

# Neprofitne stambene organizacije i izazovi njihovog razvoja u Hrvatskoj

**GOJKO BEŽOVAN\***

Studijski centar socijalnog rada  
Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu  
Zagreb, Hrvatska

Pregledni znanstveni rad

UDK: 365:061.2(497.5)

Primljeno: rujan 2007.

*Ovaj je tekst rezultat višegodišnjih istraživanja o ulozi neprofitnih stambenih organizacija u stambenim politikama te o mogućnostima njihovog razvoja u Hrvatskoj. Dio istraživanja koji se odnosi na hrvatske prilike ima obilježja akcijski orijentiranog istraživanja.*

*U prvom dijelu analizira se razvoj i uloga neprofitnih stambenih organizacija u razvijenim zemljama. Upozorava se na različitu tipologiju ovih organizacija, njihov hibridni i posrednički karakter te podmirivanje stambenih potreba različitih društvenih skupina.*

*Izložena uloga neprofitnih stambenih organizacija u Austriji i Irskoj pruža širi uvid u domete razvoja ovih organizacija u stambenim politikama koje imaju različitu tradiciju.*

*Neprofitne stambene organizacije javljaju se kao važni dionici stambenih politika u tranzicijskim zemljama.*

*Stambene zadruge kao neprofitne stambene organizacije imaju izvjesnu tradiciju u Hrvatskoj i krajem 1980-ih igrale su prepoznatljivu ulogu u podmirivanju stambenih potreba. Početkom 1990-ih država se povlači iz stambene politike, a stambene zadruge gube ranije povlastice. Pored toga, dio stambenih zadruga pokazuju da na stambenom tržištu mogu ponuditi niže cijene stanova i kvalitetnije stanove. Novije mjere vlade upućuju na neodrživost stambenih programa koji se provode odozgo te se na mala vrata daje mogućnost, uistinu neosmišljena, razvoju neprofitnih stambenih organizacija.*

*U tekstu se analiziraju jakosti i slabosti razvoja koncepta neprofitnih stambenih organizacija te se upućuje na istraživanja koja bi mogla dati nove argumente u prilog razvoja stambenih zadruga kao posredničkih organizacija.*

**Ključne riječi:** neprofitne stambene organizacije, stambene zadruge, stambena politika, Hrvatska.

## UVOD

U stambenim politikama razvijenih zemalja već od kraja 19. stoljeća razvijaju

se neprofitne stambene organizacije čime se ograničava uloga tržišta u stambenoj potrošnji. Dakle, stambene se potrebe ne

---

\* Gojko Bežovan, Pravni fakultet/Faculty of Law, Nazorova 51, 10 000 Zagreb, Hrvatska/Croatia, gojko.bezovan@pravo.hr

podmiruju isključivo po zakonu ponude i potražnje. Intervencije države u stambenu potrošnju rukovodile su se idejom da se svim građanima treba omogućiti pristojno stanovanje bez obzira na tržišnu vrijednost njihove radne snage (Ball, 1983.). Nefitne stambene organizacije ključne su institucije koje na stambenom tržištu neutraliziraju zakon ponude i potražnje.

Nefitne stambene organizacije izrasle su iz različitih tradicija pojedinih zemalja, a njihova uloga i organizacijski profili usko su povezani s tipovima socijalnih režima u tim zemljama (Birchall, 1988.; Ludl, 1999.; Bežovan (ur.), 1993.). Nefitne stambene organizacije nastale su samoorganizacijom građana, gdje se strategijom samopomoći uz povlastice koje im je davala država dolazilo do krova nad glavom po nižim cijenama (Donner, 2000.).

Ovaj je tekst nastavak ranijih istraživanja (Bežovan, 1993.), a u njemu se analizira misija i općenito koncept razvoja nefitnih stambenih organizacija koje se prilagođavaju novim zahtjevima na stambenim tržištima razvijenih zemalja. Potom se izlažu primjeri razvoja i uloge ovih organizacija u Austriji i Irskoj.

Jedna od važnih preporuka za reformu sustava stambenih politika u tranzicijskim zemljama odnosi se na razvoj nefitnih stambenih organizacija. Dio srednjoeuropskih tranzicijskih zemalja, novih članica Europske unije, napravio je važne korake u reformi stambenih politika čiji je dio i razvoj nefitnih stambenih organizacija. U tekstu se, prema raspoloživoj literaturi, analizira razvoj ovih organizacija u Poljskoj i Slovačkoj.

Imajući u vidu razmjere stambenih problema u Hrvatskoj te rezultate novijih istraživanja koja su dijelom akcijski orijentirana, ukazuje se na jakosti i slabosti mogućeg razvoja nefitnih stambenih organizacija u Hrvatskoj.

## RAZVOJI ULOGA NEFITNIH STAMBENIH ORGANIZACIJA

U razvijenim zemljama djeluju dva tipa nefitnih stambenih organizacija: stambene zadruge i nefitne stambene tvrtke. Stambene su zadruge nastale kao izraz samoorganizacije građana koje su značajno podupirali sindikalni pokret, političke stranke i crkvene organizacije. Dakle, stambene su zadruge članske organizacije gdje građani ulažu svoja sredstva i uz pogodnosti koje im daje država dolaze do krova nad glavom. Stambene se zadruge, imajući u vidu proceduru donošenja odluka i utjecaj članova, drži školama demokracije (Donner, 2000.). Kao što ćemo vidjeti poslije u austrijskom primjeru, stambene zadruge grade stanove u kojima su zadrugari najmoprimci. Najamnina je niža od tržišne, a viša od one koja se zaračunava u socijalnim stanovima. Zadrugarima se daje mogućnost da kupe u vlasništvo stanove u kojima su najmoprimci. Isto tako, stambene zadruge grade stanove ili obiteljske kuće u vlasništvu građana koristeći povoljnosti koje im u ovom slučaju daje država kao zadrugi i kao svakom zadrugaru posebno.

Stambene tvrtke imaju gotovo iste pogodnosti kao i stambene zadruge. Za razliku od zadruga, njih je redovito osnivala država kako bi utječući na ponudu stanova utjecala na stambeno tržište. Važna razlika u odnosu na stambene zadruge je da najmoprimci u ovim stanovima nisu neposredno uložili novac za gradnju stanova. Novac za gradnju dale su treće osobe: država, poduzeća, sindikati, crkve, zaklade i slično. Stambene tvrtke kao nefitne stambene organizacije pružaju usluge javnog najma stanova, a često dio njihovog stambenog fonda ima status socijalnih stanova. Po tipu pravne osobe one su društva s ograničenom odgovornošću s nefitnim statusom. Stoga ove organizacije kao ciljnu skupinu imaju kućanstva koja nisu u stanju uložiti sredstva i kupiti stan na tržištu ili pak po svojim prihodima na spadaju u kategoriju

građana koji mogu stanovati u socijalnim stanovima.

Ove tvrtke po načinima poslovanja bliske su zakladama. Njihovo poslovanje također je ograničeno na područje stanovanja. Zanimljiv primjer takve organiziranosti neprofitnih stambenih organizacija, u Nizozemskoj pod nazivom stambene korporacije (*woning corporatie*), zapravo dominiraju stambenim tržištem i preporučuju se kao model socijalnog stanovanja (Ouweland, van Daalen, 2002.). Mnogi su htjeli kopirati nizozemski model neprofitnih stambenih organizacija (Boelhouwer, 2007.). Ove su organizacije kao pravne osobe udruge, dakle, privatne inicijative koje djeluju u skladu sa socijalnim ciljevima, hibridnog su karaktera i potvrđuju se socijalno poduzetničkim postignućima.

Općenito gledano, neprofitnost stambenih organizacija, kao organizacija od opće koristi, temelji se na povoljnostima koje im daje država u poreznoj, kreditnoj i zemljišnoj politici (Donner, 2000.). Kao posredničke organizacije H. Priemus (1997.) ih drži za organizacije civilnog društva. Ove organizacije grade stanove na troškovnom principu i kako bi sagradile što jeftinije stanove, država ih oslobađa nekih poreza. One ne plaćaju porez na dobit, a ako dobit ostvare, onda to ulažu u osnovnu djelatnost. Primjerice, država im daje povlastice plaćanja nižih stopa PDV-a na građevinski materijal i usluge.

