

Mina Petrović

# SOCIOLOGIJA STANOVANJA



Mina Petrović

# **SOCIOLOGIJA STANOVANJA**

**STAMBENA POLITIKA:  
IZAZOVI I MOGUĆNOSTI**

Institut za sociološka istraživanja  
Filozofskog fakulteta u Beogradu  
Beograd, 2004.

SOCIOLOGIJA STANOVANJA  
STAMBENA POLITIKA : IZAZOVI I MOGUĆNOSTI  
Mina Petrović

**Izdavač:**

Institut za sociološka istraživanja  
Filozofskog fakulteta u Beogradu

**Za izdavača:**

Dr Smiljka Tomanović

**Recenzenti:**

Prof. dr Ksenija Petovar

Prof. dr Sreten Vujović

**Tiraž** 500 primeraka

Štampa: *Čuioja*  
III T A M II A

Izdavanje ove knjige finansijski je omogućilo Ministarstvo za nauku, tehnologiju i razvoj Republike Srbije

# Sadržaj

Predgovor .....	7
<b>1. Uvod .....</b>	<b>9</b>
1.1 Cilj i način izlaganja .....	9
1.2 Stanovanje, stambena politika, sociologija stanovanja .....	10
1.3 Stambena politika: izazov savremenog društva .....	12
1.3.1 Specifičnost stana kao robe – neminovnost državne intervencije i osnovne mere .....	12
1.3.2 Kratak istorijat stambene politike: osnovne faze i transformacijske dileme .....	16
<b>2. Stambena politika u razvijenim kapitalističkim društvima .....</b>	<b>21</b>
2.1 Osnovni analitički pristupi .....	21
2.2 Tipovi stambene politike – teorijski pristupi i razmatranja .....	22
2.2.1 Pristup konvergencije .....	22
2.2.2 Neomarksitički pristup .....	23
2.2.3 Teorija radničkog pokreta .....	25
2.2.4 Divergentni pristup .....	26
2.2.5 Dileme klasifikovanja stambenih sistema u okvirima divergentnog pristupa .....	29
2.2.6 Kemenyev pristup proučavanju stanovanja i stambene politike ..	34
2.3 Restruktuiranje programa države blagostanja i promene stambene politike .....	37
2.3.1 Procesi privatizacije, decentralizacije i deregulacije u stanovanju ..	39
2.3.2 Teorijski relevantna razmatranja (konteksta) transformacije stambene politike ka rezidualnim programima .....	47
2.4 Istraživanja stanovanja na mezo i mikro nivou .....	53
2.4.1 Socijalni i stambeni status .....	53
2.4.2 Stambena istorija i stambene strategije .....	56
2.4.3 Socijalne i rezidencijalne nejednakosti .....	60
<b>3. Stambena politika u socijalističkom društvenom sistemu .....</b>	<b>67</b>
3.1 Socijalistički koncept rešavanja stambenog pitanja .....	67
3.2 Analitička uopštavanja i relevantne teorijske eksplikacije .....	70

3.2.1	Socijalistička ideologija i stanovanje . . . . .	70
3.2.2	Sekundarni/neformalni stambeni sektor . . . . .	71
3.2.3	Odnos države i tržišta . . . . .	72
3.2.4	Kooperativno stanovanje . . . . .	73
3.2.5	Stambena i socijalna politika . . . . .	74
3.2.6	Značaj stanovanja za reprodukciju socijalističkog društvenog sistema . . . . .	75
3.3	Iskustvene modifikacije . . . . .	77
3.4	Specifičnosti socijalističkog modela stambene politike u Jugoslaviji . . . . .	81
3.5	Istraživanja stanovanja na mezo i mikro nivou . . . . .	88
3.5.1	Socijalni i stambeni status . . . . .	88
3.5.2	Stambena istorija i stambene strategije . . . . .	92
3.5.3	Socijalne i rezidencijalne nejednakosti . . . . .	93
<b>4.</b>	<b>Stambena politika u postsocijalističkim društvima. . . . .</b>	<b>99</b>
4.1	Specifičnost istraživanja stanovanja u postsocijalističkim društvima. . . . .	99
4.2	Institucionalni i akcioni potencijal za promenu stambenog modela. . . . .	101
4.3	Dekonstrukcija socijalističkog stambenog modela. . . . .	104
4.3.1	Privatizacija stanova u državnom/društvenom vlasništvu . . . . .	105
4.3.2	Problemi obezbeđenja troškovno dostupnog i adekvatnog stanovanja . . . . .	113
4.4	Strateški pristup stanovanju i konkretne mere stambene politike u pojedinim postsocijalističkim zemljama . . . . .	122
4.4.1	Zemlje Centralne i Severoistočne Evrope . . . . .	122
4.4.2	Zemlje Jugoistočne Evrope . . . . .	131
4.5	Mogući modeli/modeli stambene politike u postsocijalističkim društvima . . . . .	135
4.6	Istraživanje stanovanja na mezo i mikro nivou . . . . .	138
4.6.1	Promene u socijalnoj stratifikaciji, stambeni i socijalni status . . . . .	138
4.6.2	Stambena istorija i stambene strategije . . . . .	141
4.6.3	Socijalne i rezidencijalne nejednakosti . . . . .	143
<b>5.</b>	<b>Stambena politika u Srbiji nakon 1990. . . . .</b>	<b>149</b>
5.1	Blokirana transformacija kao neposredni kontekst promena . . . . .	149
5.2	Privatizacija stanova . . . . .	151

