su bili vezani uz mandat jedne vlade. Početkom 2000-ih stambeni se sustavi stabiliziraju, nove vlade računaju s politikama prethodnih, važni dionici u stambenoj politici sudjeluju u pripremama stambenih programa.²

No središnji problem i dalje ostaje priuštivost stana, s prepoznatljivim kvantitativnim manjkom stanova, osobito u gradovima. Povećavaju se i troškovi građenja, što dovodi do povećanih najamnina. Udio države u stambenom financiranju sporo se povećava, subvencije najamnina ne dosižu ciljane skupine, a liberalizacija cijena energenata povećava troškove stanovanja (Lux, ed. 2003.).

² Ovi se zaključci izvode na osnovi rasprave vođene na međunarodnoj konferenciji Renaissance of Social Housing in European Cities? Municipal Housing Policy, Political and Societal Challenges, Beč, 12.-13. srpnja 2003.

Evidencija stambenih prava koja, istina, još ne daju adekvatne učinke, u srednjo-europskim zemljama govori da su položeni temelji modernih stambenih programa koji se počinju sustavno vrednovati i usmjeravati. Izgrađuje se i institucionalna stambena infrastruktura. Doneseni su zakoni o socijalnom stanovanju, subvencioniraju se najamnine, grade se najamni stanovi s ekonomskom najamninom, premira se stambena štednja, subvencioniraju se kamate na stambene kredite, uvode se proizvođačke subvencije za socijalne najmodavce i poduzetnike (Lux, 2003.).³

POVIJESNI OSVRT NA RAZVOJ STAMBENE POLITIKE U HRVATSKOJ

Uslijed zakašnjelih procesa industrijalizacije i urbanizacije u Hrvatskoj se stambeni problemi javljaju relativno kasnije nego u zapadnoeuropskim zemljama. Prema rezultatima našega istraživanja, prvi tekst koji govori o problemima stanovanju u Zagrebu napisan je krajem 19. stoljeća.⁴

Austro-Ugarska Monarhija je, a time i Hrvatska, krajem 19. stoljeća imala jedan od najnaprednijih zakona kojim su bili uređeni problemi socijalnog stanovanja u tadašnjem zapadnom svijetu (List državnih zakona, 1902.). Međutim, zbog relativne nerazvijenosti i malog udjela urbanog stanovništva, taj zakon nije imao praktički većeg značenja za stambenu politiku u Hrvatskoj. Već početkom 20. stoljeća problemi stanovanja u Zagrebu, koji u to vrijeme bilježi značajniji rast stanovnika, dolaze na dnevni red gradske skupštine.⁵

Do početka Drugoga svjetskog rata o stambenim pravima u Hrvatskoj imamo relativno malo raspoloživih informacija. Stambena su prava svođena na gradnju veoma malog broja socijalnih stanova, potom na izvjesnu zaštitu u politici najamnina te dijelom povoljniju kreditnu politiku i zemljišnu politiku za gradnju obiteljskih kuća.

Razdoblje stambene politike poslije Drugoga svjetskog rata povezano je s razvojem u novoj državi i novim političkim sustavom. Stambena je politika bila dijelom koncepta podržavljenja i s tim u svezi posebnih stambenih prava. S koncepta podržavljenja prelazi se na odgovornost poduzetnika koja, izdvajanjem stambenih doprinosa, brinu za stanovanje svojih radnika.

Dakle, u ovom su vremenu plaćani doprinosi za podmirenje stambenih potreba, po načelu solidarnosti i uzajamnosti, pa se logično očekivalo da u raspodjeli ovih sredstava trebaju sudjelovati svi oni koji ih uplaćuju, a naročito stambeno nezbrinuti. Na račun raspodjele iz ovih fondova nastajale su nove društvene razlike. Naime, neki su desetljećima izdvajali u ove fondove, a iz njih nisu dobili ništa.

Krajem 1980-ih u Hrvatskoj su korisnici imali ova stambena prava: dobivanje društvenog stana, dobivanje stana solidarnosti, subvencioniranje najamnine te stambeni krediti po povoljnim uvjetima. Proizvođačke su se subvencije odnosile na nabavku građevinskog materijala, bez poreza na promet proizvoda i usluga, današnji PDV-e, za gradnju stanova u društvenoorganiziranoj gradnji te za gradnju stanova i obiteljskih kuća preko stambenih zadruga. Proizvo-

³ U ovim se zemljama grade najamni stanovi uz državne subvencije, a namijenjeni su onim kategorijama kućanstava koja imaju nešto veće dohotke pa ne mogu dobiti socijalne stanove, a još uvijek nemaju mogućnost zadužiti se kreditima kako bi kupili stan.

⁴ Radi se o knjizi Rolmara Edmunda «Stanbeno pitanje s obzirom na neimućne slojeve gradskog stanovništva». Beč, Filipović, 1889.

⁵ Prema Timetu (1961.) stambene su prilike bile na granici stambene patologije.

đačke su se subvencije odnosile i na dobivanje građevinskog zemljišta pod povoljnim uvjetima.

Usprkos relativno visokim stambenim pravima, ovo je razdoblje bilo obilježeno permanentnom stambenom krizom. Ostvarivanje stambenih prava bilo je neefikasno u gospodarskom smislu, a proizvodilo je i nove nejednakosti.

STAMBENA PRAVA POSLIJE 1990. GODINE

Prva je Vlada Republike Hrvatske najavila provođenje opsežne stambene reforme i preispitivanje stambenih prava. Ukidaju se stambeni doprinosi i uloga radnih organizacija (poduzeća) u stambenom zbrinjavanju zaposlenika. Tu promjenu prati i promjena institucionalnog okvira stambene politike. Umjesto samoupravnih interesnih zajednica, osnivaju se stambeni fondovi ustanovljeni na tadašnjoj općinskoj razini.

S druge strane, u Ustavu Republike Hrvatske ne navodi se izričita obveza države da pomogne građanima u podmirenju stambenih potreba. Ovaj propust nije popravljen niti u više izmjena Ustava koje su poslije uslijedile.⁶ Ta činjenica ima dalekosežne negativne utjecaje na razinu stambenih prava i stambenu politiku u Hrvatskoj.

Razinu stambenih prava i njihovo ostvarivanje analiziramo kroz stambene programe.

Prodaja društvenih stanova

Najznačajniji dio stambene reforme donesen u Hrvatskoj tijekom 1990-ih godina jest prodaja društvenih stanova na kojima postoji stanarsko pravo. Ovaj se projekt počeo ostvarivati sredinom 1991. godine. Od ukupno 393.242 društvena stana koliko ih je 1991. godine bilo (24,96%

stambenog fonda), moglo se prodavati oko 249.000 stanova ili oko 63% toga fonda. Nisu se mogli prodavati stanovi kojima je raspolagala tadašnja vojska i federalne institucije, stanovi na okupiranim teritorijima, potom u ratu oštećeni stanovi te nacionalizirani i konfiscirani stanovi.