Država im daje povoljnije stambene kredite za nove stambene investicije, dakle subvencije objekata, odnosno subvencionira kamate na stambene kredite zadrugarima. Država izdaje i jamstva za ove stambene projekte kako bi se dobili krediti uz povoljniju kamatnu stopu.

Donner (2000.) drži da su neprofitne stambene organizacije veoma važan dio u stambenim politikama razvijenih zemalja koje redovito informiraju javnost o stambenim problemima i potrebama te vrše

pritisak na vlade za većim ulaganjima u stambeno zbrinjavanje. Zagovaranje većih ulaganja u gradnju stanova te općenito šireg tematiziranja problema stanovanja, ovim je organizacijama priskrbila predvodničku ulogu u stambenim politikama.

U zemljišnoj politici država pogoduje neprofitnim stambenim organizacijama dajući im po povoljnijim cijenama zemljište koje je u njenom vlasništvu. Mnogo se puta institut prava prvokupa zemljišta koji imaju gradovi ostvaruje da se pomogne neprofitnim organizacijama kako bi povoljnije došli do zemljišta. Povlašteni status neprofitnih stambenih organizacija u Nizozemskoj glede pristupa zemljištu, institucionalnim promjenama u stambenoj politici i sve većom ulogom tržišta, doveden je u pitanje te ove organizacije sve više profiliraju ulogu socijalnih poduzetnika, kupujući i opremajući zemljište za stambenu gradnju (de Kam, 2007.).

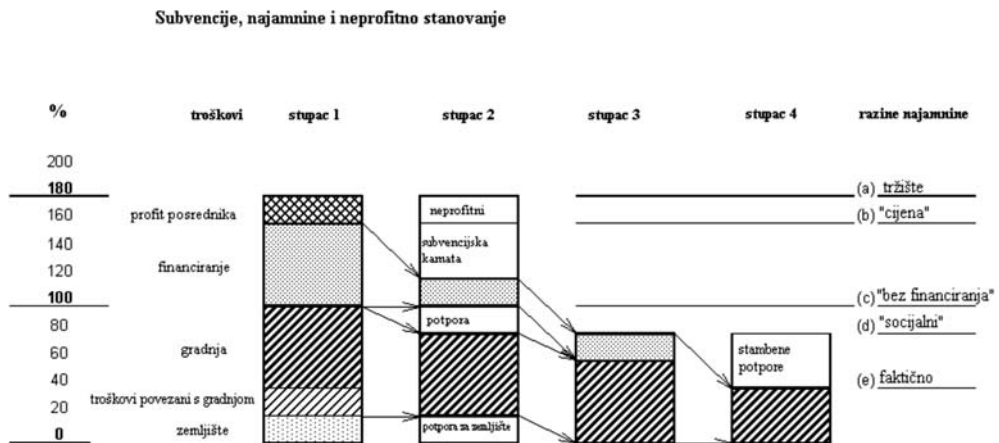
Poslovanje neprofitnih stambenih organizacija u razvijenim zemljama uređeno je posebnim zakonima, a načela organizacije veoma su različita, kao i sami nazivi ovih organizacija. Često ih se naziva hibridnim organizacijama, a u nekim slučajevima dopušteno im je ostvarivanje ograničene dobiti i dijelom obavljanje drugih sličnih djelatnosti. Redovito se ističe utemeljenost ovih organizacija na privatnoj inicijativi te njihovo usmjerenje kojem nije cilj ostvarivanje profita. Rad ovih organizacija, izravno i neizravno, a posebno nadzor njihovog poslovanja, uređuju i brojni drugi propisi. Transparentnost ovih organizacije na stalnoj je kušnji i nisu rijetki slučajevi zloraba i velikih skandala.

Neprofitne su stambene organizacije nastale i dalje se održavaju kao protuteža stambenom tržištu i špekulantskoj stambenoj gradnji te su u stanju učinkovito odgovoriti suvremenim izazovima (Priemus, 2007.). Dakle, ove organizacije određenim ciljanim skupinama omogućuju stjecanje

stana u vlasništvo ili stanovanje u stanu koje inače ne bi mogli platiti po tržišnoj cijeni od svojih dohodaka. Suštinska uloga neprofitnih stambenih organizacija povezana je s njihovom ulogom investitora, odnosno posrednika između kupaca stanova i građevinske industrije te države. Subvencije koje im daje država obrazlažu se povećanjem stambene potražnje što generira gospodarski rast. S druge strane, ovakvo

stanovanje je važna komponenta socijalnog razvoja, odnosno socijalne kohezije. Visoki standard stanovanja u razvijenim zemljama općenito, a i onaj koji si mogu priuštiti slojevi s nižim prihodima, uvelike je rezultat rada neprofitnih stambenih organizacija. Nefitne stambene organizacije, kao socijalni poduzetnici, prema Priemusu, zaslužne su za otvaranje prostora kreativnoj arhitekturi i različitim urbanim inovacijama.

Grafikon 1.  
Različiti modeli intervencija u cijenu stana



Izvor: Donner (2000.).

U grafikonu 1. pokazane su moguće intervencije države na stambenom tržištu kako bi se premostio raspon cijene stanova i raspoloživog dohotka kućanstva. U drugom stupcu pokazani su različiti oblici subvencija kojima se može sniziti cijena stanova. U trećem stupcu pokazuju se rezultati takvih intervencija. Stupac četiri pokazuje

moguću visinu najmnina korigiranu stambenim subvencijama ovisno o dohotku kućanstva. Na kraju se pokazuju različiti tipovi najmnina koje se zaračunavaju u ovim stanovima.

Neprofitne stambene organizacije u europskim zemljama (tablica 1.) igrale su naročito važnu ulogu 1980-ih godina.

Tablica 1.  
Stambeni statusi u 10 zemalja Zapadne Europe

	Godina	Vlastiti stanovi	Privatno rentirani	Stamb. zad. i neprof. udruge	Ostalo
Finska	1980.	36	12	34	18
Švedska	1975.	39	23	38	-/-
Norveška	1980.	55	26	19	-/-
SR Njemačka	1982.	36	43	23	-/-
Nizozemska	1981.	38	17	43	2
V. Britanija	1982.	59	11	30	-/-
Belgija	1981.	61	33	6	-/-
Francuska	1982.	47	28	17	8
Švicarska	1980.	24	60	13	3
Austrija	1981.	39	20	30	11

Izvor: Kroes i sur. (ur.) (1988.).

Zanimljiv primjer razvoja stambenog zadrugarstva nalazi se u skandinavskim zemljama. Švedski model stambenih zadruga HSB skupine, odnosno njegovo financiranje, često se u svijetu ističe kao dobar primjer. Novi se stanovi financiraju od depozita zadrugara, stanara, povoljnog kredita države te hipotekarnih bankarskih kredita uz povoljnu kamatu, obično na 40 godina. Zadrugari–stanari svaki mjesec plaćaju svoje financijske obveze koje pokrivaju ovu strukturu troškova: otplatu hipoteke, grijanje, vodu i struju, održavanje te upravljanje, poreze, osiguranja. Stambene zadruge na švedskom stambenom tržištu imaju dominantnu ulogu (Karlberg i Victorin, 2004.). Stambene su zadruge u nordijskim zemljama posebnog tipa i njihovi su stanovi uglavnom indirektno vlasništvo članova zadruge. Smatra se da ovi modeli razvoja stambenog zadrugarstva, u kojima je aktivno sudjelovanje važno, jačaju socijalnu koheziju u modernim urbanim naseljima. U skandinavskim zemljama neprofitne stambene organizacije potvrdile su se i u podmirivanju stambenih potreba starih, invalida te studenata (Lujanen /ur./, 2004.).

Čak i u američkom modelu stambene politike, koji nije previše sklon davanju stambenih subvencija, neprofitne se stambene organizacije pojavljuju kao ključni dionik koji može osigurati ponudu stanova ciljanim skupinama kućanstava po cijenama nižim od tržišnih (Bratt i Keyes, 1998.). Neprofitne stambene organizacije u tom smislu imaju puno širu ulogu i komplementarne su liberalnim programima socijalnog i gospodarskog razvoja. Liberalni se socijalni režim čini podobnim okvirom razvoja ovih organizacija koji ima obilježje socijalnog pokreta (Nanus i Dobbs, 1999.). Međutim, reforme unutar liberalnih socijalnih režima pred ove organizacije sve više stavljaju zahtjeve za uvođenjem tržišnih elementa poslovanja, a njihova se učinkovitost uspoređuje s tvrtkama na tržištu (Gilmour, 2007.).