---

5.2.1 Privatizacija po Zakonu o stambenim odnosima iz 1990. . . . .	151
5.2.2 Privatizacija po Zakonu o stanovanju iz 1992. . . . .	153
5.3 Deregulacija i decentralizacija stambene politike . . . . .	155
5.3.1 Finansijska regulativa. . . . .	157
5.3.2 Zakonski okvir i ilegalna stambena izgradnja . . . . .	161
5.3.3 Regulisanje rentalnog sektora . . . . .	164
5.3.4 Cene komunalnih usluga . . . . .	164
5.3.5 Socijalna zaštita u stanovanju . . . . .	165
5.4 Stambeni fond i stambene potrebe: adekvatnost stanovanja . . . . .	167
5.4.1 Vlasnička struktura i osnov korišćenja stanova . . . . .	167
5.4.2 Stambena nestašica. . . . .	169
5.4.3 Potencijalni resursi unutar postojećeg stambenog fonda . . . . .	170
5.4.4 Porast broja stanova u odnosu na broj domaćinstava od 1991. . . . .	171
5.4.5 Stambene investicije i stambena izgradnja: odnos legalne i ilegalne gradnje . . . . .	172
5.5. Dostupnost adekvatnog stanovanja . . . . .	178
5.5.1 Problem troškovne dostupnosti . . . . .	179
5.5.2 Značaj sekundarnog tržišta stanova . . . . .	181
5.5.3 Sprovođenje socijalnih programa. . . . .	182
5.6 Mogući model/inicijacija stambene politike u Srbiji . . . . .	184
5.7 Istraživanje stanovanja na mezo i mikro nivou . . . . .	187
5.7.1 Promene u socijalnoj stratifikaciji, stambene strategije i rezultirajući odnos stambenog i socijalnog položaja . . . . .	187
5.7.2 Socijalne razlike i rezidencijalni modeli . . . . .	197
5.7.3 Stanovanje iz perspektive urbanih planera u Beogradu . . . . .	199
<b>6. Umesto zaključka . . . . .</b>	<b>209</b>
<b>7. Prilog 1: Podaci istraživanje stambenog položaja novoformiranih bračnih zajednica u Beogradu. . . . .</b>	<b>213</b>
<b>8. Prilog 2: Podaci istraživanje stavova prostornih planera u Beogradu . . . . .</b>	<b>221</b>
<b>9. Literatura: . . . . .</b>	<b>225</b>
<b>SOCIOLOGY OF HOUSING – HOUSING POLICY: CHALLENGES AND OPPORTUNITIES. . . . .</b>	<b>247</b>

## Predgovor

Ova knjiga je prerađena i dopunjena doktorska disertacija, koja je pod naslovom „Stanovanje u postsocijalističkoj transformaciji jugoslovenskog društva – Sociološko istraživanje na primeru Beograda” odbranjena na Filozofskom fakultetu u Beogradu, 2003. godine, pred komisijom koju su činili prof. dr Sreten Vujović, prof. dr Ksenija Petovar i prof. dr Danilo Mrkšić. Ovom prilikom izražavam zahvalnost svim članovima komisije za korisne sugestije koje su mi uputili. Posebnu zahvalnost dugujem profesoru dr Sretenu Vujoviću koji mi je, poznavajući moj višegodišnji rad u oblasti sociologije i demografije, pomogao u odabiru teme doktorske disertacije a potom me u potpunosti podržao da je obradim po sopstvenoj zamisli. Njemu, kao i profesorki dr Kseniji Petovar, zahvalna sam i na podsticajima da se ovaj rukopis priredi za štampu.

U Beogradu,  
mart 2004.

M.P.

# 1. Uvod

## 1.1 Cilj i način izlaganja

Stanovanje i stambena politika ne mogu se proučavati izvan konkretnog društvenog konteksta, što sociologiji stanovanja daje poseban značaj, a sa metodološkog stanovišta nameće neophodnost primene komparativnog pristupa. Ova činjenica odlučujuće je uticala i na način izlaganja primenjen u ovoj knjizi. Nakon određenja osnovnih pojmova, kratkog istorijata stambene politike i prikaza osnovnih mera u uvodnom poglavlju, slede razmatranja teorijski relevantnih determinanti i karakteristika stanovanja i stambene politike razvijenih kapitalističkih<sup>1</sup> i do, skoro postojećih, evropskih socijalističkih društava. Potom sledi analiza iskustava postsocijalističkih zemalja u transformaciji stanovanja i stambene politike. Poseban odeljak posvećen je transformaciji stambene politike u Srbiji. Ovakav način izlaganja u skladu je sa Kemenyevim (1992) zahtevom da se stanovanje posmatra u kontekstu socijalne strukture, što podrazumeva analizu preovlađujućih organizacionih principa društva i ideologije (kao strategije organizacije i razvoja društvenog sistema kojom određene društvene grupe racionalizuju svoje interese i uspevaju da ih nametnu kao dominantne i opšte prihvaćene vrednosti). To naravno povlači niz analitičkih pitanja o karakteru društvene strukture, teoriji države, građanskih prava, države blagostanja, regulativnih mehanizama društvenih procesa, i mnoga druga pitanja koja se analiziraju, u meri u kojoj su relevantna za istraživanje stanovanja, u odgovarajućim tematskim celinama.

Primena ovakvog komparativnog okvira imala je za cilj da ukaže na spektar mogućih opcija stambene politike (ciljeva i mera), te njihovih pretpostavki u pogledu institucionalne razvijenosti i akcionog potencijala osnovnih društvenih aktera. Druga dimenzija istraživanja imala je za cilj da ilustruje analitičke pristupe u sociologiji stanovanja, stepen njihove razvijenosti i raznovrsnosti u definisanim kontekstima društvenih i stambenih sistema.

Stanovanje i stambena politika u različitim društvenim sistemima posmatraju se na tri analitička nivoa: 1. makro nivo: zakonodavno/finansijski okvir kojim se operacionalizuju osnovni organizacioni principi i vrednosti društva i neposredno regulišu investicije, proizvodnja, distribucija i potrošnja stanova te pozicije ključnih aktera u svakom od navedenih elemenata stambenog sistema; 2. mezo nivo: pitanje odgovornosti i kompetencije lokalne vlasti u regulaciji stanovanja i ispoljavavanje društvenih nejednakosti u stanovanju na nivou naselja (u formi rezidencijalnih modela karakterističnih za stambene sistema bazirane na različitim tipovima društvene organizacije); u ovom kontekstu sprovedeno istraživanje ograničava se na problem stanovanja u gradskim naseljima te se mezo analitički nivo fokusira na posmatranje stanovanja kao gradske funkcije a korišćeni analitički okviri sociologije stanovanja u značajnoj meri izvode

<sup>1</sup> Analiza obuhvata i bitne elemente tranzicije ovih modela, koja se neposredno povezuje sa restrukturiranjem države blagostanja u kontekstu pomaka razvijenih društava od Fordizma ka post-Fordizma, od industrijskog ka postindustrijskom društvu, od modernizma ka postmodernizmu, od organizovanog ka dezorganizovanom kapitalizmu.



se iz saznajnog korpusa sociologije grada; 3. mikro nivo: stambeni položaj i strategije porodica/domaćinstava u zavisnosti od njihovog socijalnog položaja odnosno ekonomskog, socijalnog i kulturnog kapitala koji poseduju te odgovarajućih potreba, vrednosti, preferenci.