Stanove su mogli kupiti nositelji stanarskog prava a, uz njegovu suglasnost, i članovi njegova obiteljskog domaćinstva. Zahtjev za kupnju stana trebalo je podnijeti u roku jedne godine od stupanja na snagu zakona, s tim da je kupac sklapanje ugovora o kupnji stana morao zatražiti u roku dvije godine od podnošenja zahtjeva za kupnju stana. Cijene stanova ovisile su o njegovoj građevinskoj vrijednosti, vrijednosti pripadajućeg zemljišta, visini sredstava koje je stanar uložio u stan (mogla je biti najviše 10% izračunate cijene stana), te osobnom popustu koji se priznavao kupcu.

Osobni popust koji se priznavao kupcu bio je kombinacija platežnosposobnih mogućnosti i socijalnih kriterija. Za ugovorenu otplatnu cijenu stana, odjednom se ostvarivao popust 30%, a za obročnu otplatu 15%. Platežno sposobniji mogli su ostvariti bolji popust. Socijalni su kriteriji računati 0,5% po godini navršenoga radnog staža, te 10% za obitelji s troje ili više malodobne djece koja žive u zajedničkom kućanstvu.

Sklapanjem ugovora o kupnji stana nositelji su stanarskog prava postajali vlasnicima stanova. U slučaju obročne otplate upisivala se hipoteka na kupljenom stanu za iznos cijena i kamata. Kupac stana u vremenu kada su mu ukupni prihodi bili niži od utvrđenoga zajamčenoga osobnog dohotka, mogao je otplatu staviti u mirovanje, ali najduže godinu dana.

Novac što su ga općine i gradovi ostvarili od prodaje stanova tijekom pet godina,

⁶ U ustavima modernih socijalnih država stoji obveza države da pomogne u stambenom zbrinjavanju svojih građana. Neke su zemlje takve odredbe u svoje ustave unijele krajem 19. i početkom 20. stoljeća.

trebao se u 90% iznosu koristiti za pribavljanje stanova u koje bi preseljavali stanari iz stanova u privatnom vlasništvu, potom za naknadu stanarima u privatnom vlasništvu kada kupuju drugi stan, za isplatu nadoknada prijašnjim vlasnicima za prisilno oduzete nekretnine, za nadoknadu stanarina vlasnicima stanova te za slične slučajeve. Ostalih 10% sredstava trebalo se davati za nepovratnu pripomoć u pribavljanju stanova roditeljima s troje i više djece, te drugim osobama bez stanova. Od prodaje stanova u zgradama koje su bile spomenici kulture, 20% dobivenih sredstava koristilo se za njihovu obnovu.

Po proteku pet godina sredstva od prodaje stanova trebala su biti korištena po shemi: 25% za namjenu kojom je trošeno ranijih 90% sredstava, plus obnove i održavanje spomenika kulture; 50% trebalo se koristiti za gospodarske i programe smještaja socijalnoogroženih osoba; nepovratna pripomoć s ranijih 10% trebala je biti 25% prikupljenih sredstava.

U slučajevima kada su stanove prodavala poduzeća, njima je ostajalo 80%, a 20% trebalo je koristiti u svrhu dodjele nepovratne pripomoći za otplatu stambenih kredita te za kreditiranje, pod povoljnim uvjetima pribavljanja, stanova za potrebe svojih radnika.

Za izračun cijene stana korištena je veoma kompleksna formula, i na primjeru izračuna cijena stana u Zagrebu, išla je na ruku onima koji stanuju u većim i starijim stanovima u središtu grada.⁷ Stanovi su

prodavani za 10% do 15% tržišne cijene. Ne malom broju nositelja stanarskog prava motivacija za kupnju stana bila je povezana uz njegovu preprodaju na tržištu i velike zarade, koje nisu bile dodatno oporezovane.⁸ Na tržištu su ovi stanovi preprodavani i za 10 puta veću cijenu.

Tablica 1.

Cijena prosječnog društvenog stana u Zagrebu (56 m²) u razdoblju od 13. studenoga 1991. do 30. ožujka 1992.

Datum kupnje	Plaćanje u cjelosti u DEM	Indeks
13.11.1991.	10.004	100
20.11.1991.	9.440	94,4
27.11.1991.	9.900	99
03.12.1991.	9.251	92,5
04.12.1991.	11.642	116,4
31.12.1991.	9.332	93,3
01.01.1992.	9.338	93,3
02.01.1992.	10.782	107,8
22.01.1992.	11.075	110,7
23.01.1992.	14.443	144,4
28.01.1992.	14.557	145,5
29.01.1992.	15.949	159,2
06.02.1992.	16.094	160,9
07.02.1992.	11.358	113,5
27.02.1992.	11.787	117,9
28.02.1992.	12.013	120,5
05.03.1992.	12.219	122,1
06.03.1992.	10.054	100,5
29.03.1992.	10.574	105,7
30.03.1992.	11.837	118,3

⁷ Zagreb je bio podijeljen u četiri zone. Prema ugovornoj cijeni stana na dan 20. travnja 1993. godine, stan prosječne veličine 60 m² u 1. zoni, star 20 godina te s 20 godina radnog staža kupca, uz dodatan popust od 30% za devizno plaćanje, koštao je 11.206 DEM, u 2. zoni 9.874 DEM, u 3. zoni 8.986 DEM, a u 4. zoni 8.541 DEM. Parametri koji su vrijedili za određivanje visine cijene komunalnih doprinosa u novogradnjama, u I. su zoni bili veći za 23% nego u II. zoni, dok je ta razlika kod cijene navedenih stanova bila samo 11% (Bežovan, 1994.).

⁸ Vlada je, slušajući preporuke stručnjaka i prepoznavajući ostvarivanje velikih zarada kao neopravdano bogaćenje, predložila Saboru poseban porez na preprodaju ovih stanova. Sabor, rukovođen očito interesima nekih društvenih skupina, nije prihvatio ovaj prijedlog. Na osnovi toga može se zaključiti da nije postojala politička volja kako bi se u Hrvatskoj razvio učinkovit i socijalno pravedan sustav stambene politike (Bežovan, 1994.). U tom su vremenu i dužnosnicima dodjeljivani stanovi od kojih su mnogi završili na tržištu. Tek početkom 1994. uvodi se porez na preprodaju društvenih stanova.

Prodaja društvenih stanova događala se u vremenu visoke inflacije. Kako su parametri za utvrđivanje cijene stana bili određivani u domaćoj valuti i povremeno usklađivani, dolazilo je do znatnih razlika u cijeni jednoga te istog stana. Razlike koje su u tom smislu nastajale na primjeru stana prosječne veličine u Zagrebu više su nego očite (tablica 1.).

Nakon ovakve i slične argumentacije ipak je došlo do vezanja cijene stana uz nje-mačku marku.