Liberalizacija stambenog tržišta u Njemačkoj dokinula je 1990. godine povlastice neprofitnih stambenih organizacija.<sup>1</sup> Vjerovalo se da su stambeni problemi riješeni pa više nije bilo potrebno staviti nekog od investitora u povoljniji položaj. Stambeni problemi u novije vrijeme potak-

<sup>1</sup> Povlastice neprofitnim stambenim organizacijama u Njemačkoj ukinute su u ozračju skandala u najvećoj takvoj organizaciji »Neue Heimat« koja je bila u vlasništvu sindikata (Kirchner, 2007.).

nuli su državu na povećano investiranje, a kao partneri u stambenom zbrinjavanju različitih društvenih skupina javljaju se organizacije trećeg sektora (Busch-Greertsema, 2004.). U takvim se programima već duže vremena potvrđuju stambene udruge (*housing association*) u Velikoj Britaniji (Pawson, 2004.).

Razvoj stambenih zadruga u Švicarskoj (Hauri, 2005.) potaknut je u novije vrijeme zbog rasta cijena stanova na stambenom tržištu, a koje si neki slojevi društva nisu mogli priuštiti. Tri su glavna instrumenta kojima se potiče razvoj neprofitnih stambenih organizacija početkom 2003. godine:

1. stambeni krediti s niskom kamatom od 2%
2. jamstva koja država daje stambenim zadrugama do 90% ukupne stambene investicije; za takve investicije banke odobravaju manje kamate na stambene kredite
3. država jamči za obveznice koje je izdala Udruga stambenih zadruga.

Ovim je u značajnoj mjeri snižena razina kamatnih stopa koja je 1990-ih iznosila za švicarsko tržište visokih 7%. Početkom 2000-ih oko 300 stambenih zadruga sudjeluje u ovom programu i u 3 godine na ovakav je način financirano oko 30 000 stambenih jedinica.

Može se zaključiti da neprofitne stambene organizacije u ovom slučaju igraju veoma važnu ulogu omogućujući ciljanim skupinama da po povoljnijim uvjetima dođu do jeftinijeg stana.

### **ULOGA NEPROFITNIH STAMBENIH ORGANIZACIJA U AUSTRIJI I IRSKOJ**

U ova dva slučaja analizira se uloga neprofitnih stambenih organizacija u stambenim politikama u zemljama s različitom tradicijom. Austrija ide u krug zemalja s tradicijom prepoznatljive uloge stambenih

zadruga, a i u Irskoj se potiče za razvoj stambenih zadruga javljaju uslijed rasta cijene stanova i problema priuštivosti stanova za šire društvene slojeve.

Stambene zadruge imaju naročito dugu i zanimljivu tradiciju od druge polovice 19. stoljeća u Austriji (Ludl, 1999.; Rüş, 1993.; Wurm, 2005.). U ovoj zemlji stambene su zadruge sagradile jednu petinu ukupnog broja stanova poslije Drugog svjetskog rata. Sagradile su i jednu trećinu stanova u vlasništvu građana.

Prema popisu stanovništva 1991., stambene su zadruge raspolagale s 13,8% ukupno naseljenog stambenog fonda. Sredinom 1990-ih u Austriji polovicu novosagrađenih stanova gradile su stambene zadruge (Ludl, 1999.).

Stambena je zadruga pravna osoba čije su aktivnosti usmjerene na pomoć u stambenom zbrinjavanju svojim članovima na etičkim načelima slobode, solidarnosti i pravde. Ako je stambena zadruga svojim aktivnostima i imovinom posvećena stambenom zbrinjavanju koje služi općoj dobrobiti te ju kao takvu priznaje vlada, onda ona ima status neprofitne organizacije koja može ostvarivati ograničeni profit.

Naspram drugih zadruga, stambene zadruge uvijek ovise o pomoći koja dolazi izvana. Sami članovi nemaju u početku dovoljno sredstava kako bi kupili zemljište i financirali gradnju. Ovim se objašnjava uska suradnja s vladom i lokalnim vlastima te ovisnost o državnim subvencijama.

Prema Ludlu (1999.), stambene zadruge u Austriji imaju šest bitnih karakteristika:

1. Stambene su zadruge trgovačka društva i istovremeno društva koja svojim poslovanjem ostvaruju neke važne socijalne ciljeve. Njihova je priroda, dakle, dvostruka. One imaju tržišne funkcije trgovačkog društva i društvene organizacije koja je usmjerena na podmirivanje stambenih potreba određenih društvenih skupina. Kako uvelike ovi-

se o vanjskom financiranju, stambene su zadruge obvezane brojnim pravnim obvezama imajući u vidu njihov ograničeni neprofitni status.

2. Stambene zadruge potpomažu svoje članove dajući im pravo stanovanja u stanovima u vlasništvu zadruga ili gradeći za njih stanove koje oni inače ne bi mogli nabaviti na slobodnom tržištu. Članovi s pravom stanovanja mogu naknadno kupiti stan u kojem stanuju. Ovaj je koncept osnažen osobito krajem 1990-ih godina (Wurm, 2005.).
3. Stambene su zadruge članske organizacije i njima sukladno demokratskim načelima upravljaju njihovi članovi. Procedura odlučivanja je transparentna i jača stabilnost ovih organizacija. Važno je da se zadrugari javljaju i kao čimbenici u upravljanju zgradama u kojima stanuju.
4. Interesi članova stambene zadruge koji su vlasnici stanova, odnosno stanari podjednako su zaštićeni. U tom smislu stambene zadruge imaju poseban identitet u odnosu na druga trgovačka društva koja se bave gradnjom stanova.
5. Stambene su zadruge »otvorene zajednice«; ulaz i izlaz članova je slobodan i transparentan. Prava članova jasno su uređena statutom koji u skladu sa zakonom postavlja i neka funkcionalna ograničenja kako bi se spriječile zloporabe.
6. Stambene zadruge raspolažu fleksibilnim kapitalom koji ponajviše ovisi o rastu i padu članova. Zadruge raspolažu vlastitim kapitalom koji ulažu u zemljište, gradnju novih stanova i obnovu postojećeg stambenog fonda.

Status ograničene profitnosti stambenih zadruga ima više aspekata. Primarne poslovne aktivnosti podrazumijevaju gradnju i upravljanje stanovima, privatnim kućama i stanovima u vlasništvu zadruge. Primarne

se aktivnosti odnose i na renoviranje stambenog fonda.

Kao sekundarne aktivnosti, stambene zadruge mogu do određenih razmjera graditi stanove za treće osobe. Isto tako, mogu graditi zgrade za komercijalne svrhe, garaže te parkirališta, kao što mogu biti uključene i u urbanu obnovu te unapređenje stambenog okoliša. Zadruge mogu kupovati i građevinski materijal za svoje članove. Sekundarni se poslovi obavljaju samo ako su u funkciji primarnih i odobrava ih nadležna vlast.

Stambene se zadruge razlikuju od drugih tipova zadruga i odobrenje za njihov rad daje vlada, koja i nadzire njihovo poslovanje. Potrebno je da zadruga minimalno ima 60 članova i članski udio za svakog člana početkom 1994. godine iznosio je 3 000 austrijskih šilinga. Stambena zadruga ima nadzorni odbor. Zadruge ovog tipa trebaju biti neovisne od građevinske industrije prema načelu odvojenosti investitora i izvođača radova. Po ustanovljavanju godišnje dobiti članovima se mogu isplaćivati dividende temeljem uplaćenih zadržanih udjela, a ne mogu premašivati kamatu, umanjenu za jedan posto na građevinske kredite koje daju austrijska građevinska društva.

Važno načelo djelovanja stambenih zadruga u Austriji je troškovna učinkovitost koja je uređena zakonom. Cijene usluga i proizvoda koje zadruga proizvodi temelje se na: troškovima, troškovima upravljanja i nužnim pričuvama, neovisno o potražnji na stambenom tržištu i trenutnoj nestašici roba na tržištu. Profit koji se ostvaruje i dividende koje se isplaćuju ograničeni su zakonom. Stoga prilikom gradnje i upravljanja stanovima stambena zadruga može samo zaračunavati stvarne i opravdane troškove.