Primenjeni način izlaganja i želja da se u svakom od posmatranih komparativnih okvira prezentuju bitni momenti stanovanja, kako oni koji su zajednički tako i oni koji su specifični u odnosu na ostale referentne celine, omogućuju da se svako poglavlje može čitati i nezavisno od ostalih. Takođe, budući da knjiga sadrži informacije o modalitetima koncipiranja stambene politike na različitim nivoima posmatranja, primenjeni način izlaganja imao je za cilj da čitaocu olakšava komparaciju tematskih celina različitih poglavlja.

## 1.2 Stanovanje, stambena politika, sociologija stanovanja

**Stanovanje** je bitna pretpostavka realizacije širokog spektra inividualnih i društvenih potreba. To ga čini jednim od *najsloženijih društvenih fenomena*, elementarnom *funkcijom svakog naselja* i *indikatorom kvaliteta života* svakog društva. Na mikro nivou, potrebe pojedinaca/domaćinstava koje se ostvaruju posredstvom stana mogu se grupisati u četiri kategorije: *skloništa* (elementarna sigurnost i zadovoljavanje bazičnih potreba), *privatnosti* (razvojnost potreba), *socijabilnosti* (pripadanje lokalnoj zajednici/socijalizacija), *investicija* (vid štednje, akumulacija bogatstva) (Smith, 1971). Na mezo i makro analitičkim nivoima, efikasnost stambenog sistema treba da omogući istovremenu *realizaciju individualnih potreba kao i socijalnu i sistemsku integraciju društvenih asocijacija* (lokalnih zajednica, naselja, državnih zajednica).

Sociološka istraživanja bave se analizom sledećih elemenata stanovanja: 1. *tip stanovanja* (individualno-porodične kuće; kolektivno-stambene zgrade), 2. *standard stanovanja* (veličina, nivo infrastrukturne opremljenosti) 3. *pravna osnova korišćenja stana / vlasnički status*, na osnovu koga se stambeni fond bazično diferencira na privatno-vlasnički i rentalni (stanovi za iznajmljivanje u privatnom vlasništvu ili u vlasništvu države/neprofitnih organizacija); 4. *socijalni status korisnika stana*. Razvijenost ovih elemenata i njihove tipične kombinacije su društveno-istorijski određene. Na osnovu karakteristika prva tri elementa stanovi se hijerarhijski rangiraju unutar stambenog fonda jednog društva. Usled značajnog stepena korelacije socijalnog statusa korisnika i karakteristika stana u kome žive/koji poseduju, stanovanje je dobar *indikator socijalnih nejednakosti*, pri čemu se vlasnički status u stanovanju odnosno pravni osnov korišćenja stana smatra određujućim elementom.

Istorijski gledano, **stambena politika** se konstituisala sa razvojem modernih država kao neminovni korektiv društvenih nejednakosti u stanovanju nastalih delovanjem tržišnih mehanizama.<sup>2</sup> Otuda se stambenom politikom neposredno uređuju

<sup>2</sup> Stambena politika u razvijenim kapitalističkim zemljama najbolje se definiše kao sistem korektiva koji država unosi u stambeno tržište a odnosi se na regulisanje institucionalnih okvira tržišnih ugovora, finansijskog sistema i sistema subvencija. (Bengtsson, 2002:3).

osnovni principi alokacije relevantnih resursa u stanovanju odnosno mera tržišne regulative spram državne intervencije. Mandič (1996: 86) smatra da je specifičnost stambene politike u kreiranju takve kombinacije mera socijalne, ekonomske i urbanističke politike koja omogućava da se stanovanje učini (troškovno) dostupnim i adekvatnim (u pogledu higijenskih i standarda naseljenosti) pripadnicima svih socijalnih slojeva. Kriterijumi definisanja standarda troškovne dostupnosti i adekvatnosti stanovanja pod direktnim su uticajem nivoa razvijenosti, demografske zrelosti, institucionalnih specifičnosti i dominantnih vrednosnih / političkih orijentacija nekog društva. Određivanje *normativa stambene politike* preduslov je procenjivanja kvalitativnog i kvantitativnog (Željenog) stanja stambenog fonda (viškovi/manjkovi, standard stanovanja), i formulisanja njenih *neposrednih ciljeva* u pogledu *ekonomske efikasnosti* (opseg budžetskih opterećenja i doprinos optimalnom razvoju ekonomije<sup>3</sup>) i *socijalne efikasnosti* (smanjenja socijalnih tenzija ostvarivanjem troškovno dostupnog stanovanja), kao i *ciljnih grupa* ka kojima se usmeravaju konkretni *instrumenti/mere* stambene politike.

**Sociologija stanovanja** polazi od premise da u svakom društvu postoji nejednaka distribucija fizičkih i pravno-svojinskih karakteristika stambenog fonda između različitih socijalnih grupa koja proističe iz nejednake moći glavnih društvenih aktera u pogledu odlučivanja o ključnim resursima u oblasti stanovanja. Otuda se ova disciplina ne može baviti samo neposrednim upoređivanjem elemenata stambene politike (ciljevi, mere, ciljne grupe) ili rezultirajućim društvenim nejednakostima u sferi stambene potrošnje. Mandič (1996: 34) smatra da je analizu stambene politike kao *instrumentalne delatnosti*, koja obuhvata sistem mera kojim se ostvaruju konkretni ciljevi u pogledu dostupnosti i adekvatnosti stanovanja, neophodno dopuniti analizom *politike kao područja moći*, u kojem se odlučuje o samim ciljevima<sup>4</sup>. Upravo je fokusiranje predmeta sociologije stanovanja na stambenu politiku kao specifičnu oblast posredovanja društvene moći i mehanizama re/produkcije dominantnih principa organizacije društvenog Života omogućilo ovoj posebnoj sociološkoj disciplini razvojni pomak od deskriptivnog ka eksplikativnom nivou analize (van Weesep, 1990: 274).