Olakšice od 30% pri kupnji stana dobile su žrtve rata, djeca i supružnici poginulih, te invalidi Domovinskog rata. Malodobna djeca kojima su poginula oba roditelja, dobila su pravo na kupnju i popust u visini 100% cijene stana.

Prema dopunjenim odredbama, novac ostvaren prodajom stanova u vlasništvu Republike Hrvatske trebao se raspoređivati: 20% za stambene potrebe zaposlenih u republičkim tijelima, 40% za namjene utvrđene proračunom Republike Hrvatske i 40% za gradnju i popravak objekata porušenih ili oštećenih u ratu.

Uvedena je i mogućnost kupnje stanova u konvertibilnoj valuti, uz dodatan popust od 15% do 30%, ovisno o tome koliki se dio cijene stana uplaćuje. Ovako ostvarena devizna sredstva bila su prihod proračunu Republike Hrvatske. Za devizna sredstva, uključujući i obračunati popust glede uplata u konvertibilnoj valuti, Republika je Hrvatska trebala prodavateljima dati obveznice.⁹ Bilo je određeno da rok otplate bude 5

godina, visina kamata bila je 5%, a prvi je anuitet trebao dospjeti s početkom 1995. godine. Zakonom je bio uređen i način raspodjele ovako dobivenih sredstava. Tako je 50% trebalo ići za popravak i gradnju objekata oštećenih i porušenih u ratu, 30% je trebalo ići u državni proračun, a ostali se dio trebao koristiti za podmirenje stambenih potreba.

Pod utjecajem rata i stradanja sve većeg broja građana, dodatne popuste dobivaju i žrtve rata, te 10% popusta dobivaju oni koji stan kupuju u ratom ugroženim područjima. Popust od 25% dobili su i politički zatvorenici.¹⁰

Izmjenama zakona u 1994. godini uvodi se popust od 20% prilikom kupnje stana invalidima (ili njihovim roditeljima) koji se kreću isključivo u invalidskim kolicima. Osobe koje su sklopile ugovor o kupnji stana do stupanja na snagu ove povlastice, nemaju pravo na taj popust.¹¹

Stanovi koji su bili u vlasništvu ranije savezne vojske, prodavani su naknadno uz primjenu dodatnih kriterija koji su bili restriktivniji i nepovoljniji u odnosu na nositelje stanarskih prava u drugim stanovima. Popust pri kupnji ostvarivao se u odnosu na broj osoba u stanu, s propisanom površinom. Veću površinu plaćalo se po višim cijenama. Ustavni je sud ukinuo ove odredbe zakona, a nositeljima stanarskih prava dao je ista prava kao i drugima, s tim da im je vraćen uplaćeni višak novaca.

Proces prodaje društvenih stanova bila je dugotrajan i konfliktan proces.¹² Prodaja

⁹ Glede ovog problema pokrenut je i sudski spor.

¹⁰ Više o tome u Zakonu o izmjenama i dopunama Zakona o prodaji stanova na kojima postoji stanarsko pravo, Narodne novine 69/1992., te Narodne novine 58/1995., 11/1996. kojima su uvedeni dodatni popusti za žrtve rata.

¹¹ Vidjeti: Narodne novine 2/1994.

¹² Hrvatski helsinški odbor o toj je temi napravio posebnu raspravu i izdao posebnu knjigu. Još uvijek je ostao neriješen status ranijih nositelja stanarskih prava na stanovima u privatnom vlasništvu. Nasilne i nezakonite deložacije koje provode vlasnici stanova nezadovoljni zakonskim rješenjima, potaknule su udruge stanara u ovim stanovima da se obrate Europskom sudu za ljudska prava.

društvenih stanova nije bila dio stambene politike kojom bi se vodilo računa da se dobivena sredstva zaista koriste u zakonom predviđene svrhe. Izmjenama i dopunama zakona različite su društvene skupine ostvarivale pogodnosti koji nisu bile socijalno transparentne.¹³

Do kraja 2002. godine u Hrvatskoj je prodano 317.092 stanova na kojima je postojalo stanarsko pravo. Od toga je na obročnu otplatu prodano 197.469 (62,28%), a jednokratnom je isplatom prodano 115.967 (36,57%) stanova. Prosječna je veličina ovih stanova 59 m². Važno je reći da je u procesu prodaje na 3.656 (1,15%) stanova ostvaren popust od 100%.

Udruge stanara nastoje aktualizirati problem kako bi se zaštićenim najmoprimcima, ranijim nositeljima stanarskih prava, omogućio otkup privatnih, konfisciranih, nadstojničkih i adaptiranih stanova.

Proces prodaje društvenih stanova bio je efikasan, ali ne i efektivan. Ovim se projektom nisu dobili pozitivni učinci (*outputs*) za stambenu politiku u cjelini. Novac od prodaje društvenih stanova nije se vratio u stambenu potrošnju: njima nisu ispunjeni socijalni ciljevi kojima se prvotno rukovodio projekt prodaje društvenih stanova.

Proces prodaje društvenih stanova nije adekvatno i praćen, evaluiran i usmjeravan. U javnosti se upozorava da je velik broj onih koji su kupili stanove na otplatu, iste prestao otplaćivati. Ovo bi mogao biti novi socijalni problem!

Stambeni statusi

Prodajom stanova u društvenom vlasništvu u Hrvatskoj došlo je do značajne promjene u stambenim statusima.

Tablica 2.
Stambeni statusi u Hrvatskoj 2001. godine

Ukupno kućanstava u Republici Hrvatskoj - od toga broja kućanstva koriste stan po osnovi:	Broj kućanstava	Postotak
Privatno vlasništvo ili suvlasništvo	1.477.377	100,00%
Najmoprimac sa zaštićenom najaminom	1.225.235	82,93%
Najmoprimac sa slobodno ugovorenom najaminom	42.195	2,86%
Najam dijela stana (podstanar)	110.008	7,45%
Srodstvo s vlasnikom ili najmoprimcem	49.259	3,33%
Ostalo	12.570	0,85%
	38.110	2,58%

Izvor: Popis stanovništva 2001. Zagreb, Državni zavod za statistiku.

Nova struktura stambenih statusa posredovana je vlasničkom strukturom, a prava i obveze u svezi najma i korištenja stanova uređeni su Zakonom o najmu stanova, koji je donesen krajem 1996. godine. Odnosi najmodavca i najmoprimca uređeni su ugovorom o najmu stana, a zakon poznaje zaštićenu i slobodno ugovorenu najminu.

Zaštićena najminina određuje se temeljem uvjeta i mjerila koje utvrđuje Vlada Republike Hrvatske. Uvjeti i mjerila utvrđuju se ovisno o opremljenosti stana, iskoristivosti stana, troškovima održavanja zajedničkih dijelova i uređaja zgrade, kao i o platežnoj mogućnosti najmoprimca. Utvrđeno je da zaštićena najminina ne može biti niža od iznosa potrebnog za podmirenje troškova redovitog održavanja stambene zgrade.

