

DOI: <https://doi.org/10.5592/CO/ZT.2017.12>

Stambene politike i primjeri socijalnog stanovanja u Europskoj uniji

Marinko Sladoljev

Sveučilište u Zagrebu, Građevinski fakultet
kontakt: mssladoljev@grad.hr

Sažetak

Ukratko se opisuju stambene politike Europske unije na osnovi dokumenata i institucija Europske unije s osvrtom na socijalno stanovanje. Značajan dokument na temu stanovanja je Europska stambena povelja koja definira stanovanje kao nužno dobro i temeljno socijalno pravo. Europska stambena povelja naglašava socijalnu osviještenost Unije i ustrajnost u borbi protiv diskriminacije i beskućništva, bez obzira na rasu, naciju, vjeru ili novčane prihode. Kvalitetno stanovanje jedan je od uvjeta održivog razvoja Europske unije. Važnu ulogu u postizanju navedenih ciljeva ima socijalno stanovanje. To je oblik stambenog zakupa u kojem se nekretnina nalazi u vlasništvu države, grada ili općine, ali može se odnositi i na prodaju po posebnim uvjetima stanova čija je izgradnja financirana od strane države, neprofitnih organizacija ili privatnog investitora. Europske zemlje nemaju zajedničku socijalnu stambenu politiku pa su prisutni različiti modeli. U ovom radu prikazana su tri modela država iz sjeverne Europe s tradicijom socijalne politike, jakim zakonodavstvom i visokog općeg blagostanja.

Ključne riječi: stambene politike, Europska stambena povelja, socijalno stanovanje

Housing policy and examples of social housing in the European Union

Abstract

The article briefly describes housing policies of the European Union through documents and institutions of the European Union with reference to social housing. A significant document on housing is the European Charter for Housing which defines housing as a necessary good and a fundamental social right. The Charter emphasizes the European Union's social awareness and perseverance in the fight against discrimination and homelessness, regardless of race, nation, religion or monetary income. Quality housing is one of the conditions for the sustainable development of the European Union. An important role in achieving these goals is social housing. This is a form of housing lease in which property is owned by the state, city or municipality, but the term may also relate to the sale under special conditions in the case of housing estates whose construction is financed by the state, non-profit organizations or private investors. European countries do not have a common social housing policy, so different models are present. This article presents three models implemented in the countries of northern Europe with the tradition of social policy, strong legislation and high general prosperity.

Keywords: housing policy, European charter for housing, social housing

1 Uvod

Kvalitetno, odnosno prikladno stanovanje ima iznimno važnu ulogu u gospodarskom, socijalnom i ekološkom, jednom riječju, održivom razvoju Europske unije (EU). Europska unija stambenom politikom, strategijama, poveljama i institucijama pridonosi socijalnoj, urbanoj i teritorijalnoj koheziji svih zemalja članica, a stambeno pitanje predstavlja važno mjesto urbanog razvoja i okvir kohezijske politike Europe.

2 Stambene politike i dokumenti u Europskoj uniji

Parlamentarna skupina URBAN Intergroup (prije poznata kao URBAN-Housing) Europskog parlamenta koja se bavi pitanjem stanovanja u Europskoj uniji, usvojila je u travnju 2006. Europsku stambenu povelju. Europskoj stambenoj povelji prethodili su važni međunarodni i europski dokumenti na temelju kojih je donesena, a istaknut ćemo:

- Opću deklaraciju o ljudskim pravima Ujedinjenih naroda iz 1948. koja naglašava u čl. 25 da svako ljudsko biće ima pravo na pristojan život, uključujući primjerenu hranu, odjeću, stan, liječničku njegu ili potrebne socijalne usluge [1]
- Socijalnu povelju Vijeća Europe iz 1999. koja u čl.31 govori o pravu na stanovanje koje mora biti odgovarajućeg standarda, potrebi preveniranja i iskorjenjivanja beskućništva te nužnosti priuštivosti stanovanja onima bez odgovarajućih prihoda [2]
- Zaključak Europskog vijeća u Nici iz prosinca 2000. o važnosti stanovanja u socijalnoj koheziji Europe [3].