Kemeny (1992: 37) smatra da su *teorija državne moći* i *teorija socijalne promene* ključne za objašnjenje empirijski utvrđenih generalizacija da je stanovanje na direktan ili indirektan način subvencionisano u svim savremenim društvima, te da je najveći deo subvencija usmeren ka materijalno dobrostojećim domaćinstvima a ne najsiromašnijim. Dakle, državna regulativa u stanovanju kreira specifične nejednakosti, i tek odgovorom na pitanje šta određuje tip stanovanja koji je dominantno subvencionisan u određenom društvu može se doći do uvida u spektar uzroka koji

<sup>3</sup> Značaj stambenog sektora za ekonomiju je nesumljiv jer u većini zemalja on obuhvata 10-20% svih ekonomskih aktivnosti kao i 20-50% kapitala koji se reprodukuje (Hegedus, Tosic, Mayo 1996). Ulaganja u stambeni sektor iniciraju ekonomske aktivnosti dvostruko veće vrednosti u drugim privrednim delatnostima, stanovanje podstiče štednju, značajno utiče na potrošnju, inflaciju, mobilnost rada, budžetske prilhode i rashode.

<sup>4</sup> Navedena pojmovna distinkcija politike kao instrumentalne delatnosti na određenom području i politike kao područja moći odlučivanja u engleskom jeziku iskazuje se terminima *policy* i *politics*.

stanovanje čine kritičnim elementom prenosa socijalnih nejednakosti u prostorne. Stoga se stanovanje može smatrati ključnim indikatorom tipa organizacije modernog društva (Kemeny, 1992: 49), a dominantni modeli socijalne interakcije i integracije mogu se čitati iz stambenih sistema savremenih društava (Harloe, 1995:10).

Sociološko objašnjenje stambenog pitanja ne može se pripisati pojedinačnim integrativnim mehanizmima (distribucije / redistribucije), kao što je to svojevremeno činio Szeleny (1983), pokušavajući da pronađe idealno tipske razlike socijalističkog u odnosu na kapitalistički stambeni sistem. Dihotomije tržišta naspram države,<sup>5</sup> i/ili privatnog interesa naspram javnom, nisu dobra osnova sociološkog pristupa i klasifikacija stambenih sistema. Iako u kapitalističkom sistemu preovlađuju tržišni principi poslovanja i akteri privatno vlasničkog sektora, dok su u socijalističkom preovlađivali redistributivni principi državnih institucija, u oba tipa postoji (postojala je) mešavina navedenih principa i aktera. Ključna razlika među ovim sistemima proizlazi iz dominantnog tipa društvenih odnosa odnosno distribucije društvene moći čije je ishodište u funkcionalnoj odvojenosti i interesnoj povezanosti ekonomskog i političkog kapitala u kapitalizmu, naspram dominacije političkog kapitala u socijalizmu. Ipak, to ne umanjuje značaj koji u sociologiji stanovanja ima Polanyiev (1957) pristup diahronog i sinhronog praćenja tri osnovna načina participacije individua/društvenih grupa u resursima društvene zajednice (kao mehanizama ekonomske integracije): redistribucije, reciprociteta i tržišne razmene.

## 1.3 Stambena politika: izazov savremenog društva

### 1.3.1 Specifičnost stana kao robe – neminovnost državne intervencije i osnovne mere

Zbog svog značaja za individualnu i društvenu reprodukciju stan je roba čija se proizvodnja i distribucija ne mogu prepustiti isključivoj regulaciji tržišta. Među mnogobrojnim razlozima mogu se izdvojiti tri najočiglednija.

Prvi se odnosi na nemogućnost svih društvenih subjekata da budu akteri na stambenom tržištu, jer je stan veoma skupa i dugotrajna roba čiju cenu određuje mnogo komponenata. Idealno tipsko delovanje slobodnog tržišta podrazumeva apsolutnu mobilnost i dinamičnost reagovanja potrošača u odnosu na postojeću ponudu (mogućnost lake i brze promene proizvođača ili pružaoca usluga bez eksternih troškova). Kako je stan fiksna roba čija promena iziskuje dodatne troškove transakcije, stambeno tržište se u velikoj meri pokazuje nesavršenim. Potom, uticaj lokacije se pokazuje dvostruko značajnim za tržišnu vrednost stana. Prvo, posredstvom infrastrukturne opremljenosti, a drugo delovanjem zakona ponude i tražnje u okvirima lo-

<sup>5</sup> U ovom radu prihvata se gledište da dihotomija: distribucija versus redistribucija odgovara dihotomiji tržište versus državna intervencija. Dakle, redistribucija se odnosi na intervenciju države kojom se relociraju dobra koja mogu predstavljati kako pretpostavke tako i produkte tržišnih aktivnosti u cilju minimiziranja ekstremne deprivacije i/ili redukovanja društvenih nejednakosti. U ovom smislu različita socijalna davanja predstavljaju direktne transfere dok su porezi osnovni mehanizam indirektnih transfera. (Shanahan & Tuma, 1994: 734).

kalnog tržišta, tako što ponuda u kraju A ne utiče na promene u potražnji u kraju B, a samim tim ni na promenu cene stanova. Posledično, bar 25-30% domaćinstava ni u razvijenim zemljama nije u stanju da plati punu tržišnu cenu stana koji nastanjuje, dok potreba za podsticanjem efektivne tražnje nije ograničena samo na domaćinstva sa najnižim prihodima (Priemus, 1992: 237). Ciljne grupe, međutim, nisu isključivo identifikovane po osnovu dohotka već i prema različitim vrstama socijalnih rizika (nezaposlenost, razvod, veliki broj dece, starost, i sl.) koji dodatno onemogućavaju adekvatno rešavanje stambenog pitanja.

Drugi razlog odnosi se na širi društveni uticaj stambenih nejednakosti kreiranih na tržištu. Gvozdeni zakon stambenog tržišta, koji ukazuje na deprivaciju elementarnih potreba u stanovanju kod niskodohodovnih grupa, upućuje i na činjenicu da rezidencijalna segregacija povratno deluje na porast ukupne nejednakosti u društvu. Ovaj efekat zapravo se odnose na uticaj opremljenosti lokacije stanovanja, pre svega, socijalnom infrastrukturom, jer kvalitet ustanova bitnih za ranu socijalizaciju i obrazovanje, a u nekim slučajevima i karakteristike lokalnog tržišta rada, mogu imati određujući uticaj na nečije životne šanse u pogledu adekvatne integrisanosti u socijalni sistem.