Predviđeno je da zaštićenu najminu plaćaju korisnici stanova koji su imali

¹³ Prodaju društvenih stanova pratili su i skandali, a naročito su upadali "u oči" oni gdje su predstavnici političkih elita sebi dodjeljivali stanove sa stanarskim pravom i potom ih kupovali za 10% do 15% njihove tržišne vrijednosti.

pravni položaj nositelja stanarskog prava i nisu kupili stan, koji koriste stan na temelju propisa o pravima hrvatskih branitelja, te koji koriste stan sagrađen sredstvima namijenjenima za podmirenje stambenih pitanja osoba slabijega imovnog stanja ili to pravo ostvaruju po posebnim propisima.

Slobodno ugovorenu najamninu plaćaju korisnici stanova za koje ovim zakonom nije određeno plaćanje zaštićene najamnine. Zakonom je određeno da se slobodno ugovorena najamnina iz ugovora o najmu stana sklopljenog na neodređeno vrijeme, ne može mijenjati prije isteka roka od jedne godine. Zakonom se predviđa i povećanje najamnine do iznosa koji odgovara iznosu do 20% većem od prosječne slobodno ugovorene najamnine u istom naselju. Zakonom je uređeno i u kojim slučajevima najmodavac može otkazati ugovor o najmu stana na neodređeno vrijeme, kao i otkazni rok za iseljenje najmoprimca.

Najmodavac može otkazati ugovor o najmu stana, kada su u pitanju stanovi u vlasništvu građana na kojima je ranije postojalo stanarsko pravo, ako u taj stan namjerava sâm useliti, ili useliti svoje potomke ili osobe koje je prema posebnim propisima dužan uzdržavati. U tom je slučaju najmoprimcu dužan osigurati drugi, useljiv stan, pod uvjetima za stanovanje koji nisu nepovoljniji za najmoprimca.

Najmodavac je dužan ugovor o najmu stana, kao i promjene visine najamnine, dostaviti upravnom odjelu jedinice lokalne samouprave te nadležnoj poreznoj upravi.

Utvrđeno je da najmoprimac može dati u podnajam stan ili dio toga stana, ali uz suglasnost najmodavca. Ova se odredba čini važnom za iznajmljivanje stanova sa zaštićenom najamninom.

U Hrvatskoj ne postoji poseban propis kojim se uređuje obveza države u stam-

benom zbrinjavanju socijalnougroženih kućanstava. K tome ne postoji, kao u razvijenim zemljama, i kategorija socijalni stanovi. Istina, institut stanova sa zaštićenom najamninom odgovara pojmu socijalnih stanova. Zakonom je samo uređeno, kao što smo vidjeli, pravo korištenja ovih stanova.

Nekoliko naših većih gradova socijalne stanove dodjeljuje na osnovi socijalnih kriterija kućanstvima koja nemaju riješeno stambeno pitanje, a niti ga mogu riješiti na drugačiji način. Korisnici ovih stanova stječu status zaštićenih najmoprimaca. Gradovi bi za gradnju ovih stanova trebali koristiti sredstva od prodaje društvenih stanova.

Grad Zagreb je donio Pravilnik o najmu stanova. Na osnovi njega raspisuje se natječaj za davanje stanova u najam. Takav je natječaj raspisan 1998. godine, i postoji lista prvenstva dodjele stanova od 2.000 imena. Na raspisani natječaj početkom listopada 2003. godine očekuje se još toliko zahtjeva, a očekuje se raspodjela samo 30 stanova. Jedan od glavnih kriterija po tom natječaju jest da ukupna mjesečna primanja po glavi kućanstva ne prelaze 75% prosječne mjesečne plaće u prošloj godini u zagrebačkom gospodarstvu.¹⁴

S obzirom na razmjere stambene nezbrinutosti i nepriušivosti stanova širim slojevima urbanog stanovništva, u Hrvatskoj postoji potreba za donošenjem zakona kojim bi se poticala gradnja socijalnih stanova i najamnih stanova.

Subvencioniranje najamnina i troškova stanovanja

Subvencije najamnina i troškova stanovanja od 1991. godine odvijalo se na prilično netransparentnoj osnovi. Početkom 1990-ih, kako je rečeno, ukida se stambeni

¹⁴ Natječaj za davanje u najam stanova u vlasništvu Grada Zagreba, *Vjesnik*, 1. listopada 2003.

doprinos, ali se do 1993. godine još uvijek izdvajaju doprinosi na plaću, po stopi od 0,7%, kako bi se subvencionirale najamnine i podstanarine socijalnougroženom pučanstvu, te obnavljali u ratu oštećeni i porušeni objekti. Kriterije za subvencioniranje stanarine i podstanarine utvrđivale su općine svojim odlukama. Broj korisnika subvencija stanarina i podstanarina u 1992. godini procjenjivao se na 34.000, od toga oko 12.000 korisnika u Zagrebu. Njihova su kućanstva smatrana socijalno ugroženima. Već 1993. godine ukida se ovaj doprinos, a prava socijalnougroženih prenose se na sustav socijalne skrbi.

U okviru sustava socijalne skrbi, odnosno Socijalnog programa, ovo je pravo (na osnovi prihoda kućanstva, imovine i stambenog standarda) financirano iz državnog proračuna. Jednokratna novčana pomoć za plaćanje računa javnih ili komunalnih poduzeća odnosila se na troškove grijanja, vode, električne energije, plina, odvoza smeća i drugih komunalnih usluga, odnosno troškova stanovanja. Odluku o tome donosili su centri za socijalni rad, uzimajući u obzir materijalne i socijalne prilike u pojedinom kućanstvu. Centri su izravno plaćali troškove javnim ili komunalnim poduzećima. Ovo se pravo moglo koristiti više puta u godini, uz uvjet da nije prelazio šestomjesečni iznos razine socijalnog minimuma za dotično kućanstvo.

Donošenjem Zakona o socijalnoj skrbi, koji se primjenjuje od 1998. godine, ukida se Socijalni program a time i mjere koje se odnose na subvencioniranje najamnina i troškova stanovanja.

Prema Zakonu o socijalnoj skrbi, u svojim proračunima za potrebe socijalne skrbi općine i gradovi bili su obvezni izdvajati sredstva u visini od najmanje 5% svojih prihoda, s kojima su prvenstveno trebali podmirivati troškove stanovanja. Troškovi

stanovanja su utvrđeni ugovorom o najmu stana, a podrazumijevaju najamninu i troškove koji se plaćaju u svezi sa stanovanjem i održavanjem stana. Zaštićena najamnina, koja je znatno niža od slobodno ugovorene, nije se mogla subvencionirati.¹⁵ Pomoć za podmirenje tih troškova mogla se odobriti ako mjesečni prihod samca ili obitelji u posljednja tri mjeseca nije prelazio visinu sredstava za uzdržavanje. Pomoć za podmirenje troškova stanovanja može se dodijeliti samcu ili obitelji koji ne koriste veći stan od njihovih potreba propisanih posebnim pravilnikom.