Povelja Europske unije o temeljnim pravima iz prosinca 2007. g., čl.34, stavak 3 kaže: S ciljem borbe protiv socijalne isključenosti i siromaštva, Unija priznaje i poštuje pravo na socijalnu pomoć i pomoć u vezi sa stanovanjem kako bi se osigurao dostojan život svima koji nemaju dovoljno sredstava, u skladu s pravilima utvrđenima pravom Unije te nacionalnim zakonodavstvima i praksom [4].

Prvo poglavlje prije spomenute Europske stambene povelje (ESP) iz 2006. definira stanovanje kao nužno dobro i temeljno socijalno pravo, element ljudskog dostojanstva, sastavnicu socijalnog uključivanja i faktor socijalne kohezije članica Europske unije. Svaki građanin EU ima pravo na zdrav, pristojan i priuštiv stan, iznajmljeni ili u vlasništvu. Istovremeno, EU se obvezuje poduzeti ciljne mjere protiv diskriminacije, deložacije, trajnih oblika substandardnog stanovanja i beskućništva.

Pristup stanu osnovni je korak u borbi protiv siromaštva, uvjet za socijalnu integraciju, sudjelovanje u društvenom životu, zapošljavanje, mobilnost i kvalitetu života. Stambeni sektor, stambena izgradnja isto je tako važan izvor zapošljavanja, a adaptacija postojećeg stambenog fonda veliki potencijalni izvori ekonomskog razvoja tržišta.

U članku 11 naglašava se važnost standardiziranja usluga i pojmova koji se odnose na

stanovanje, primjenu i kontrolu provedbe tih mjera na području svih članica EU [5].

Na web-stranici parlamentarne skupine URBAN Intergroup stoji:

Više od 70 % europske populacije živi u urbanim područjima. Gradovi se sve više vide kao pokretači nacionalne i regionalne ekonomije; ipak, u isto vrijeme mnogi problemi društvene i ekološke prirode leže u urbanim područjima.

Prema supsidijarnom principu, urbana politika nije u nadležnosti EU (*već u nacionalnoj, regionalnoj i lokalnoj nadležnosti, op.a.*). Ipak, oko tri četvrtine EU legislative implementirano je u lokalne i regionalne razine i ima direktan utjecaj na europske gradove [6].

Ako spominjemo važnije europske dokumente iz područja održivog razvoja vezanog uz stanovanje, svakako treba spomenuti i Leipzišku povelju iz 2007. Leipziška povelja o europskim gradovima usko je vezana na područje urbanizma i govori o održivom razvoju gradova, gospodarskom prosperitetu, socijalnoj ravnoteži i zdravom okolišu.

Nadalje, gradovi su područja velikih gospodarskih i socijalnih promjena, pa se specifični problemi poput nezaposlenosti i socijalnih isključenja upravo tu događaju. Stoga Leipziška povelja napominje da dobro osmišljene socijalne stambene politike mogu biti učinkoviti alati postizanja ciljeva socijalne kohezije i integracije u gradovima.

Kao unapređenje prostornog okoliša vide se ulaganja i gospodarska aktivnost na nivou zapostavljenog postojećeg stambenog fonda.

U povelji se ističe i važan doprinos zapošljavanju prilikom gradnje, renoviranja i obnove stanova. Zaključak je da su Europi potrebni snažni gradovi i regije u kojima se dobro živi [7]. U travnju 2017. Europska komisija predstavila je prijedlog dokumenta - Europski stup socijalnih prava. Naglašava se prioritet u izgradnji pravednije Europe i jačanje njene socijalne dimenzije. U okviru Europskog stupa socijalnih prava utvrđeno je 20 ključnih načela i prava kojima će se podupirati pravedna tržišta rada i sustavi socijalne skrbi i njihovo dobro funkcioniranje radi stvaranja boljih radnih i životnih uvjeta u Europi. Prije svega je usmjeren na europodručje, ali primjenjuje se na sve države članice EU-a koje u njemu žele sudjelovati. 19. načelo govori o socijalnom stanovanju:

Stanovanje i pomoć beskućnicima:

- a. Onima kojima je to potrebno omogućuje se pristup socijalnim stanovima ili kvalitetnoj pomoći za stanovanje.
- b. Osjetljive/nemoćne/ugrožene osobe imaju pravo na primjerenu pomoć i zaštitu od prisilnih deložacija.
- c. Osiguravaju se primjerena skloništa i usluge za beskućnike radi promicanja njihove socijalne uključenosti [8].