Treći razlog nalazi se u činjenici da rezidencijalna segregacija i siromašno stanovanje ne predstavljaju problem samo u domenu socijalne integracije (odnos mikro-makro nivoa) već i na nivou grada (mezo nivo). Na ovom nivou stanovanje je, s jedne strane, javno dobro, te neposredni stanari neke stambene zgrade nisu njeni jedini korisnici već su to i drugi sugrađani. S druge strane, stanovanje je gradska funkcija čije socijalne i fizičke karakteristike neposredno određuju tržišnu vrednost nekretnina određenih lokacija a time i razvojni potencijal grada. U ovom domenu, dinamika investicija i dezinvesticija u stanovanju pod tržišnim uslovima može uslovljavati značajne socijalne probleme, koji su najočigledniji na primerima urbane revitalizacije. Naime, profitabilnost investiranja u, do tada, zapuštene gradske lokacije uslovljava probleme vezane za raseljavanje njihovih, po pravilu, siromašnih korisnika.

Kako se stanovanje pokazalo kao jedna od najsloženijih vrsta roba tako je i stambena politika među najkompleksnijim politikama sa veoma bogatim spektrom instrumenata i mera (Harsman & Quigley 1991). *Subvencije* u stanovanju predstavljaju osnovne mere kojima država interveniše na stambenom tržištu da bi omogućila da stanovanje odgovarajućeg kvaliteta bude troškovno dostupno svim socijalnim grupama, posebno onima koje vlastitim sredstvima ne mogu da reše svoje stambeno pitanje pod tržišnim uslovima. U načelu postoje dva tipa tipa stambenih subvencija.

1. *Objektivne* – namenjene podsticanju izgradnje stanova odnosno regulisanju ponude stanova po pristupačnim cenama. Ciljna grupa su građevinski preduzimači odnosno drugi akteri stambene provizije<sup>6</sup> koja obuhvata složeni lanac investicija, proizvodnje, alokacije, upravljanja i održavanja stanova (Ambrose, 1991)

<sup>6</sup> Izraz provizija stanova potiče od engleske reči provision za koju u srpskom jeziku nema adekvatnog prevoda.

2. *Subjektivne* – namenjene olakšavanju kupovine, gradnje ili iznajmljivanja stana odnosno podsticanju stambene tražnje. Ciljna grupa su prevashodno korisnici stanova bilo neposredni vlasnici ili zakupci stanova.

Spektar mera kojima se operacionalizuju državne subvencije, bilo usmerene na podsticanje proizvodnje (ponude) ili potrošnje (efektivne tražnje), obuhvata:

1. Direktna (budžetska) državna davanja u vidu direktnih investicija u izgradnju stanova.

2. Direktna (budžetska) državna davanja u cilju smanjivanja nivoa najamnine, interesnih stopa na investicione ili potrošačke stambene kredite, itd.

3. Indirektna državna davanja kroz sistem poreskih olakšica na proizvodne stambene investicije, kupovinu stanova, stambene kredite, itd.

*Stambeni dodatak* je jedna od osnovnih socijalnih mera stambene politike kojom se subvencionišu stambeni troškovi, a pripada tipu subvencija koje podstiču/olakšavaju stambenu potrošnju putem direktnih državnih davanja. Ovom merom država pokriva razliku između stambenih troškova i raspoloživih prihoda domaćinstava u slučajevima kada ona ne mogu da plate troškove stana minimalnog standarda u odnosu na svoje potrebe. Normiranje stambenog dodatka može biti tesno povezano sa određivanjem linije siromaštva u jednom društvu odnosno udelom troškova za stan u ukupnim prihodima domaćinstva. Iznos stambenog dodatka može se isplaćivati direktno domaćinstvu ili vlasniku stanova (za iznajmljivanje). Zavisno od tipa stambene politike odnosno njenih socijalnih ciljeva, korisnici stambenog dodatka mogu biti ograničeni samo na domaćinstva u određenom stambenom statusu i sektoru stanovanja (najčešće zakupce stanova u vlasništvu države i/ili privatnom vlasništvu), ili se korisnici prepoznaju među domaćinstvima u stanju potrebe za ovom merom bez obzira na njihov stambeni status (uključujući i domaćinstva koja poseduju stan u kome žive).

Takođe značajna i kompleksna socijalna mera stambene politike je *regulacija nivoa zakupa/rente*. Generalno, moguće je izdvojiti tri principa regulacije renti u tržišnim sistemima. Prvi je prepuštanje nivoa rente zakonima ponude i tražnje na lokalnom tržištu (karakterističan za iznajmljivanje stanova u privatnom vlasništvu/ privatnom rentalnom sektoru). Drugi je kontrola rente u odnosu na visinu dohotka korisnika, pri čemu se normira najviši procenat dohotka koji se može potrošiti na rentu, a država subvencionise nivo rente u odnosu na realne troškove izgradnje stana i tekućeg održavanja (karakteristično za stanove u vlasništvu države ili neprofitnih stambenih organizacija / javni i neprofitni rentalni sektor) odnosno na nivo renti na lokalnom tržištu (ukoliko se primenjuje u privatnom rentalnom sektoru). Treći princip je karakterističan za javni / neprofitabilni rentalni sektor izgrađen državnim kreditima gde je određivanje nivoa renti u skladu sa otplatom realnih troškova gradnje i troškova investicionog/tekućeg održavanja. To je posebno karakteristično za onaj deo neprofitnog/ državnog rentalnog fonda koji kada dođe u takozvanu fazu zrelosti odnosno kada je otplaćen stambeni kredit obezbeđuje niske rente bez državnih subvencija. Proizvodne državne subvencije mogu da budu usmerene na izgradnju stano-

va u privatnom rentalnom sektoru (za stanove proizvedene po unapred definisanim standardima), što vlasnike obavezuje da nivo rente određuju po trećem principu do ulaska u fazu zrelosti kada se režim renti prepušta lokalnom tržištu (prvi princip). S druge strane, ukoliko se u privatnom rentalnom sektoru, koji je gradjen bez korišćenja državnih zajmova, primenjuje drugi princip određivanja renti to se čini u delu sektora čiji su troškovi gradnje oplaćeni da bi državne subvencije bile niže.

Značajnu socijalnu meru svakako predstavlja i *subvencionisanje interesnih stopa na stambene kredite*, čiji su korisnici, po pravilu, srednjedohodovna domaćinstva. Država često primenjuje dinamički pristup i najveće subvencije daje u početnim godinama otplate kredita za stan, kada je opterećenje dohotka domaćinstva najveće zbog pokrivanja dela cene stana u gotovini (učestće za stambeni kredit), da bi se potom subvencija postepeno smanjivala i po izvesnom broju godina domaćinstvo počelo da oplaćuje kredit po tržišnim uslovima. Novoformirana domaćinstva odnosno bračne zajednice predstavljaju ciljnu grupu u odnosu na koju se ovaj pristup subvencionisanja stambenih kredita najčešće koristi.