Površine stanova, propisane pravilnikom, prilično su restriktivno određene:

- za samca - garsonijera ili jednosoban stan površine do 25 m²
- za dvočlanu obitelj - jednosoban ili jednoiposoban stan do 35 m²
- za tročlanu obitelj
 - jednoiposoban ili dvosoban stan do 45 m²
- za četveročlanu obitelj
 - dvosoban ili trosoban stan do 55 m².

Ako obitelj ima više od četiri člana, za svakog člana obitelji dodaje se još 5 m².

Isto tako pomoć za podmirenje troškova stanovanja nije mogao imati samac ili obitelj ako u vlasništvu ili suvlasništvu imaju kuću, kuću za odmor ili stan. Pomoć za podmirenje troškova stanovanja odobrava se u visini najma, s tim da ne može biti veća od iznosa polovice sredstava potrebnih za uzdržavanje samca ili obitelji. Iznimno se pomoć može odobriti u visini sredstava za uzdržavanje ako se, po ocjeni centra za socijalnu skrb, samo na taj način može izbjeći odvajanje djece od roditelja.

Dakle, iz ovih je odredbi jasno da se pomoć za podmirenje troškova stanovanja, u slučaju subvencije najamnine, daje samo

¹⁵ Odnosi visine zaštićene i slobodno ugovorene najamnine kreću se i u odnosu 1:30.

slobodnim najmoprimcima, podstanarima, koji imaju valjan ugovor o najmu. Budući su cenzusi za ostvarivanje ove pomoći veoma niski, a najmodavci nisu voljni sklapati i ovjeravati ugovore s najmoprimcima, postojao je problem s učinkovitom provedbom ovoga dijela politike socijalne skrbi (Bežovan, Zrinščak, 2002.). Nadležni su i dalje nastavili subvencioniranje, već i onako socijalnonisko određene zaštićene najamnine premda bez zakonskog uporišta. Pravo na pomoć u podmirenju troškova stanovanja (misli se na električnu energiju, plin, grijanje, vodu i slično) nisu imali građani, neovisno o materijalnim prilikama, ako su stanovali u svojim stanovima ili kućama.

Netransparentan i neučinkovit sustav pomoći u podmirenju troškova stanovanja nije bio posebno preispitivan. Po izmjenama i dopunama Zakona o socijalnoj skrbi sredinom 2001. godine, jedinice lokalne samouprave obvezne su u proračunu osigurati sredstva za ostvarivanje prava na pomoć za podmirenje troškova stanovanja, a jedinice područne (regionalne) samouprave za podmirenje troškova ogrjeva. Prema ovoj izmjeni zakona troškovi se stanovanja odnose na najamnine, komunalne naknade, električnu energiju, plin, grijanje, vodu, odvodnju i druge troškove stanovanja, u skladu s posebnim propisima. Dakle, ovim se ponovno uvodi mogućnost subvencioniranja zaštićenih najamnina.

Izmjenama zakona pomoć u podmirenju troškova stanovanja nema samac, ili obitelj, koji u vlasništvu ili suvlasništvu ima stan ili kuću koji mu ne služe za podmirenje osnovnih stambenih potreba. To pravo ne mogu ostvariti i oni koji imaju kuću za odmor. Ovim je izmjenama zakona dana mogućnost da subvenciju troškova stanovanja ostvare i građani koji žive u svojim

stanovima, ako ispunjavaju navedene kriterije i provjeru prihoda.¹⁶

Pomoć za podmirenje troškova stanovanja može se odobriti u novcu izravno korisniku, ili da nadležno tijelo plaća trošak pružatelju usluga.

Broj korisnika subvencioniranih najamnina i troškova stanovanja u 1999. godini bio je 18.084, godine 2000. iznosi je 22.964, a 2001. godine 27.367 kućanstava. Sustav subvencioniranja slobodno ugovorenih najamnina neučinkovit je, te bi valjalo pronaći druge načine kako bi neke od zaista ugroženih skupina u ovom statusu mogle koristiti ovo stambeno pravo. No to bi podrazumijevalo i značajno povećanje cenzusa za, otprilike, dva i pol do tri puta više.

Stambena štednja

Sustav stambene štednje u Hrvatskoj je uveden 1998. godine donošenjem Zakona o stambenoj štednji i državnom poticanju stambene štednje. Po zakonskim odredbama građanin može biti štediša samo u jednoj štedionici i dobivati godišnju premiju u visini 25%, što maksimalno iznosi 1.250 kuna na uloženi 5.000 kuna. Zbog ranijih loših iskustava sa štednjom, visoke inflacije, a brinući se za vrijednost uplata, građani su se teško odlučivali na stambenu štednju. Od sredine 1998. u sustav stambene štednje uvedena je valutna klauzula. Poslije ove mjere povećava se broj štediša u stambenim štedionicama.

Stambene štedionice, uz potporu države, odobravaju svojim štedišama kredite za stambene potrebe. Stambeni se krediti odobravaju za kupnju stana ili obiteljske kuće, gradnju stana ili obiteljske kuće, rekonstrukciju, adaptaciju i popravak stana ili obiteljske kuće, te za kupnju i komunalno uređenje građevinskog zemljišta.

¹⁶ Nemogućnost subvencioniranja troškova stanovanja kućanstvima koja stanuju u vlastitim stanovima, valja tumačiti kao dio socijalističkoga ideološkog naslijeđa. O ovom su problemu vođene i rasprave krajem 1980-ih, kada nije bilo izgleda za prevladavanje ideoloških postavki socijalističke stambene politike.

Najkraće vrijeme štednje za dodjelu stambenog kredita jesu dvije godine; to je takozvana brza štednja, dok se razdoblje od pet godina smatra sporom štednjom. Kamatna stopa na sporu štednju, uključujući državne poticaje, penje se i do 10% godišnje. Kamatna stopa odobrenog kredita ne može biti viša od tri posto u odnosu na kamatnu stopu uloga štednje, i u pravilu se kreće između 4,4 do 6 posto na godinu. U program štednje mogu se uključiti svi članovi obitelji, a ugovori se u obitelji naknadno spoje na jednog korisnika kredita.

Projekt stambene štednje u Hrvatskoj se razvijao uz inozemnu tehničku pomoć. Danas u Hrvatskoj djeluju četiri stambene štedionice i prvi su stambeni krediti iz ovog programa podijeljeni tijekom 2000. godine. Tijekom 2003. (za 2002. godinu) država je premirala stambenu štednju u svim stambenim štedionicama s ukupnim iznosom od 186 milijuna kuna.

Prema zakonu, štediše i korisnici kredita mogu biti i općine i gradovi ako ta sredstva koriste za gradnju stanova osobama slabijega imovnog stanja. Ovaj institut nije dovoljno razrađen te nisu poznati slučajevi štednje gradova i općina u ovom programu.