S druge strane, važno je načelo efikasnosti rada same zadruge kako bi ona proizvela dobre učinke za sebe i za zadrugare. Po-

seban se naglasak stavlja na konkurentnost stambenih zadruga u sekundarnim poslovima i računanje tržišnih cijena za te usluge.

Snažan potencijal stambenih zadruga povezan je s načelom poslovanja koje vezuje imovinu. Sav ostvareni profit stavlja se u pričuvu koja se koristi kao potencijal za nove stambene projekte. Prema Donneru (2000.:115) kapital temeljem vlasničkih udjela zadrugara i jedinica lokalne vlasti iznosio je 1993. godine u stambenim zadrugama 1,5 milijardu eura.

Misija stambenih zadruga u Austriji, kao socijalnih poduzetnika, doprinosi socijalnoj integraciji te jačanju socijalne kohezije.

### **Značajnija uloga neprofitnih stambenih organizacija u Irskoj**

Veoma zanimljiv primjer davanja značajnije uloge neprofitnim stambenim organizacijama u stambenoj politici nalazimo u Irskoj. U Irskoj neprofitne stambene organizacije (stambene zadruge, trgovačka društva s ograničenom odgovornošću i stambene udruge) imaju dugu tradiciju razvoja i sada postoji oko 330 aktivnih (Mullins, Lee Rhodes i Williamson, 2003.).

Dugo vremena, osobito poslije Drugog svjetskog rata, neprofitne stambene organizacije nisu imale jasnu potporu države i s drugim su se investitorima natjecale na nestabilnom stambenom tržištu.

Gospodarski rast i globalizacija irskog gospodarstva doprinijeli su neodrživom rastu cijena stanova (Norris i Redmond, 2007.). Gospodarski je rast značio i znatno opsežniju stambenu gradnju. Ovaj se rast kretao od gradnje 21 000 stanova 1993. godine do 50 000 stanova 2000. godine ([www.nabco.ie](http://www.nabco.ie)), a da bi u 2006. godini bilo sagrađeno 93 000 stambenih jedinica, što je najviše sagrađenih stanova po glavi stanovnika u zemljama EU-a. Prosječno kućanstvo nije si moglo priuštiti stambenu potrošnju temeljem koje bi mogli doći

do pristojnog stana. U ovakvim nepovoljnim okolnostima vlada je naručila studiju koja je trebala odgovoriti na problem rasta cijene stanova (Mullins, Lee Rhodes i Williamson, 2003.). Studija skupine stambenih eksperata preporučila je vladi partnerstvo s neprofitnim stambenim organizacijama. Prijedlog je prihvaćen i predložene su mjere poticanja gradnje 4 000 stanova godišnje preko ovih organizacija. Ovaj je prijedlog ušao u Nacionalni plan razvoja u razdoblju 2001.-2006.

Prepreke ostvarivanju ovog plana bile su: nedostatak građevinskog zemljišta u vlasništvu lokalnih vlasti; brzi rast cijena privatnog zemljišta; kompleksan proces pristupa stambenom financiranju; ograničeni razvoj nekih lokalnih vlasti glede vlastite, lokalne stambene strategije. U takvim okolnostima Irski odbor za socijalno stanovanje pod predsjedanjem resornog ministra za stanovanje i urbanu obnovu, uz prethodnu analizu rada neprofitnih stambenih organizacija, predložio je više ključnih promjena:

- na razini vlade osnovan je poseban ured za promicanje rada stambenih zadruga i stambenih udruga
- stambenim zadrugama i udrugama osiguran je izravan pristup Stambenoj financijskoj agenciji
- usmjeravanje kapitalnog stambenog financiranja
- shema financiranja proširena je i na obiteljske kuće uz dohodovna ograničenja
- posebno se financiralo pružanje regionalnih informacija, savjeta i usluga obučavanja u ovim organizacijama
- reorganizirane su subvencije za zemljište kako bi se povećao pristup građevinskom zemljištu
- razvijene su nove financijske potpore kako bi se podmirili dodatni menadžerski troškovi i trošak stanova osoba s posebnim potrebama



- razvoj novog sustava stanova u vlasništvu s udjelom
- predstavljenost neprofitnih stambenih organizacija u odborima lokalnih stambenih politika.

Nacionalni savez stambenih zadruga istovremeno daje prijedlog jednostavnijeg načina financiranja građevinskog zemljišta. Imajući u vidu te prijedloge, resorni je ministar 1999. godine na konferenciji Irskog odbora za socijalno stanovanje objavio niz mjera koje su opisane kao »(...) osnova za opsežan razvoj pokreta neprofitnih stambenih organizacija u Irskoj prema europskom modelu« (Mullins, Lee Rhodes i Williamson, 2003.:45). To je bilo osnova ugrađivanja ovog programa u Nacionalni razvojni plan koji je podrazumijevao razvoj »priuštilive stambene sheme«. Za pojedini tip stambenog objekta, urbani i ruralni, te za zemljište određen je maksimalni iznos sredstava za financiranje, kao i iznos subvencija.

Nacionalni gospodarski i socijalni forum raspravljao je o strateškim ciljevima stambene politike i potrebi izgradnje kapaciteta neprofitnih stambenih organizacija.

Neprofitnim stambenim organizacijama otvoren je izravan pristup uredu koji promiče rad neprofitnih stambenih organizacija. Radi unapređenja rada neprofitnih stambenih organizacija osnovana je i posebna radna skupina. Ova je stručna radna skupina osnovana 2000. godine i već 2002. napravila je izvjesnu evaluaciju programa s konkretnim prijedlozima za poboljšanje.

Lokalne su vlasti prepoznate kao usko grlo u provedbi ovog programa. Predloženo je da svaka od njih ima osobu zaduženu za primjenu programa.

U nastojanjima za učinkovitijim razvojem neprofitnih stambenih organizacija 2002. donesene su izmjene zakona kojima je dana još važnija uloga ovim organizacijama, a naročito je protežirano povećanje

udjela budućih vlasnika na početku gradnje stanova.

Nacionalni razvojni plan 2007.-2013. godine predviđa gradnju 63 000 socijalnih stanova s prepoznatom ulogom neprofitnih organizacija kao investitora ([http://www.icsh.ie/eng/housing\\_in\\_ireland/government\\_policy](http://www.icsh.ie/eng/housing_in_ireland/government_policy)).

Irski primjer pokazuje razvoj neprofitnih stambenih organizacija u rastućem gospodarstvu gdje se jačanjem uloge ovih organizacija smanjuje cijena stanova i povećava priuštilivost stana ciljanim socijalnim skupinama.

### **NEPROFITNE STAMBENE ORGANIZACIJE U POLJSKOJ I SLOVAČKOJ**

Jedan od najuspješnijih sustava neprofitnih stambenih organizacija u tranzicijskim zemljama razvijen je u Poljskoj od 1995. godine (Slabkowicz, 2005.). Nacionalni stambeni fond odobrava dugoročne stambene kredite udrugama za socijalno stanovanje (TBS) i stambenim zadrugama. Kredit može pokriti do 70% vrijednosti projekta. Efektivna kamatna stopa je promjenjiva i kreće se oko 3,5%. Ostalih 30% vrijednosti projekta odnosi se na doprinos lokalnih vlasti u građevinskom zemljištu ili ulozima budućih stanara. Ovi su stambeni programi potaknuti i nižom stopom PDV-a na građevinski materijal i usluge od samo 7%, dok je standardna stopa 22%. Preko stambenih zadruga pod ovim se uvjetima stanovi mogu steći i u vlasništvu građana.

Ove neprofitne stambene organizacije (društva s ograničenom odgovornošću, stambene zadruge) također mogu kupovati stanove, obnavljati stambeni fond, upravljati i održavati stambeni fond, te obavljati druge poslove povezane sa stambenom gradnjom i ulaganjem u infrastrukturu. Propisani su standardi stanovanja u smislu veličine i opremljenosti stana u ovom programu.

U ovom programu stanove mogu dobiti kućanstva temeljem provjere prihoda i imovinskog stanja. U slučajevima kad prihodi prijeđu ustanovljenu granicu, kućanstva se trebaju iseliti ili im se naplaćuje tržišna najamnina.

Iz sredstava Nacionalnog stambenog fonda jedinice lokalne samouprave mogu dobiti povoljne kredite za kupnju i opremanje zemljišta. Jedinice lokalne samouprave mogu se javiti i kao suosnivači neprofitnih stambenih organizacija. Kroz ovakve stambene programe prakticira se javno-privatno partnerstvo.