U tržišnim uslovima sistem stambenih subvencija primenjuje se po principu povraćaja uloženi sredstva čime se obezbeđuje njegova ekonomska održivost. Budući da stambene subvencije prevashodno predstavljaju mere socijalne politike u stanovanju one su i određujuće u definiciji pojma *socijalnog stanovanja*. U užem smislu ovaj pojam se odnosi na stanove javnog rentalnog sektora namenjene domaćinstvima sa (naj)nižim dohotkom i sa najizraženijom potrebom za društvenom intervencijom (nezaposleni, samohrani roditelji, domaćinstva sa hendikepiranim članovima, staračka domaćinstva). U širem smislu socijalno stanovanje odnosi se na bilo koji tip stanovanja uključujući i stanovanje u privatnom vlasništvu (neprofitni sektor) koje je obezbeđeno uz značajnu pomoć budžetskih sredstava.

Torgesen (1987: 125) smatra da je stambena politika specifična u odnosu na ostala područja socijalne politike (zdravstvo, obrazovanje, penziono osiguranje) u kojima su principi dostupnosti i nadležnosti odgovarajućih institucija jednaki za sve korisnike koji zadovoljavaju jasno definisane uslove. Nasuprot tome, u domenu stambene politike dostupnost određenih mera u značajnoj meri varira u zavisnosti od sektora stanovanja. Tako se, za sektor stanovanja u privatnoj svojini razvija sistem mera koje nisu uslovljene potrebom korisnika, a nekada čak ni visinom dohotka, dok se za sektor stanovanja u državnoj svojini nalaže definisanje ovakvih kriterijuma. Takođe, stambeni dodatak može biti ograničen samo na korisnike javnog rentalnog sektora, iako niskodohodovnih domaćinstava koja imaju teškoće u pokrivanju stambenih troškova ima i u ostalim sektorima stanovanja (posebno u privatnom rentalnom sektoru). Ovakva situacija ne proističe samo iz načina definisanja ciljeva stambene politike u određenom društvu već i iz neophodnosti stvaranja koherentnih mera usklađenih sa ciljevima drugih politika. Stoga je na svim institucionalnim nivoima upravljanja bitnim za stanovanje (kako centralni tako i lokalni) neophodno imati koordinirajuće telo za razvoj stambene politike kao i za koncentraciju odnosno distribuciju budžetskih resursa namenjenih stanovanju (najčešće u vidu fondova iz kojih se sredstva usmeravaju u različite vidove stambenih subvencija).

Pored stambenih subvencija kojima država interveniše na stambenom tržištu, značajne su i *regulativne mere države* kojima se, prevashodno, definišu minimalni standardi gradnje stanova u sanitarnom, bezbednosnom i drugim aspektima, ali i maksimalni standardi gradnje/potrošnje koju je država spremna da finansira/subvencioniše, kao i ciljne grupe na koje se mere stambene politike usmeravaju. U slučaju da ciljne grupe nisu precizirane mere se mogu smatrati univerzalnim dok je u protivnom njihova primena određena testiranjem propisanih kriterijuma po kojima se stiče pravo njihovog korišćenja. Takođe, država svojim strateškim dokumentima i zakonima reguliše složene odnose aktera u kompleksnom lancu stambene provizije (od investiranja gradnje do održavanja stanova), posebno ulogu i pravila ponašanja aktera neprofitnog sektora (bilo privatno vlasničkog ili rentalnog), položaj korisnika stanova odnosno njihovu pravnu zaštitu od samovolje stanodavaca u pogledu određivanja nivoa renti (bez obzira po kom principu bila regulisana) i uslova pod kojim se može prekinuti ugovor o korišćenju stana, obaveze vlasnika stanova u pogledu njihovog održavanja uključujući i održavanje stambenih zgrada, itd.

### 1.3.2 Kratak istorijat stambene politike: osnovne faze i transformacijske dileme

Početak razvoja stambene politike nije bio obeležen celovitim i konzistentnim pristupom već parcijalnim i pragmatičnim merama kojima su odgovaralo na goruće socijalne probleme u stanovanju. Mandič (1996: 127-134) formuliše razvojnu definiciju stambene politike imajući u vidu promene njenih osnovnih ciljeva u istorijskoj perspektivi i izdvaja sledeće faze: 1. *ograničavajuća*, sa osnovnim ciljem suzbijanja spekulacija na stambenom tržištu, 2. *oblikovna*, faza u kojoj se merama državne intervencije daje podrška neprofitnom sektoru kako bi se formirao uravnoteženiji stambeni sistem; 3. *snabdevačka*, u kojoj država preuzima ulogu ključnog provajdera u stanovanju, 4. *potporna*, kada se država povlači iz uloge direktnog provajdera ali zadržava značajnu ulogu u obezbeđivanju legalnog i finansijskog okvira neophodnog za skladno funkcionisanje ostalih aktera u stambenom sistemu.

Prva faza karakteristična je za drugu polovinu 19. i početak 20. veka kada su migracije stanovništva u gradove bila značajna a u oblasti stanovanja dominiralo iznajmljivanje stanova u privatnom vlasništvu. Studije siromaštva u Engleskoj pokazale su da su se radnička domaćinstva, čiji je udeo troškova za stan u dohotku prelazio 20% (a kretao se mahom u rasponu od 20% do 40%), suočavala sa problemom ishrane do nivoa koji je direktno ugrožava njihovo zdravlje (Pugh 1980). Mere koje su primenjivane u cilju otklanjanja očiglednog raskoraka između stambenih troškova i (ne)mogućnosti domaćinstva da ih pokrije, bez opasnosti po zadovoljavanje ostalih elementarnih potreba, smatraju se začetnom tačkom stambene politike. Jedna od inicijalnih mera bio je i *stambeni dodatak*