Ovo stambeno pravo zapravo uvelike pripada srednjim slojevima koji već imaju riješeno stambeno pitanje, a ovako im se pruža mogućnost da štede za svoju djecu.

Fond za dugoročno financiranje stanogradnje uz potporu države

U paketu sa zakonom kojim je uređena stambena štednja, krajem 1997. godine donesen je i Zakon o Fondu za dugoročno financiranje stanogradnje uz potporu države. Fond je dobivao sredstva iz državnog proračuna, a trebao je pomoći u stambenom zbrinjavanju prije svega mlađih kućanstava. Mlađa su kućanstva ona u kojima su oba supružnika bila mlađa od 35 godina. Pravo na dobivanje kredita imali su građani koji

nemaju stan, ili koji nemaju odgovarajući stan. Zakonom je utvrđen i pojam "odgovarajućeg stana" u odnosu na broj osoba, površinu te opremljenost. Krediti su odobravani na rok od 30 godina, uz kamatnu stopu od 6%. Time se provodila politika subencioniranja kamata stambenih kredita poslovnih banaka. U tom vremenu to su bile veoma povoljne kamatne stope. Na raspisani natječaj javilo se oko 15.000 građana, a odobreno je oko 1.200 kredita. Fond je djelovao samo dvije godine. S promjenom vlasti 2000. godine, i premda je ostao dio neiskorištenih sredstava, Fond je bez ikakve rasprave praktično prestao postojati.

Rad Fonda i njegova postignuća nikada nisu bila posebno evaluirana.

Društveno poticana stanogradnja

Zakonom o društveno-poticanoj stanogradnji, krajem 2001. godine, pokrenut je projekt gradnje stanova u pravilu u višekatnim zgradama. Kupci ovih stanova su građani i jedinice lokalne samouprave. Jedinice lokalne samouprave ove stanove mogu kupovati radi osiguranja stanova zaštićenim najmoprimcima koji koriste stan u vlasništvu fizičkih osoba. U ovom programu sredstva se osiguravaju u državnom proračunu, a određena je i najviša cijena stanova koji se mogu financirati u ovom programu. Jedinice lokalne samouprave u ovom programu osiguravaju građevinsko zemljište te troškove koji se odnose na komunalnu infrastrukturu i priključke. One mogu osigurati i financirati sredstva za pokriće dijela troškova građenja. Ukupan udjel sredstava jedinica lokalne samouprave u prodajnoj cijeni stana ne može biti viši od 30% etalonske cijene građenja.

U ovom projektu investitor je Agencija za pravni promet i posredovanje nekretnina, odnosno Vlada Republike Hrvatske. Kupci stana uz obročnu otplatu osiguravaju vlastiti udjel u najmanjem iznosu od 15% vrijednosti stana. Kupac dozvoljava Agen-

ciji upis založnoga prava na kupljeni stan radi otplate duga s pripadajućim kamatama. Prednost u kupnji stanova imaju građani koji prvi put stječu stan u vlasništvo za potrebe stanovanja.¹⁷ Kupci stanova trebaju biti platežno sposobni za podizanje bankarskih kredita. Ukupan rok otplate kredita, uzimajući u obzir i mogući početak, ne može biti duži od 31 godine. Kamata na vrijednost javnih sredstava sadržanih u cijeni stana po povoljnoj kamatnoj stopi, iznosi od 4% do 4,5%. Stan kupljen uz obročnu otplatu može se prodati samo ako se otplati preostali iznos dugovanja s kamatama.

Jedan od važnijih argumenata prilikom pokretanja ovoga projekta bila je gradnja stanova s unaprijed određenom cijenom i povoljnim uvjetima kreditiranja, kako bi se otplatna rata kredita izjednačila s najamninom na slobodnom tržištu.

Uz obilnu potporu države i interes većih gradova ovaj se projekt počeo ostvarivati krajem 2000. godine.

Loše su strane ovoga projekta što je on centraliziran i ostvaruje se preko Vlade. Drugi problem je što se njime na stambeno tržište uvode kućanstva bez stanova, kupnjom novoga stana. Treći je problem činjenica da se, barem u Zagrebu, grade uglavnom manji stanovi. Četvrti je problem povezan s činjenicom da u većini naših gradova u strukturi stambenog fonda ionako ima previše malih stanova u višekratnim stambenim zgradama, te da se ovim programom njihov broj povećava.

Glavna zamjerka ovom programu jest što on ne njeguje stambeni pluralizam, a država ne odgovara na potrebe šireg kruga kućanstava.

Imajući na umu probleme koji se javljaju s nesolidno izvedenim radovima na ovim objektima, program očito pati od efikasnosti.

Porezna politika i stambeno zbrinjavanje

Poreznom se politikom na neizravan način usmjeravaju programi stambene politike, protežiraju se određeni stambeni statusi ili određene skupine, odnosno sektor u cjelini.

Još u doba socijalizma uvedena je, ranije spomenuta, mjera nabavke građevinskog materijala preko stambenih zadruga, bez poreza na promet proizvoda i usluga, za gradnju obiteljske kuće.¹⁸ Kako nije postojao adekvatan nadzor nad ostvarivanjem ovoga prava, a i zbog zloraba i negativnog odjeka u javnosti ono je ukinuto početkom devedesetih.

Drugi način provođenja porezne politike povezan je sa statusom neprofitnih stambenih organizacija koje grade stanove za iznajmljivanje ili pomažu u nabavci stana ili kuće. Ove su organizacije investitori koji posreduju između kupca i građevinskih poduzetnika. Ne plaćaju profit na svoju djelatnost, a ako profit ostvare, usmjeravaju ga za osnovnu djelatnost organizacije. Kao što je spomenuto, u nas su ranije, djelovale neprofitne stambene zadruge. Njihova je uloga tijekom devedesetih marginalizirana, a sadašnji im je status veoma nezahvalan. Hrvatska još uvijek nije na putu donošenja modernog zakona o neprofitnim stambenim organizacijama.

Uvođenjem poreza na dodanu vrijednost 1996. godine, u Hrvatskoj je povećana građevinska cijena stanova.

¹⁷ Radi ostvarivanja prvenstva na listi za ove stanove, u Zagrebu je proveden natječaj i na njega se prijavilo oko 18.500 građana.

¹⁸ Inače, na građevinski materijal kojim su građeni društveni stanovi nije se plaćao porez na promet proizvoda i usluga.

Porezne povlastice za stambeno zbrinjavanje u Hrvatskoj se uvode relativno kasno. Tek od početka 2003. godine uvedena je porezna olakšica neplaćanja poreza na promet nekretnina od 5% za osobe koje kupuju prvi stan u vlasništvu za potrebe stanovanja.