Projekt razvoja neprofitnih stambenih organizacija u Slovačkoj razvijen je uz obimnu inozemnu pomoć. Prema nacionalnom stambenom programu usvojenom za razdoblje 2000.-2005. odgovornost za stanovanje i stambenu politiku podijeljena je između vlade i privatnog sektora (Kandlbauerova, 2004.).

Glavna misija neprofitnih stambenih organizacija u Slovačkoj je da osiguravanje priuštivosti stanovanja u Slovačkoj. Ciljana skupina građana čije bi potrebe trebali podmirivati su srednji i niži srednji slojevi (Červenova, 2005.), ili određeni: mlade obitelji, obitelji s nižim primanjima, obitelji s osrednjim primanjima te obitelji koje su doseljene u određeni grad zbog rada. Nefitne stambene organizacije, u određenim razmjerima, mogu graditi kuće i stanove te ih prodavati i ostvareni profit investirati u osnovnu djelatnost. Radi se, dakle, o modelu koji je usporediv s austrijskom praksom.

Prilikom osnivanja svake neprofitne stambene organizacije potrebno je sačiniti poslovni plan kojem će podloga biti stambena potražnja na području gdje će organizacija djelovati. Potrebno je procijeniti

rizike kao i financijsku održivost organizacije.

Rad neprofitnih stambenih organizacija uređen je zakonom koji se odnosi i na druge neprofitne organizacije koje pružaju javne usluge. Primjena ovakvog zakona koji se ne odnosi samo na neprofitne stambene organizacije već se pokazala problematičnom (Červenova, 2005.). Osnivanje ovakvih organizacija i njihov učinkovit rad uvelike ovise od suradnje s lokalnim vlastima, budući da organizacije mogu biti osnovane kao općinske i kao privatne. U slučajevima osnivanja i djelovanja općinskih organizacija ukazuje se na problem promjene vlasti poslije izbora i moguće destabilizacije ovakvih organizacija. Smatra se da osnivanje ovih organizacija kao privatnih tvrtki daje puno više izgleda za uspjeh i razvoj.

Ove organizacije mogu računati uz izvjesna ograničenja na subvencije koje mogu dobiti od države prilikom gradnje novih stanova. Određena je maksimalna cijena stana po četvornom metru koji se može financirati kao i kategorije građevinskog materijala koji se mogu ugrađivati.

U ovom kontekstu zanimljivim se čini informacija da su neke skupine stambenih zadruga u Poljskoj, Slovačkoj i Češkoj preživjele burnu privatizaciju i rasprodaju stambenog fonda te djeluju kao neprofitne stambene organizacije (Lux, 2003.).

Rasprave na međunarodnim stambenim skupovima redovito ističu probleme s kojima se suočavaju neprofitne stambene organizacije u tranzicijskim zemljama. Ranije se govorilo o problemu političke volje za razvoj ovih organizacija, međutim, u novije se vrijeme sve više ističe problem nedostatka socijalnog kapitala kao nužnog oslonca za ovakvu inovaciju u institucionalnoj infrastrukturi.<sup>2</sup> Komparativne analize stambe-

<sup>2</sup> Na konferenciji Europske mreže stambenih istraživača »Sustainable Urban Areas« održanoj u lipnju 2007. godine u Rotterdamu ovakav je stav zastupao veći broj istraživača ([www.enhr2007rotterdam.nl](http://www.enhr2007rotterdam.nl)).

nih politika u ovim zemljama ističu potrebu razvoja neprofitnih stambenih organizacija (Donner, 2006.).<sup>3</sup>

## STAMBENO ZADRUGARSTVO U HRVATSKOJ

U dvadesetim i tridesetim godinama ovog stoljeća na području današnje Hrvatske postojale su stambene zadruge i druge neprofitne stambene organizacije tipa zaklada koje su se mogle uspoređivati s takvim praksama onoga doba u danas razvijenim zemljama. Važno je upozoriti da se razvijala i praksa štednje i kreditiranja u okviru stambenih zadruga. No, ovo je poprilično neistraženo te stručnoj i znanstvenoj javnosti nepoznato razdoblje razvoja stambene politike (Radović Mahečić, 2002.).

Poslije Drugoga svjetskog rata razvoj stambene politike u Hrvatskoj bio je pod snažnom kontrolom države uz protežiranje gradnje društvenih stanova. U takvoj koncepciji stambeno zadrugarstvo, koje je tradicionalno promicalo privatnu inicijativu u stambenom zbrinjavanju, nije imalo pravo građanstva. Individualna stambena gradnja, iako neorganizirana i ničim potpomognuta, trajno je ostala žilava i na ovaj način gradilo se više stanova nego kroz državne programe.

Najveći broj stambenih zadruga osnovan je između 1956. i 1963. godine. U to vrijeme, samo u Zagrebu je bilo 202 stambene zadruge, pretežno zatvorenog tipa - u poduzećima. Već 1965. godine uvodi se tržišna stambena gradnja, pa dolazi do drastičnog pada stambenih zadruga koje se dugo nisu oporavile (Bežovan i Dakić, 1990.). Naime, tržišni uvjeti privređivanja

nespojivi su s razvojem zadrugarstva pa nije čudo da zemlje u kojima zadruge postoje stalno brinu o njima i pružaju im povlastice kako bi što brže i uspješnije obavile svoju zadaću.

Gospodarska kriza potkraj sedamdesetih i početkom osamdesetih godina utječe na opadanje državnog investiranja u stanove. Fondovi u radnim organizacijama i bankama za stambenu gradnju sve su siromašniji. To je očito bilo prijelomno vrijeme promoviranja privatnih stambenih inicijativa koje su se početkom osamdesetih već značajno počele vezati uz pokret stambenog zadrugarstva (Bežovan i Dakić, 1990.). Sredinom sedamdesetih u Hrvatskoj djeluje tridesetak stambenih zadruga, sredinom osamdesetih ima ih već oko 60, krajem osamdesetih oko 150, a početkom devedesetih oko 300. Sličan proces rasta broja neprofitnih stambenih organizacija postojao je i u danas razvijenim zemljama. Proces naglog rasta broja jedinica postupno se stabilizira da bi poslije postupno opadao.

Jedino opsežnije istraživanje rada stambenih zadruga u Hrvatskoj (Bežovan i Dakić, 1990.) krajem osamdesetih prepoznalo je niz vrijednih inicijativa koje bi uz rješavanje nekih problema mogle značiti promociju stambenog zadrugarstva kao osnove stambenog sustava. Ovo istraživanje poglavito je ukazalo na probleme: **kreditne politike, zemljišne politike, osposobljenosti zaposlenih u zadrugama i politike podrške razvoju zadrugarstva.** Prva tri problema inače su važni inputi za funkcioniranje stambenog tržišta. U tom se vremenu činilo da je politička podrška bila u neku ruku pretpostavka rješavanju ovih problema.

<sup>3</sup> CECODHAS kao europska udruga neprofitnih stambenih organizacija promiče i zagovara razvoj ovih organizacija u tranzicijskim zemljama te organizira programe razmjene dobre prakse ([www.cecodhas.org](http://www.cecodhas.org)).

Tablica 2.  
Broj stambenih zadruga u Hrvatskoj 1988. godine

Okružni privredni sud	Otvorene zadruge		Zatvorene zadruge		Ukupno	
	Broj	Postotak	Broj	Postotak	Broj	Postotak
Zagreb	27	49,1	17	15,5	44	26,7
Varaždin	3	5,5	1	0,9	4	2,4
Bjelovar	3	5,5	4	3,6	7	4,2
Osijek	5	9,1	19	17,3	24	14,6
Slavonski Brod	2	3,6	2	1,8	4	2,4
Karlovac	2	3,6	6	5,5	8	4,8
Rijeka	5	9,1	23	20,9	28	17,0
Split	8	14,5	38	34,5	46	27,9
<b>UKUPNO</b>	<b>55</b>	<b>100,00</b>	<b>110</b>	<b>100,00</b>	<b>165</b>	<b>100,00</b>

Izvor: Bežovan, Dakić (1990.).

Od 1983. do 1987. godine, na području Hrvatske, u stambene zadruge bilo je učlanjeno 76 197 zadrugara ili tri puta više nego što se u zemlji gradilo godišnje stanova.

Broj zadrugara iz godine u godinu stalno je rastao što najbolje svjedoče niže navedeni podaci u tablici 3.