Takođe, među prvim merama stambene politike nalaze se i *kontrola renti i propisivanje minimalnih higijenskih standarda stanova* za izdavanje u privatnom vlasništvu kako bi se suzbile spekulacije. Naime, stanovi za iznajmljivanje su građeni

i iznajmljivani po logici ostvarivanja maksimalno moguće dobiti u najkraćem vremenu, čemu je pogodovala visoka potražnja za stanovima. Potom, dolazi do *začetaka alternativa privatnom rentalnom stanovanju: gradnja stanova u državnom vlasništvu, vlasništvu neprofitnih organizacija, preduzeća*, i sl. Tako je 1866. u Engleskoj donet zakon o pogodnim zajmovima za gradnju radničkih stanova, što je bilo prihvatljivo i kapitalistima jer im je obezbeđenje jeftinijeg stanovanja omogućavalo isplatu nižih najamnina. Takođe, dolazi do začetaka samoorganizovanja radnika i formiranja *stambenih kooperativa* koje podržavaju i radnički sindikati. Tek početkom 20. veka stanovanju se pristupa na nešto celovitiji način, te je prvi zakon o stanovanju donet 1902. godine u Holandiji. Međutim, razvoj stambene politike kao konzistentnog sistema mera usledio je tek nakon II svetskog rata uporedo sa razvojem države blagostanja i značajnijim razvojem stambenog sektora u vlasništvu države. U ovom periodu kristališu se i bitnije razlike između razvijenih kapitalističkih zemalja u pogledu operacionalizacije mera stambene politike i njihovih socijalnih efekata, te je i pažnja analitičara u najvećoj meri na njega fokusirana.

Razvoj stambene politike u periodu *nakon II svetskog rata* uslovno se može podeliti na četiri faze, jer u određenim zemljama one nisu proizlazile jedna iz druge, a neke zemlje nisu ni prošle kroz sve faze (Heijden 2000; 3-6). Prva faza odnosi se na period neposredno nakon rata i karakteriše je jaka vladina intervencija i *rešavanje problema ozbiljnih stambenih nestašica*. U drugoj fazi, tokom 1960-ih i početkom 1970-ih, državne subvencije su mahom usmerene na proces proizvodnje stanova (objektivne subvencije), nastavlja se izgradnja javnog rentalnog stanovanja (u vlasništvu države) a započinje i urbana obnova zapuštenog stambenog fonda. U ovom periodu već dolazi do promene fokusa u koncipiranju mera stambene politike sa *kvantitativnog na kvalitativni aspekt stambene nestašice*. U trećoj fazi, koja nastupa sredinom 1970-ih i početkom 1980-ih godina, dolazi do značajnih promena u tretmanu distributivnih pitanja, te se teži *redukovanju do tada veoma zastupljenih univerzalnih subvencija* i fokusiranju pažnje na grupe sa najnižim materijalnim i socijalnim statusom. Takođe, težište državnih subvencija pomera se *sa procesa proizvodnje na proces potrošnje stanova* (subjektivne subvencije), sa potreba (osim kod materijalno najugroženijih grupa) na želje korisnika. Četvrta faza primećuje se u nekim zemljama tokom 1990-ih a obeležava je ponovno ispoljavanje problema stambene nestašice, ali pre svega strukturnog karaktera.

Nakon II svetskog rata došlo je do značajnih promena u strukturi stambenog fonda mnogih zemalja, tako da se sa ovog aspekta može govoriti o tranziciji stanovanja od dominacije privatnog rentalnog ka porastu javnog rentalnog stanovanja, a potom sve većem naglasku na privatno vlasnički sektor. Razlike među pojedinim zemljama su, međutim, značajne. Tako u SAD nije došlo do ekspanzije javnog rentalnog sektora, posebno tokom druge faze, već su državne subvencije favorizovale proizvodnju stanova u privatnom vlasništvu u većoj meri no u drugim zemljama. *Promocija vlasničkog sektora u većini evropskih zemalja postaje dominantna tek u trećoj fazi, kada državna intervencija prestaje da bude direktno provajderska i prelazi u potporni tip, a stambena politika biva obeležena procesima privatizacije*



(uključujući i prodaju stanova u vlasništvu države), *deregulacije i decentralizacije*. Ove promene posebno su приметne u Velikoj Britaniji a potom i u Francuskoj i Nemačkoj, zemljama u kojima su izraženiji i problemi strukturne nestašice tokom 1990-ih. Holandija i posebno Švedska su primeri zemalja u kojima je javni rentalni sektor izrazito razvijen i u kojima okretanje ka vlasničkom sektoru stanovanja tokom treće faze nije toliko izraženo, iako procesi privatizacije i deregulacije stambene politike dobijaju na značaju tokom 1990-ih.

Sve evropske zemlje koje su prošle kroz period oblikovanja i razvoja društva po socijalističkim načelima, ušle su u socijalistički period sa značajnim udelom privatnog rentalnog sektora u gradovima. Udeo ovog sektora u ukupnom stambenom fondu svakako je bio niži no u istom periodu (između dva stetska rata) u razvijenim kapitalističkim zemljama, usled nižeg nivoa urbanizacije. Kako je nivo urbanizacije varirao u presocijalističkom periodu i između ovih društava, i među njima su postojale razlike u strukturi stambenog fonda i stepenu razvijenosti stambene politike. U svakom slučaju, stambena politika ovih društava u presocijalističkom periodu nalazila se u inicijalnim fazama (ograničavajuća ili oblikovna) a relativno malo istraživačke pažnje posvećeno je tadašnjoj strukturi stambenog fonda i konkretnim merama stambene politike. U istorijskoj studiji o Beogradu između dva svetska rata saznajemo da je vlastita kuća bila privilegija povlašćenih, između ostalog i zato što nije postojala mogućnost svojine na pojedine delove zgrade već samo na zgrade u celini, što je dostupnost stana u vlasništvu činilo otežanim i za službenički sloj, te ukazuje na moć i značaj koji su imali rentijeri. Podatak da je u određenim trenutcima stanarina iznosila i do 60% radničke plate ukazuje na stihijnost razvoja stanovanja, kada su se i nehigijenski stanovi izdavali po visokim cenama (Marković, 1992: 95-96). Tokom 1930-ih godina jačaju aktivnosti na snimanju realnog stanja (različite ankete o stanovanju) a pokreću se i rasprave o mogućnostima njegove sanacije - formiranjem specijalnog državnog fonda za izgradnju malih stanova, uz moguće oslanjanje na međunarodne kredite, kao i uvođenjem restriktivnih mera u odnosu na privatne rentijere i definisanjem maksimalnog udela rente u strukturi potrošnje prosečnog domaćinstva, itd. (Vidaković, 1935), što se može smatrati inicijalnim momentima razvoja stambene politike.