Uvedena je i porezna olakšica kojom se, kao porezno priznati rashodi pri obračunu poreza na dohodak, priznaju ulaganja u kupnju i gradnju stana ili kuće, odnosno za investicijsko održavanje stambenog objekta, te kamate namjenskih stambenih kredita. Svi su ovi porezni odbitci ograničeni na iznos od 12.000 kuna. Ove će porezne olakšice ići naruku pripadnicima srednjih slojeva.

Isto je tako uvedena porezna povlastica za najmoprimce, s tim da se kao osobni odbitak prilikom plaćanja poreza na dohodak priznaje 50% slobodno ugovorene najamnine, uz ograničenje do 12.000 kuna. Korisnici ove povlastice ugovor o najmu trebaju registrirati u nadležnoj poreznoj službi, a uplate najamnine dokazuju uplatnicama. S obzirom da najmodavci nisu skloni sklapanju i ovjeri ugovora, te da podstanari ne pripadaju višim dohodovnim skupinama, ova mjera neće dati odgovarajuće učinke.

Od 2003. prihodi od najma stanova oporezuju se s 15% plus lokalni prerez. Ranije su najmodavci plaćali porez na najam ovisno o ukupno ostvarenom dohotku po različitim osnovama. Pri utvrđivanju porezne osnovice za najam za stalno stanovanje, najamnina troškova umanjuje se za 30%. U 2001. godini u Hrvatskoj je bilo porezno registrirano 4.185 takvih ugovora. Procjenjuje se da u Hrvatskoj ima više od 150.000 najmoprimaca koji plaćaju slobodno ugovorenu najmninu.

U Hrvatskoj postaje aktualan problem snižavanja cijene stanova u novogradnjama,

koji bi općenito utjecao na sniženje cijena stanova na tržištu. Stoga bi valjalo preispitati opravdanost uvođenja oslobođanja od PDV-a na građevinski materijal kao proizvođačke subvencije za gradnju i održavanje stanova.

Stambeni programi za dužnosnike i službenike u tijelima državne vlasti

Još iz doba socijalizma u Hrvatskoj su poznati primjeri privilegija dužnosnika (na različitim razinama) u dobivanju stanova. Stambeno nezbrinuti u tom su vremenu svoju političku promociju na hijerarhijskoj ljestvici percipirali pouzdanim načinom za dolazak "do krova nad glavom" (Bežovan, 1987.).

S praksom dodjele društvenih stanova dužnosnicima nastavljeno je i tijekom devedesetih godina. Često bez transparentnog postupka, a nije bilo i zakonske osnove, dijeljeni su stanovi u društvenom vlasništvu različitim dužnosnicima, koji su kasnije otkupljivani za desetak posto njihove tržišne vrijednosti. U javnosti je ovakva politika dodjele stanova percipirana kao zlorababa. Dužnosnicima su dodjeljivani i povoljni stambeni krediti.

Politika je u ovom području uređena posebnom odlukom, i primjenjuje se od početka 1998. godine.¹⁹ Tom se odlukom uređuju uvjeti, način te postupak i određuju sredstva za zadovoljavanje stambenih potreba dužnosnika i službenika u tijelima državne vlasti, te rješavanju stambenih potreba njihovih službenika i namještenika koji su u teškim socijalnim prilikama. Ovom su odlukom uređeni uvjeti i postupak za dodjelu stanova na korištenje za službene potrebe zastupnicima u Hrvatskom saboru.

Stambene potrebe dužnosnika i službenika u tijelima državne vlasti mogu se

¹⁹ Vidjeti: Odluka o zadovoljavanju stambenih potreba dužnosnika i službenika u tijelima državne vlasti (NN, 140/1997.). Ovim je prestala važiti Odluka o zadovoljavanju stambenih potreba republičkih funkcionara (NN, 24/1986.).

zadovoljavati i davanjem stanova u najam, te osiguravanjem stambenog kredita pod povoljnim uvjetima. Sredstva za ove namjene osiguravaju se u državnom proračunu.

Službenici i namještenici koji žive u teškim socijalnim prilikama, to jest ako ostvaruju prihod po pojedinom članu obiteljskog kućanstva niži od najniže plaće, te obitelji s četvero ili više malodobne djece, mogu dobiti potporu za stambeno zbrinjavanje. Ovo je jedan od rijetkih socijalnih stambenih programa kojim se socijalnougroženim osobama pomaže u stambenom zbrinjavanju.

Za ove su zaposlenike značaj njihove dužnosti, vrijeme trajanja dužnosti, stambeni položaj te socijalne prilike bila glavna mjerila za određivanje redosljeda dodjele stanova i kredita po povoljnim uvjetima.

Stambeno zbrinjavanje ranjivih društvenih skupina

U Hrvatskoj ne postoje nacionalni programi stambenog zbrinjavanja ranjivih društvenih skupina, kao što su beskućnici, osobe sa smanjenom sposobnošću ili migranti. Primjerice, u Zagrebu postoji skroman prostor za zbrinjavanje beskućnika.

Potrebno je spomenuti da u Hrvatskoj ne postoji niti poseban program stambenog zbrinjavanja starijih osoba, osim smještaja u domove umirovljenika.

Premda u ovu kategoriju ne spadaju, treba spomenuti da država subvencionira i stanovanje studenata-podstanara.

ZAKLJUČAK

Od 1990. stambeni se programi u Hrvatskoj dominantno bave demontažom naslijeđenoga stambenog sustava. Tijekom devedesetih s više bi se argumenata moglo govoriti o stambenim zloporabama nego o sustavnom pristupu razvoju i ostvarivanju stambenih prava. Gospodarska je kriza,

povezana s ratom i prioritetom obnove ratom porušenih područja, uvelike doprinosila smanjenom investiranju u gradnju novih stanova. To je izravno utjecalo na smanjenu razinu stambenih prava.

Ponašanje građana, glede odgovornosti za stambeno zbrinjavanje svoje obitelji, još je uvijek obilježeno socijalističkim mentalitetom čekanja da problem riješi država. Neaktivnost građana dugoročno će utjecati na neučinkovitost stambenih programa, ali i na neostvarivanje stambenih prava.

Slaba institucionalna stambena infrastruktura nije doprinijela učinkovitom ostvarivanju stambenih prava, kao naprimjer subvencioniranje najamnina i troškova stanovanja. Ovo se pravo neće moći bolje ostvarivati ni poreznim povlasticama za podstanare.

Od druge polovine devedesetih sve je više na djelu uvođenje stambenih prava kojima se potiče stjecanje stana u vlasništvo. Stambena štednja, oslobođenje od plaćanja poreza na promet nekretnina za one koji prvi puta stječu stan, priznavanjem kamata na stambene kredite i sredstava uloženi u održavanje stana kao porezno priznatog rashoda prilikom plaćanja poreza na dohodak, nova su stambena prava koja će uglavnom pomoći srednjim slojevima da poboljšaju svoj stambeni standard.