3 Socijalno stanovanje

Važan faktor u održivom razvoju Europske unije u sferi stambene politike ima socijalno stanovanje.

Socijalno stanovanje je oblik stambenog zakupa u kojem se nekretnina nalazi u vlasništvu države, grada ili općine. Također, može se odnositi i na prodaju po posebnim uvjetima stambenih jedinica čija je izgradnja financirana od strane države, neprofitnih organizacija ili privatnog investitora pod jakom kontrolom države s ciljem pružanja priuštivog stanovanja.

U Austriji su općinske stambene zgrade za “low-cost” javno stanovanje važan dio arhitekture i kulture Beča od 1920 – ih godina.

Finska je jedna od prvih zemalja u kojima se pojavljuje socijalno stanovanje. U Helsinkiju su godine 1909. građene drvene kuće. Stanovnici su bili uglavnom iz radničke klase obitelji s više djece. U stanovima je živjelo prosječno pet osoba u svakoj sobi, ponekad i do osam. Maleni stanovi opremljeni su tekućom vodom. Svaki stan je imao vlastiti zahod u podrumu. Električna rasvjeta uvedena je 1918.

Francuska ima dugu tradiciju državne intervencije na tržištu nekretnina. Nakon Drugog svjetskog rata broj stanovnika gradova naglo je porastao. Cijene najma naglo su porasle, a vlada uvodi 1949. Zakon o visini najma, što dovodi do stabilnosti tržišta. Vlada je pokrenula veliki plan izgradnje, uključujući i stvaranje novih gradova i predgrađa socijalnog stanovanja (u Francuskoj se naziva HLM stanovanje - Housing à Loyer Modéré ili stanovanje s niskim najmom). Kvaliteta stanova je učinkovito regulirana zakonima, što je rezultiralo u vrhunskom kvalitetom stanovanja 1950-ih i 1960-ih godina. Tijekom 2000-ih donesen je zakon kojim se obvezuje da svaki grad ili općina mora osigurati 20 % HLM od cjelokupnog stambenog fonda.

Između 1925. i 1930. Njemačka je mjesto inovativnih i opsežnih općinskih projekata javne stanogradnje, uglavnom u velikim gradovima.

U Hrvatskoj u vrijeme Austro – Ugarske, uslijed zakašnjele industrijalizacije i urbanizacije, nije bila razvijena tradicija socijalne politike u stanovanju. U međuratnom razdoblju gradske vlasti samostalno ili kao partner stambenim zadrugama sudjeluju u gradnji socijalnih stanova i naselja obiteljskih kuća. Nakon Drugog svjetskog rata socijalna politika vezana je uz nacionalizaciju dijela nekretnina, a s vremenom poduzeća od države preuzimaju stambeno zbrinjavanje svojih radnika.

U novom političkom sustavu 1990-ih godina smanjuje se uloga države u socijalnoj stambenoj politici, ukidaju se stambeni doprinosi i uloga poduzeća u stambenom zbrinjavanju radnika. Slijedom navedenog, dolazi do deregulacije, privatizacije i jačanja tržišta stanova. Provodi se prodaja društvenih stanova nositeljima stanarskog prava. Ratna razaranja i velike migracije stanovništva dodatno su unazadile stanje u stambenom sektoru.

Od kraja 1990 - ih do danas hrvatska je država provodila više socijalnih mjera u području stanovanja (zbrinjavanje stradalnika Domovinskog rata, subvencioniranje kre-

dita za određene društvene skupine, državni poticaji za stambenu štednju itd.), ali bez značajnijeg pozitivnog socijalnog učinka na cjelokupno društvo, kvalitetu i tržište stanova [9].

Najbliži model klasičnom sustavu socijalnog stanovanja je 2001. pokrenuti POS - društveno poticana stanogradnja, gdje je unaprijed određena povoljnija cijena kupnje stana u odnosu na tržišnu cijenu. Država je investitor, lokalna samouprava osigurava zemljište i komunalne priključke i osigurani su povoljni krediti za kupce kojima je uvjet da nemaju riješeno stambeno pitanje i da su kreditno sposobni.