Tablica 3.  
Broj članova stambenih zadruga od 1983. do 1987. godine

Godina	Otvorene zadruge		Zatvorene zadruge		Ukupno	
	Broj članova	Broj zadruga	Broj članova	Broj zadruga	Broj članova	Broj zadruga
1983.	8 693	28	1 674	38	10 367	66
1984.	9 580	29	2 162	41	11 742	70
1985.	10 480	31	2 774	45	13 254	76
1986.	11 385	33	3 930	53	15 315	86
1987.	18 160	38	7 359	60	25 519	98
<b>UKUPNO</b>	<b>58 298</b>		<b>17 899</b>		<b>76 197</b>	

Izvor: Bežovan, Dakić (1990.).

U navedenom razdoblju zadruge su sudjelovale u ukupnoj društveno organiziranoj stambenoj gradnji s 14 posto pa se to razdoblje može smatrati jednim od najboljih u povijesti hrvatskog stambenog zadrugarstva. U istom razdoblju zadruge su gradile svega 3,6 posto od ukupnog broja novosagrađenih stanova, a 4,8 posto ako se pribroji i obiteljska stambena gradnja stanova po sustavu »ključ u ruke«. Između 1981. i 1985. godine, putem stambenih zadruga, u Zagrebu je sagrađeno 5 143 stano-

va ili 1 028 godišnje. Bilo je to zlatno doba zadrugarstva i stambene gradnje, ne samo zadrugne, nego općenito.

Stambene su zadruge uglavnom gradile stanove u velikim gradovima: Zagreb, Rijeka, Split i Osijek, a od manjih gradova zadrugarstvo je bilo vrlo razvijeno u Varaždinu, Bjelovaru, Slavonskom Brodu, Čakovcu, Karlovcu, Daruvaru i Puli. Stambene su zadruge napravile uspješne projekte gradnje obiteljskih kuća (Bežovan i Dakić, 1990.). Time su dali doprinos urba-

nizaciji manjih naselja i postigli standarde uređenosti naselja koji su i danas poželjni u Hrvatskoj. Gradnjom za poznatog kupca i sudjelovanjem budućih stanara u pripremi

i gradnji stambenih jedinica dodana vrijednost stambenih projekata građenih putem stambenih zadruga očitovale se u izgradnji zajednice i kvaliteti susjedstva.

Tablica 4.

Sagrađeni stanovi putem stambenih zadruga od 1983. do 1987. godine u Hrvatskoj

Godina	Otvorene zadruge		Zatvorene zadruge		Ukupno	
	Broj stanova	Broj zadruga	Broj stanova	Broj zadruga	Broj stanova	Broj zadruga
1983.	602	9	0	0	602	9
1984.	1 501	13	114	1	1 615	14
1985.	905	10	47	3	952	13
1986.	822	10	0	0	822	10
1987.	651	7	0	0	651	7
<b>UKUPNO</b>	<b>4 481</b>		<b>161</b>		<b>4 642</b>	

Izvor: Bežovan, Dakić (1990.).

Spomenuto istraživanje upozorilo je i na problem pronevjera i skandala u nekim stambenim zadrugama što je utjecalo na percepciju stambenih zadruga kao organizacija u kojima se rade »mutni poslovi«. <sup>4</sup>

Istraživanje je prepoznalo i potencijale mlađih, solidno obrazovanih i poduzetnih osoba u dijelu stambenih zadruga koji su bili informirani o inozemnim praksama stambenog zadrugarstva. Činilo se da je na djelu početak ustanovljenja pokreta stambenog zadrugarstva.

### Stambeno zadrugarstvo poslije 1990-e

Početak 1990-ih država se povlači iz stambene politike, a podmirivanje stambenih potreba prepušta se tržištu na kojem prevladavaju špekulantski interesi (Bežovan, 2004.). Od opsežne stambena politike postaje dopunskom, rezidualnom i uključuje se u program socijalne skrbi. Stambeni programi uvedeni krajem 1990-ih i početkom 2000-ih: stambena štednja, društveno po-

ticana stanogradnja te porezne povlastice, usmjerene su pripadnicima srednjih slojeva koji su platežno sposobni za stjecanje stana u vlasništvo.

Poslije uvođenja višestranačkog sustava i tržišnog gospodarstva stambene zadruga djeluju u okviru socijalističkog zakonskog okvira koji je bio izuzetno restriktivan. Jedan dio zadruga zapravo se bavio čisto »administrativnim poslovima nabavke građevinskog materijala bez poreza na promet za svoje zadrugare. U ovoj aktivnosti, koja je kao ideja izuzetno vrijedna, postojalo je više zloupotreba zbog nedovoljne kontrole države.

Već početkom 1990-ih zagovaralo se donošenje novog zakona o stambenim zadrugama po uzoru na Austriju. Zagovarao se razvoj stambenih zadruga koje bi gradile stanove u vlasništvu, stanove u zadržnom vlasništvu i stanove za najam (Bežovan, 1993.). Bilo je svjesnog »kopiranja« austrijskog zakona, te se zagovaralo da hrvatski zakon treba početi od situacije na našem

<sup>4</sup> Stambene zadruge i druge nefitne stambene organizacije u razvijenim zemljama nisu imune na pronevjure i skandale. Međutim, to ne utječe toliko na nepovjerenje u njihove misije.

stambenom tržištu. Zadrugama se trebalo omogućiti bavljenje cjelokupnim procesom stanovanja od kupnje zemljišta, njegova uređenja, do organizacije gradnje stanova te gospodarenje i upravljanje stanovima. Razmišljalo se o formiranju i oplođivanju obrtnog kapitala koji bi zapravo bio neprofitni stambeni fond. Kao kvalitetan pomak u razvoju stambenog zadržarstva u Hrvatskoj vidio se problem definiranja vlasništva u stambenim zadrugama i kontrole države.

Ponude projekta inozemne tehničke i financijske pomoći za razvoj neprofitnih stambenih organizacija nisu u Hrvatskoj, za razliku od zemalja u regiji, nailazile na plodno tlo. Odbijanje ovih ponuda moglo se razumjeti kao dominacija političkih elita koje nisu bile spremne ukazati povjerenje drugim dionicima u stambenoj gradnji.<sup>5</sup> U stambenim programima koji su poslije uvedeni – gradnja stanova za stradalnike rata i poticana stanogradnja – pokazalo se da država ne prihvaća ulogu omogućavatelja već se pojavljuje kao investitor.

Stanovanje i stambena politika u Hrvatskoj dugo vremena nisu isticali kao razvojni prioritet premda su istraživanja upozoravala na skromni stambeni standard i na velik manjak stambenih jedinica (Bežovan, 2005.; Bežovan, Tepuš i Fröhlich, 2004.).<sup>6</sup>

Ukidanjem poreznih povlastica za rad stambenih zadruga krajem 1992. godine najveći broj stambenih zadruga postupno prestaje djelovati. Zaposleni u zadrugama često osnivaju trgovačka društva u građevinarstvu i prometu nekretninama.<sup>7</sup>

Među zadnjim propisima iz socijalističkog razdoblja, tek se 2001. godine ukida Zakon o stambenim zadrugama, a osnivanje i rad stambenih zadruga, bez rasprave i sudjelovanja relevantnih dionika, uređen je Zakonom o zadrugama. Imajući u vidu standarde propisa kojima se regulira osnivanje i rad neprofitnih stambenih organizacija u drugim zemljama, može se zaključiti da ovaj propis ne odgovara potrebama razvoja takvih organizacija u Hrvatskoj.

Hrvatski savez stambenih zadruga, a i neke zadruge pojedinačno, nastojali su da stambene zadruge uđu u program društveno poticane stanogradnje. Predlagalo se pokretanje procedure za izmjenu i dopunu Zakona o društveno poticanoj stanogradnji, u članku 9., kojom bi se omogućilo stambenim zadrugama kao investitorima sudjelovanje u ovom programu, pod istim uvjetima kao i Agenciji za pravni promet i posredovanje nekretninama Vlade Republike Hrvatske. Međutim, sva su ova nastojanja ostala bez rezultata.