Na *policy* razini dionici, relevantni za stambenu opskrbu, ne pojavljuju se kao partneri. U novije vrijeme građevinski se lobi javlja kao korisnik proizvođačkih stambenih subvencija u programu društveno-poticane stanogradnje. Udruge stanara uglavnom su ograničene na prava povezana s otkupom stanova na kojima su ranije postojala stambena prava. Veći gradovi nemaju stambenih programa kojima bi se doprinijelo njihovu socijalnom i gospodarskom razvoju.

Ostvarivanju stambenih prava pomogla bi modernizacija stambene infrastrukture,

a ona podrazumijeva ulaganja u osposobljavanje i obrazovanje zaposlenih u nadležnim službama.

Modernizacija stambene infrastrukture podrazumijeva i organizaciju neprofitnih stambenih organizacija, stambenih zadruga, preko kojih bi se trebale ostvarivati proizvođačke subvencije za stanove, kako bi se smanjila njihova cijena.

Stambene prilike u nas govore da još uvijek širi slojevi ne mogu sebi priuštiti stan i pristojan standard stanovanja. U tom području posebno nedostaje stambeno pravo najma socijalnog stana. Zakonom o socijalnom stanovanju te programom gradnje

socijalnih stanova trebalo bi pomoći u ostvarivanju stambenih prava ciljanih društvenih skupina. Isto tako, programom gradnje stanova za najam trebalo bi pomoći onima koji su sada slobodni najmoprimci. Ovi bi programi utjecali na snižavanje najamnina na stambenom tržištu, a time bi se povećala i integrativna uloga stanovanja a povećali bi se i stambeni standardi.

U Hrvatskoj ne postoji tradicija evaluacije ostvarivanja socijalnih, pa i stambenih prava. Nova znanja i informacije iz takvih projekata ograničavajuća su okolnost za učinkovitije ostvarivanje sadašnjih stambenih prava.

LITERATURA

- Bežovan, G. (1987.) *Stanovanje i stambena kriza*. Zagreb: CDD.
- Bežovan, G. (1994.) *Evaluation of Public Housing Sale Process in Croatia*. Conference on Evaluation of Social Programmes, Bled.
- Bežovan, G. (2000.) Stambena politika, u: Vlado Puljiz, et al.: *Sustavi socijalne politike*. Zagreb: RSP, str.189-217.
- Bežovan, G., Zrinščak, S. (2001.) Mogućnosti decentralizacije u socijalnoj politici i nove uloge lokalnih vlasti, *Revija za socijalnu politiku* 8(3-4):239-258.
- Garnett, D. (2000.) *Housing Finance*. Coventry: Chartered Institute of Housing.
- Grad Zagreb. Natječaj za davanje u najam stanova u vlasništvu, *Vjesnik*, 1. listopada 2003.
- Hegedüs, J., Mayo, S. E., Tosics, I. (1996.) Transition of the Housing Sector in the East Central European Countries, *Review of Urban and Regional Development Studies* 8:101-136.
- Hegedüs, J., Várhegelyi, E. (2000.) The Crisis in Housing Financing in Hungary in the 1990s, *Urban Studies* 37:1619-1641.
- List državnijeh zakona za kraljevine i zemlje zastupane u carevinskom vijeću (1902.)
- Zakon o ponjegovanjima za zgrade sa zdravim i cijenim radničkim stanovima* br. 144.
- Lux, M. (2003.) *Housing Policy: An End or a New Beginning?* Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative, Open Society Institute.
- Lux, M. (2003.) State and Local Government: How to Improve the Partnership – Local Government and Housing, in: Lux M. (ed.) *Housing Policy: An End or a New Beginning?* Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative, Open Society Institute, str. 403-455.
- Marcuse, P. (2002.) *From Social welfare to Neo-Liberalism in Public Housing: The Case of the United States*. International Research Conference: Housing Cultures- Convergence and Diversity, Vienna, July.
- Odluka o zadovoljavanju stambenih potreba dužnosnika i službenika u tijelima državne vlasti (1997.) *Narodne novine*, 140/1997.
- Rolmar, E. (1889.) *Stambeno pitanje s obzirom na neimućne slojeve gradskog stanovništva*. Beč: Filipović.
- Timet, D. (1961.) *Stambena izgradnja Zagreba do 1954. godine*. Zagreb: Jugoslavenska akademija znanosti i umjetnosti.

- Vijeće Europe (2002.) *Pristup socijalnim pravima u Europi*. Strasbourg, (hrvatski prijevod).
- Zakon o prodaji stanova na kojima postoji stambeno pravo (1992.-1997.) *Narodne novine* 43/1992., 69/1992., 25/1993., 48/1993., 2/1994., 44/1994., 47/1994., 58/1995., 103/1995., 11/1996. i 11/1997.
- Zakon o najmu stanova (1996.) *Narodne novine*, 91/1996.
- Zakon o socijalnoj skrbi (1997., 2001.) *Narodne novine* 73/1997., 27/2001. i 59/2001.
- Zakon o stambenoj štednji i državnom poticanju stambene štednje (1997., 1999., 2001.), *Narodne novine* 109/1997., 76/1999. i 10/2001.
- Zakon o fondu za dugoročno financiranje stanogradnje uz potporu države (1997.) *Narodne novine* 109/1997.
- Zakon o društveno poticajnoj stanogradnji (2001.) *Narodne novine* 109/2001.
- Wiktorin, M. (1993.) *An International Comparison of Rent Setting and Conflict Resolution*. Gävle: Swedish Institute for Building Research.

Summary

HOUSING RIGHTS IN CROATIA AND THE PROBLEMS IN THEIR REALISATION

Gojko Bežovan

Faculty of Law, Department for Social Work, University of Zagreb
Zagreb, Croatia

This text analyses the nature of housing needs and housing expenditure in order to clarify the necessity of the state intervention. The scope of social rights and the types of housing programs do not always follow the logic of the welfare state development. Housing rights are becoming increasingly diversified and based on the needs of target groups.

Housing rights and housing programs are becoming affected by the crisis of modern welfare states. Housing rights are constantly being re-examined, and more and more market laws are introduced in the meeting of housing needs. In 1990s housing rights were on the margin of the social programs of new welfare states in the Central European countries in transition, but the more recent development speaks of the establishment of housing policy programs.

By re-examining the level of social rights and their realisation in Croatia, we are testing the hypothesis of their dependence on the heritage, economic crisis and the lack of awareness of various stakeholders on the policy level. The processes of the sale of public housing, the structure of housing tenure, subsidising the rents and housing costs, housing saving, long-term granting credits for housing building, state supported housing construction, taxation policy in regards of housing provision, housing provision for privileged and vulnerable groups are analysed.

In the conclusion, the need for the implementation of additional empirical research in order to realise the existing housing rights more efficiently is emphasised. The proposal is given for the establishment of new housing rights.

Key words: housing, housing rights, housing policy, sale of public housing, social housing.