Sve navedene mjere većinom nisu bile sveobuhvatne ili ih je direktno vodila država, bez instrumenata kojima bi se poticalo aktivno sudjelovanje građana u socijalnoj stambenoj politici (npr. u obliku stambenih zadruga i sl.).

U Strategiji borbe protiv siromaštva i socijalne isključivosti u Republici Hrvatskoj (2014. – 2020.) u poglavlju 4.3, između ostalih mjera, stoji da će država cjelovito osmišljenom stambenom politikom osigurati svakom građaninu dostupnost stambenog prostora adekvatnog standarda. Nadalje, spominje se da država ima cilj dodatno urediti tržište najma stanova [10].

Većina europskih zemalja ima dugogodišnju tradiciju socijalnog stanovanja. Ako je država uključena u veliki dio regulacije izgradnje, raspodjele, upravljanja, a sve kroz zakonodavstvo, povoljniji je i sigurniji položaj stanovnika države. Navest ćemo tri primjera politike socijalnog stanovanja u Europskoj uniji.

3.1 Socijalno stanovanje u Danskoj

Model danskog socijalnog stambenog zbrinjavanja, odnosno neprofitnog stanovanja sastoji se od iznajmljivanja socijalnih stanova po cijenama troška stanovanja od strane neprofitnih stambenih udruga. Posebno značenje danskog modela socijalnog stanovanja ima načelo demokracije stanara, što je u osnovi način organiziranog vođenja svakog stambenog fonda temeljenog na središnjoj ulozi koju imaju stanovnici. Neprofitni stambeni fond čini oko 20 % od ukupnog stambenog fonda u zemlji. Socijalno stambeno zbrinjavanje postoji još od početka 20. stoljeća, a vode ga neprofitne stambene udruge. Oni su zakonski regulirani od strane države, ali su zajednički u vlasništvu članova udruge.

Projekt se obično financira tako da 91 % kapitala posuđuje stambena udruge od banaka; općina plaća 7 % troškova u obliku bezgotovinskog zajma za temeljni kapital i jamči dio hipoteke; preostala 2 % pokrivena su depozitima stanara. Stambeni doplatci od općine dostupni su za stanare koji trebaju pomoć u plaćanju stanarine. Model financiranja socijalnog stanovanja u Danskoj uključuje i obnavljajući (revolving) fond. Socijalni se stanovi moraju iznajmiti po trošku najamnine, koji se temelje na povijesnim troškovima. Cijena najma se ne smanjuje kada se otkupi hipotekarni zajam. Umjesto toga, prihodi odlaze u Nacionalni građevinski fond, osnovan 1966. godine, koji koriste stambene udruge za neprofitne organizacije radi obnove, ali i financiraju novogradnju.

Na liste čekanja mogu se prijaviti svi od minimalne dobi od 15 godina. Većinu slobodnih jedinica stambene udruge dodjeljuju na temelju vremena čekanja i veličini kućanstva. Iako za korisnike nema granica prihoda, postoje ograničenja za troškove gradnje, a time i iznajmljivanje i veličinu stanova. Nadalje, postoje prioritetni kriteriji za dodjelu stanova, koji su definirani na temelju lokalnih uvjeta.

Primjerice, prioritet se može dati obiteljima s djecom, osobama s invaliditetom, izbjeglicama, starijima, studentima, razvedenima, ljudima koji se trebaju približiti svom radnom mjestu. U područjima s mnogim nezaposlenima, prioritet se može dati "uzorima" kao što su osobe s poslom ili studenti.

Općine imaju pravo dodijeliti stanarima najmanje 25 % slobodnih jedinica stambenih udruga, a u nekim slučajevima, u dogovoru sa stambenom udrugom, imaju pravo odobravanja svih jedinica. U slučaju izravne dodjele općine, korisnici ne moraju biti registrirani na listi čekanja [11].

3.2 Socijalno stanovanje u Nizozemskoj

Nizozemska je zemlja s najvećim udjelom socijalnog stanovanja u EU, koja čini oko 32 % ukupnog stambenog fonda i oko 75 % stanova za najam u zemlji. U Nizozemskoj ne postoji jedinstvena definicija socijalnog stanovanja.