U okviru programa društveno poticane stanogradnje, 2004. godine dana je mogućnost gradnje i rekonstrukcije (dogradnja i nadogradnja) zgrada i obiteljskih kuća fizičkim osobama. Zbog potrebe prikupljanja opsežne dokumentacije u ovom slučaju nije bilo većeg interesa građana. Prema ranijim postignućima pribavljanja i uređivanja zemljišta za gradnju obiteljskih kuća ovo je trebalo biti područje aktivnosti stambenih zadruga. Također je dana mogućnost jedinicama lokalne samouprave da osnuju svoje neprofitne or-

<sup>5</sup> U ovom kontekstu valja istaknuti činjenicu da predstavnici hrvatske vlade, za razliku od drugih tranzicijskih zemalja, ne sudjeluju u međunarodnim raspravama i izradama dokumenata na temu stanovanja i stambene politike.

<sup>6</sup> Dobra ilustracija ove konstatacije može biti činjenica da je u razvojnom dokumentu »Strateški okvir za razvoj 2006.-2013.« (www.vlada.hr) pitanje stanovanja i stambene politike tematizirano, nažalost, veoma površno, tek na prijedlog autora ovog teksta. U ranije spomenutom sličnom irskom dokumentu stanovanje je jedan od razvojnih prioriteta.

<sup>7</sup> Prema rezultatima istraživanja sredinom 2007. u Hrvatskoj je radilo oko 15 stambenih zadruga od kojih je osam gradilo stanove.

ganizacije koje će, korištenjem sredstava iz Državnog proračuna, planirati i provoditi ove programe na lokalnoj razini. Do kraja 2006. neprofitne stambene ustanove osnovala su dva veća grada.<sup>8</sup>

Upornim i dugotrajnim nastojanjima sindikati i Sindikalna stambena zadruga utjecali su na Vladu glede korištenja sredstava od prodaje društvenih stanova koji su bili u vlasništvu Republike Hrvatske, a bili su namijenjeni za stambeno zbrinjavanje zaposlenika.<sup>9</sup> Sindikati su u okviru svojih zahtjeva napravili procjenu stambenih potreba državnih službenika i namještenika. Temeljem tih zahtjeva u srpnju 2007. godine Vlada je donijela Odluku o dodjeli sredstava za rješavanje stambenih potreba državnih službenika i namještenika.<sup>10</sup> Ovi me se sindikati, kao važni dionici stambenih politika, nastanka i razvoja neprofitnih stambenih organizacija u razvijenim zemljama, kod nas prvi put javljaju s prijedlozima konkretnih stambenih inicijativa.

Stambena se politika, osobito kroz izgradnju nove organizacijske infrastrukture, u Hrvatskoj veoma sporo modernizira (Bežovan, 2004.a). Kako procijeniti izglede za razvoj neprofitnih stambenih organizacija, a što bi podrazumijevalo donošenje zakona i ustanovljavanje stambene politike koja bi poticala njihov razvoj?

Svakako, slabosti su veće nego jakosti. Na strani jakosti mogli bismo istaknuti inozemnu financijsku i tehničku pomoć za razvoj ovih organizacija. Postoji izvjesna tradicija s primjerima dobre prakse gdje stambene zadruge bez ikakvih prepoznatljivih poticaja grade jeftine i kvalitetnije stanove od trgovačkih društava. Usmjeravanje poticane stanogradnje preko lokalnih neprofitnih ustanova ide u prilog razvoju neprofitnih stambenih organizacija. Nizak standard stanovanja i stambena potražnja, s visokim cijenama stanova na tržištu, potencijalno jačaju potrebu za razvojem neprofitnih stambenih organizacija.

Slabosti ovog koncepta odnose se na činjenicu nepostojanja stambene politike. Stambeni programi donose se odozgo, bez dijaloga i bez konzultiranja dionika. Gradovi nemaju ideju kakva je njihova uloga u stambenoj politici. Političke elite, nacionalne i lokalne, nemaju povjerenja u ovakve inicijative i nastoje sve stambene investicije držati pod svojom kontrolom. Važno je istaknuti da ključni dionici stambene politike u Zagrebu ne vjeruju u mogućnost izgradnje neprofitnih stambenih organizacija već zagovaraju stambeno tržište. U društvu ne postoji potrebna razina socijalnog kapitala koja bi mogla poduprijeti ovako zahtjevan projekt. Sindikati, crkve,

<sup>8</sup> Ove su organizacije osnovane temeljem Zakona o ustanovama i u vlasništvu su gradova. Konzultirani pravni stručnjaci ne dijele mišljenje da se temeljem Zakona o ustanovama mogu osnovati neprofitne stambene organizacije. Pored toga, osnivanje ovakvog tipa pravnih osoba koje su pod kontrolom vlasti govori o težnjama za kontrolom unosnih poslova gradnje stanova.

<sup>9</sup> Sredstva od prodaje društvenih stanova imala su različite namjene, a dio se trebao vratiti u stambenu potrošnju za povoljno financiranje zaposlenika (Bežovan, 2004.). U skandalima u javnosti glede nabavke oružja spominjano je nekontrolirano trošenje sredstava prikupljenih prodajom društvenih stanova. Do kraja 2004. godine u Hrvatskoj je prodan 317 831 društveni stan. Upućeni govore da je veći dio onih koji su kupili stanove na otplatu iste prestao otplaćivati. Radilo se o velikom poslu koji nije bio praćen ni usmjeravan pa ne postoje pouzdani podaci koliko je na ovaj način prikupljeno sredstava. Veći broj zemalja u regiji sredstva od prodaje društvenih stanova usmjerio je u nacionalne stambene fondove kao stožerne stambene institucije iz kojih su financirani i projekti neprofitnih stambenih organizacija.

<sup>10</sup> Dodjeljuju se sredstva u iznosu 11 596 624,39 kuna, a preduvjet za prijenos sredstava sindikatima je izrada posebnih programa za stambeno zbrinjavanje državnih službenika i namještenika. Procjenjuje se da je Vlada dužna po ovome sindikatima državnih službenika i namještenika oko 25 milijuna eura.

različite strukovne udruge i organizacije civilnog društva, kao dionici i potencijalni zagovornici ovog projekta, još uvijek nisu dovoljno osviješteni glede potrebe razvoja neprofitnih stambenih organizacija.

## ZAKLJUČCI

Neprofitne stambene organizacije pripadaju europskom modelu stambene politike, a iz povijesti razvijenih zemalja vidljiv je njihov doprinos učinkovitoj i djelotvornoj stambenoj politici. Neprofitne stambene organizacije svoje misije ostvaruju pribavljanjem zemljišta, gradnjom stanova u vlasništvu građana, socijalnih stanova te stanova za najam. U ovim se stambenim statusima ostvaruju različiti vlasnički udjeli najomoprimalaca.

Suvremena iskustva razvijenih zemalja govore u prilog poticanja razvoja neprofitnih organizacija kako bi se prevladale stambene krize. »Smjernice o socijalnom stanovanju« Ekonomske komisije za Europu UN-a tranzicijskim zemljama preporučaju razvoj neprofitnih stambenih organizacija kao ključnih organizacija koje mogu doprinijeti rješavanju stambenih kriza.

Neprofitne organizacije postaju sve važnijim čimbenikom stambenih politika srednjoeuropskih tranzicijskih zemalja, novih članica Europske unije. Putem ovih organizacija država daje subvencije i jača ponudu stanova koji doprinose snižavanju cijena stanova.

Nije dovoljno samo promijeniti zakone kako bi se razvilo ove organizacije. Potrebna je suradnja i potpora države, lokalnih vlasti i financijskih institucija. S druge strane, važni su kapaciteti neprofitnih organizacija, njihov poduzetnički duh te strateško planiranje razvoja.

Razvoj neprofitnih stambenih organizacija u Hrvatskoj nalazi se pred brojnim izazovima. Premda postoji potreba za njihovim razvojem te visoka stambena potražnja i cijene stanova, u javnosti nisu

dovoljno prepoznati dionici koji bi zagovarali njihov razvoj. Stambena je politika još uvijek nedefinirana, a neprovedivost stambene politike odozgo u slučaju poticane stanogradnje i traženja izlaza u osnivanju neprofitnih stambenih organizacija kroz neodgovarajuću zakonsku formu realno se može držati odškrinutim vratima za proces modernizacije stambene politike.

Pridruživanje Hrvatske Europskoj uniji te stasavanje političkih elita koje pripadaju mlađim generacijama mogli bi dodatno potaknuti razvoj neprofitnih stambenih organizacija.