U odluci Europske komisije iz 2010. godine nizozemski je sustav socijalnog stanovanja definiran kao stambeno zbrinjavanje po nižoj tržišnoj cijeni ciljane skupine ljudi u nepovoljnom položaju ili skupina s društveno nepovoljnim položajem, kao i određene ciljane kategorije radnika. Davatelji usluga socijalnog stanovanja mogu pružiti i druge srodne usluge ciljanim skupinama.

Socijalno stanovanje pružaju registrirane privatne neprofitne socijalne stambene organizacije u Nizozemskoj (Woning corporaties) sa zakonski određenim zadatkom da daju prioritet kućanstavima s nižim primanjima. Djeluju na temelju registracije i nadzire ih vlada. Iako stambene udruge rade u okviru zakonskog okvira koji je uspostavila država, one su neovisne organizacije, postavljaju svoje ciljeve i snose svoje financijske odgovornosti.

Socijalne stambene organizacije najvažnije su agencije na nizozemskom stambenom tržištu, a njihova je zadaća ne samo izgradnja, održavanje, prodaja i iznajmljivanje socijalnih stambenog fonda nego i pružanje drugih vrsta usluga stanarima izravno povezanih s korištenjem stanova.

Socijalne stambene organizacije u Nizozemskoj, iako su zadržale svoju socijalnu predanost, financijski su neovisne o središnjoj državi od 1993. godine. Nizozemska financijska strategija definirana je kao model obnavljajućeg (revolving) fonda, gdje stambene udruge djeluju kao neovisna tijela u okruženju zajamčenih zajmova tržišta kapitala i regulacije najamnine. Registrirane socijalne stambene organizacije imaju tri razine sigurnosne strukture: prvi element je Središnji fond socijalnog stanovanja (CFV), nezavisno javno tijelo koje djeluje kao nadzornik financijske situacije organizacije i interve-

nira kako bi pružila potporu organizaciji u financijskim problemima. Drugi sigurnosni instrument je Jamstveni fond za socijalno stanovanje (WSW), privatna organizacija koju su stvorile same stambene organizacije koje djeluju kao fond solidarnosti među njima. Zajedničko jamstvo toga fonda omogućava socijalnim stambenim organizacijama povoljne uvjete i kamatne stope prilikom financiranja na tržištu kapitala. U slučaju da ova dva instrumenta nisu dovoljna za prevladavanje gospodarskih problema, država i lokalne vlasti mogu intervenirati djelujući kao zadnji sigurnosni instrument.

Mehanizmi raspodjele i kriteriji razlikuju se ovisno o lokalnoj / regionalnoj situaciji. Pristup socijalnom stambenom zbrinjavanju u Nizozemskoj nije bio ograničen na temelju dohotka i otvoren je za sve građane. Ipak prije spomenuta odluka Europske komisije promijenila je univerzalni pristup usmjeravanjem na pružanje socijalnog stanovanja ciljanim skupinama ljudi, prije svega definiranim kriterijem visine prihoda [12].

3.3 Socijalno stanovanje u Švedskoj

U Švedskoj se pojam "socijalno stanovanje" ne rabi. Odgovarajući sektor naziva se "allmännyttig", što doslovno znači "javno dobro". Ovaj se sektor sastoji od stanova za iznajmljivanje, u vlasništvu općinskih stambenih tvrtki koje su organizirane kao dionička društva (društva s ograničenom odgovornošću). U većini slučajeva lokalne vlasti imaju sve dionice. Cilj tih tvrtki je unaprjeđenje stanovanja u svojoj općini, ali djeluju na poslovnim načelima.

Općinske stambene tvrtke moraju raditi radi poboljšanja javne dobrobiti ne samo za najugroženije, već za sve društvene skupine. Krovna stambena organizacija je SABO. Izgradnjom stanova se bave javne tvrtke u vlasništvu općina koje posjeduju i upravljaju s 802 000 stanova, što je oko 20 % ukupnog stambenog fonda Švedske. Cijena najma temelji se na cijeni troškova izgradnje ili održavanja.

Više nema stambenih subvencija. Ulaganja u javne stanove moraju biti financirana prihodima koji potječu iz rente. Javna stambena poduzeća nemaju posebne prednosti ili prednosti u odnosu na privatni sektor iznajmljivanja.