Akcijski orijentirana istraživanja, studiji slučajeva pojedinih stambenih projekata koje izvode stambene zadruge mogu dati dodatne argumente i poticaje razvoju stambenog zadrugarstva.

## LITERATURA

- Ball, M. (1993). *Housing policy and economic power. The political economy of owner occupation*. London, New York: Methuen.
- Bežovan, G. (ur.) (1993). *Europske stambene inicijative (stambena politika, stambeno zadrugarstvo i privatizacija stanovanja)*. Zagreb: Naklada MD.
- Bežovan, G. (1993). Europeizacija stambene politike. U: Bežovan, G. (ur.), *Europske stambene inicijative (stambena politika, stambeno zadrugarstvo i privatizacija stanovanja)*. Zagreb: Naklada MD, str. 13-43.
- Bežovan, G. (2004). Stambena prava u Hrvatskoj i problemi njihova ostvarivanja. *Revija za socijalnu politiku*, 11:89-106.
- Bežovan, G. (2004a). Housing policy: Free market, patchwork or the part of welfare state programmes. ENHR Conference, Housing: Growth and Regeneration, Cambridge.
- Bežovan, G. (2005). Procjena standarda stanovanja u Zagrebu kao razvojnog resursa. *Revija za socijalnu politiku*, 12:23-44.
- Bežovan, G., Dakić, S. (1990). *Alternativna stambena politika*. Zagreb: Radničke novine.
- Bežovan, G., Tepuš, M. M., Fröhlich, Z. (2004). *Strategija stambene politike Grada Zagreba*. Zagreb: CERANEO.
- Birchall, J. (1988). *Building communities the co-operative way*. London: Routledge and Kegan Paul.



- Boelhouwer, P. J. (2007). The future of Dutch housing associations. *Journal of Housing and Built Environment*, 22:383-391.
- Bratt, R. G., Keyes, L. C. (1998). Challenges confronting nonprofit housing organisations' self-sufficiency programs. *Housing Policy Debate*, 9:795-824.
- Busch-Geertsema, V. (2004). The changing role of the state in German housing and social policy. *European Journal of Housing Policy*, 3:303-321.
- Červenova, L. (2005). Social housing in Slovakia. The task and justness of the non-profit housing organisations established in Slovakia. *International Journal of Strategic Property Management*, 9:111-120.
- De Kam, G. (2007). Social entrepreneurs in the land market: Dutch housing associations' strategic response to institutional change. ENHR Conference »Sustainable urban areas«. Rotterdam. Posjećeno 20.9.2007. na mrežnoj stranici: [www.enhr2007rotterdam.nl](http://www.enhr2007rotterdam.nl)
- Donner, C., (2000). Housing policies in the European Union - Theory and practice. Vienna.
- Donner, C. (2006). *Housing Policies in Central Eastern Europe*. Vienna: Christian Donner. Gilmour, T. (2007). Institutional capacity as a barrier to the growth of the non-profit housing sector. ENHR Conference »Sustainable Urban Areas«. Rotterdam. Posjećeno 20.9.2007. na mrežnoj stranici: [www.enhr2007rotterdam.nl](http://www.enhr2007rotterdam.nl)
- Hauri, E. (2004). Financing non-profit housing in Switzerland. Symposium on social Housing, Vienna.
- Kandelbauerova, A. (2004). Responsibilities for housing development at different institutional levels. Symposium on social housing, Vienna.
- Karlberg, B., Victorin, A. (2004). Housing tenures in the Nordic countries. In: Lujanen, M. (ed.), *Housing and housing policy in the Nordic countries* (57-78). Copenhagen: Nordic Council of Ministries.
- Kirchner, J. (2007). The declining social rental sector in Germany. *European Journal of Housing Policy* 7:85-101.
- Kroes, H. et al. (ed.) (1988). *Between owner - occupation and rented sector - Housing in ten European countries*. De Bilt: NCIV.
- Lujanen, M. (2004). Division of labour between housing policy actors. In: Lujanen, M., (ed.), *Housing and housing policy in the Nordic countries* (43-55). Copenhagen: Nordic Council of Ministries.
- Ludl, H. (1998). *Housing co-operatives in Austria - structure, principles, economic importance*. Wien/Franfurt: GBV.
- Lux, M. (2003). Efficiency and effectiveness of housing policies in the Central and Eastern Europe countries. *European Journal of Housing Policy* 3:243-265.
- Mullins, D., Lee Rhodes, M., Williamson, A. (2003). *Non-profit housing organisations in Ireland, North and South: Changes, forms and challenging futures*. Belfast: The Housing Centre.
- Nanus, B., Dobbs, S. M. (1999). *Leaders who makes a difference: Essential strategies for meeting the nonprofit challenge*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- Odluka o dodjeli sredstava za rješavanje stambenih potreba državnih službenika i namještenika. *Narodne novine*, br. 77/2007.
- Norris, M., Redmond, D. (eds.) (2007). *Housing contemporary Ireland. Policy, society and shelter*. Berlin: Springer.
- Ouwehand, A., van Daalen, G. (2002). *Dutch housing associations- A Model for social housing*. Delft: Delft University Press.
- Pawson, H. (2004). Perpetuating polarized neighbourhoods? Analysing rehousing outcomes in the English housing associations sector. *European Journal of Housing Policy*, 4:77-106.
- Priemus, H. (1997). Housing between markets and public policy. ENHR Conference »Housing in transition«. Piran.
- Priemus, H. (2007). The essential of social housing. International conference, ENHR Conference sustainable urban areas. Rotterdam. Posjećeno 20.9.2007. na mrežnoj stranici: [www.enhr-2007rotterdam.nl](http://www.enhr-2007rotterdam.nl).
- Radović Mahečić, D. (2002). *Socijalno stanovanje međuratnog Zagreba*. Zagreb: Horetzky.
- Slabkovicz, Z. (2004). A low-cost building society today. Symposium on social housing, Vienna.
- Rüsch, G. (1993). Stambena udruženja od opće koristi. U: Bežovan, G. (ur.), *Europske stambene inicijative (stambena politika, stambeno zadugarstvo i privatizacija stanovanja)*. Zagreb: Naklada MD, str. 179-236.
- UNECE (2005). *Guidelines on social housing*. Geneva.
- [www.nabco.ie](http://www.nabco.ie), National housing data, outputs, trends - Ireland
- Wurm, K. (2004). Presentation of the Austrian model of limited-profit housing. Symposium on social housing, Vienna.
- [www.cecodhas.org](http://www.cecodhas.org)
- Zakon o društveno poticajnoj stanogradnji. *Narodne novine*, br. 109/2001., 82/2004., 76/2007.
- Zakon o izmjenama Zakona o zadugama. *Narodne novine*, br. 67/2001.
- Zakon o stambenim zadugama. *Narodne novine*, br. 47/1986., 47/1989., 35/2000., 100/2000. i 131/2000.

### *Summary*

## **NONPROFIT HOUSING ORGANIZATIONS AND THE CHALLENGES OF THEIR DEVELOPMENT IN CROATIA**

**Gojko Bežovan**

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

*This text is the result of years-long research on the role of nonprofit housing organizations in housing policies, and on the opportunities for their development in Croatia. A part of the research that refers to the Croatian circumstances has the characteristics of an oriented research.*

*The first part of the paper analyses the development and the role of nonprofit housing organizations in the developed countries. The author warns about the various typologies of these organizations, their hybrid and intermediary character, and meeting the housing needs of different social groups.*

*The marked role of nonprofit housing organizations in Austria and Ireland provides a broader insight into the accomplishments of these organizations in housing policies with different traditions.*

*Nonprofit housing organizations appear as important participants of social policies in transitional countries. Housing co-operatives as nonprofit housing organizations have a certain tradition in Croatia. Towards the end of the 1990s, they played a recognisable role in meeting the housing needs. In the beginning of the 1990s, the state withdrew from housing policy, and housing co-operatives lost their former privileges. Besides, a part of housing co-operatives show that they can offer lower housing prices and housing of more quality on the housing market. Recent government measures indicate unsustainability of housing programmes conducted from above, and underhandedly provide an opportunity for the development of nonprofit housing organizations.*

*The paper analyses the strengths and weaknesses of the development of the concept of nonprofit housing organizations, and refers to the research that could provide new arguments in favour of the development of housing co-operatives as intermediary organisations.*

**Key words:** non-profit housing organisations, housing co-operatives, housing policy, Croatia.