Da bi se izbjegla stigmatizacija javnih stambenih zgrada ili stambenih područja, sektor je otvoren za svakoga. Nema granica prihoda ili sličnih uvjeta. Svrha je osigurati stambeno zbrinjavanje za sve, također i za manje povlaštene. Međutim, u praksi obično nisu bogati ljudi koji žive u javnom stambenom sektoru. U odnosu na ostale sektore i oblike stanovanja, stanovnici javnih stanova u prosjeku su lošijeg imovnog stanja. Oni imaju niži dohodak, pokazuju veće stope nezaposlenosti i ostvaruju više socijalnih naknada. Oni su također u većoj mjeri samci ili samohrani roditelji i češće imigranti [13].

4 Zaključak

Cilj je ovog rada bio je ukratko opisati trendove europskih stambenih politika i socijalnog stanovanja. Pravo na zdrav, pristojan i priuštiv stan ima svaki građanin Europske unije bez obzira na rasu, naciju, vjeru ili novčane prihode. Europska stambena povelja naglašava socijalnu osviještenost Unije, ustrajnost u borbi protiv diskriminacije i beskućništva.

Isključenje iz stanovanja, beskućništvo i nedostatni uvjeti stanovanja moraju se nadvladati jer krše temeljna prava Europske unije i interese zajednice.

Svaka socijalna država ima stambenu politiku koja ovisi o nizu gospodarskih, strateških, političkih i društvenih faktora svake pojedine zemlje. Ciljevi stambene politike su organizacija socijalnog stanovanja, odnosno ispunjenje potreba stanovništva, reguliranje i kontrola kvalitete tržišta nekretnina. U okviru razvoja socijalnog stanovanja europske su zemlje postigle različite razine standarda stanovanja. Europske zemlje nemaju zajedničku socijalnu stambenu politiku pa su prisutni različiti modeli. U ovom radu prikazana su tri modela država iz sjeverne Europe s tradicijom socijalne politike, jakim zakonodavstvom i visokog općeg blagostanja, a koje bi mogle poslužiti kao primjer Hrvatskoj za uspješniju stambenu politiku, regulaciju tržišta stanova, kvalitetniji sustav prostornog planiranja, projektiranja i stanogradnje.

Literatura

- [1] Narodne novine, http://narodne-novine.nn.hr/clanci/medunarodni/2009_11_12_143.html, pristupljeno: 03.09.2017.
- [2] Council of Europe, <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-conventions/rms/090000168007cf93>, pristupljeno: 03.09.2017.
- [3] Zaključci Europskog vijeća (1993. – 2003.), <http://www.consilium.europa.eu/hr/european-council/conclusions/1993-2003/>, pristupljeno: 03.09.2017.
- [4] Pristup zakonodavstvu Europske unije, <http://eur-lex.europa.eu/legal-ontent/HR/TXT/HTML/?uri=CELEX:12007P&from=HR>, pristupljeno: 03.09.2017.
- [5] Europska stambena povelja, Revija za socijalnu politiku, 2007, 14 (3-4): 391-399, Zagreb
- [6] URBAN Intergroup at the European Parliament, <http://urban-intergroup.eu/about-us/>, pristupljeno: 14.07.2017.
- [7] Ministarstvo graditeljstva i prostornog uređenja RH, http://www.mgipu.hr/doc/Prostorno/TeritorijalnaKohezija/Leipzigiska_Povelja.pdf, pristupljeno: 14.07.2017.
- [8] European Commission, https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights_en, pristupljeno: 14.07.2017.

- [9] Bežovan, G.: Stanovanje i stambena politika u Hrvatskoj
- [10] Vlada Republike Hrvatske, <https://vlada.gov.hr/UserDocsImages/ZPPI/Strategije/Strategija%20borbe%20protiv%20siroma%C5%A1tva.pdf>, pristupljeno: 03.09.2017.
- [11] Social Housing in Europe, Denmark, <http://www.housingeurope.eu/resource-102/social-housing-in-europe>, pristupljeno: 03.09.2017.
- [12] Social Housing in Europe, The Netherlands, <http://www.housingeurope.eu/resource-117/social-housing-in-europe>, pristupljeno: 03.09.2017.
- [13] Social Housing in Europe, Sweden, <http://www.housingeurope.eu/resource-125/social-housing-in-europe>, pristupljeno: 03.09.2017