*Snabdevačka faza stambene politike razvijana je tokom socijalističkog perioda*, što ju je učinilo značajno drugačijom u odnosu na iskustva kapitalističkih zemalja. U ovom periodu tržišni mehanizmi bili su marginalizovani dok je država preuzela ulogu glavnog aktera stambene provizije, pri čemu je stambeni sektor isključivo tretiran kao sektor potrošnje. Ekonomska neefikasnost socijalističkog stambenog sistema, usled nepoštovanja principa povraćaja uloženih sredstava, učinila je da i pored značajnog porasta stanova u javnom rentalnom sektoru ovaj sektor ne postane dominantan u strukturi stambenog fonda. Pored toga, javni sektor tokom socijalizma mogao se smatrati socijalnim samo u širem smislu (angažovanja državnih/društvenih sredstava) ali ne i u užem smislu zaštite najugroženijih socijalnih grupa.

*Tokom socijalističkog perioda stambena politika nije prešla iz snabdevačke u potpornu fazu* jer to nisu omogućavali osnovni principi organizacije društvenog

Života u skladu sa kojima je bila oblikovana državna intervencija u stanovanju. Transformacija stambenog sektora u većini postsocijalističkih zemalja podređena je prioritetima ekonomske transformacije. Budući da je redefinisane stambene politike kompleksan zadatak, izvršena je samo dekonstrukcija prethodnog stambenog sistema, koja je svedena na povlačenje države/državnih institucija iz finansiranja stambene izgradnje i prilično radikalnu *privatizaciju stanova u državnom/društvenom sektoru*. Time je, u poređenju sa zemljama razvijenih tržišnih sistema, znatno veći ideo domaćinstava u ovim zemljama stekao stan u vlasništvu.

Dostupnost stanova u vlasničkom sektoru domaćinstvima sa niskim dohotkom, kao i njihova spremnost/mogućnost da preuzmu punu odgovornost vlasništva nad stanovima, predstavljaju osnovne dileme stambenih politika savremenih društava. Iako je u razvijenim kapitalističkim društvima do privatizacije i deregulacije u stanovanju došlo tek na relativno visokom nivou nacionalnog dohotka i u uslovima razvijenih institucionalnih mehanizama, i ona se suočavaju sa činjenicom da neumitnost socijalnih razlika i dalje nameće *diferenciranost stambenih statusa* u pogledu kvaliteta i vlasničkog osnova korišćenja stana. Otuda se postavlja dilema do kog nivoa je opravdano *redukovanje javnog rentalnog stanovanja* u određenom društvu a da to ne uslovi probleme efikasnog funkcionisanja stambenog sistema. Društva koja se nalaze u fazi postsocijalističkog razvoja suočavaju se sa istom dilemom na mnogo kompleksniji način jer tek treba da stvore pretpostavke tržišnog modela stambene provizije i njemu odgovarajućeg javnog sektora u stanovanju. Iako je očigledno da stambena politika pretpostavlja stalne promene koncepta, ciljeva i mera, koje se sinhronizuju sa promenama u ostalim dimenzijama društvenog Života, specifična dinamika promene institucionalnog okvira, s jedne strane, olakšava a, sa druge, ograničava moguće opcije promene. Istraživači stambene politike na Zapadu skloni su da permanentne promene u stanovanju iskazuju pojmovima transformacije odnosno tranzicije bez obzira na tip društva u kome se one odvijaju. Međutim, analitičari promena stambene politike u postsocijalističkim društvima, u Želji da naglase da je zbog neophodnosti promene gotovo čitavog institucionalnog okruženja pitanje konkretnog modela stambene provizije potpuno otvoreno, često odbacuju pojam tranzicije budući da on može implicirati predestinirane faze razvoja u duhu modernizacijske teorije i preferiraju pojam transformacije kao vrednosno neutralniji.<sup>7</sup>

<sup>7</sup> Castells (1989) smatra da pojam tranzicije implicira promene unutar jednog tipa društvenih odnosa i sistema organizacije društvenog Života a pojam transformacije promene koje zadiru u tipsku promenu društvenog sistema. Prema tome pojam transformacije više bi odgovarao promenama u postsocijalističkim društvima, iako je sam Castells ovu dihotomiju načinio pre sloma socijalizma.

## 2. Stambena politika u razvijenim kapitalističkim društvima

### 2.1 Osnovni analitički pristupi

Komparativna proučavanja kapitalističkih stambenih sistema ukazala su na značaj različitih institucionalnih aranžmana u oblasti provizije stanovanja, koji definišu pravila igre među akterima na stambenom tržištu. To je učinilo *neoinstitucionalnu teoriju* korisnom u analizama razvoja stambenih režima (Bengtsstom, 2002:2). Ovaj pristup ukazuje na strukturne, institucionalne i ideološke uslove koji su postojali u vreme osnivanja i razvoja stambenih sistema, a koji imaju produženi uticaj i na njihove sadašnje/buduće promene. Naime, nova institucionalna pravila „društvene igre” uvode se pod značajnim uticajem prethodnih institucionalnih i bihevioralnih obrazaca. Iako naglašava značaj inercije institucionalnog nasleđa ovaj pristup nesporno podrazumeva da je interaktivan odnos između struktura i socijalnih aktera jedan od važnih činilaca društvene promene.

Harloe, Ball i Martens (1988) formulisali su *pristup stambene provizije (stambenog snabdevanja)*, koji se fokusira na analizu institucija i agenata unutar složenog lanca delatnosti (investicije, proizvodnja, distribucija stanova, itd.). Oni smatraju da je u svakom empirijskom slučaju potrebno utvrditi, s jedne strane, klasno slojnu pripadnost i demografska obeležja domaćinstava / korisnika, a s druge strane, osnovnu funkciju (finansijska, razvojna, preduzetnička) i vlasnički status (javni ili privatni) organizacija i institucija koje obavljaju proizvodnju/distribuciju stanova. Na osnovu različitih kombinacija ovih strukturnih varijabli moguće je ustanoviti različite tipove stambenog snabdevanja odnosno njihovu dinamiku (Ball & Harloe, 1990: 1-5). Sullivan (1994) smatra da je pristup stambene provizije nedovoljno fokusiran na aktivnost potrošača odnosno da u celini statično posmatra oblast potrošnje u stanovanju. Stoga on predlaže *analizu procesa pristupnosti stanovanju* koja se u većoj meri okreće raspoloživim resursima korisnika (ekonomski, socijalni i kulturni kapital) u skladu sa kojima oni stupaju u dinamičke interakcije sa ključnim organizacijama i insitucijama provizije (uključujući formalne i neformalne kanale) u procesu pregovaranja. U ovom procesu, moć na kojoj počiva socijalna relacija između uključenih aktera se konkretizuje i postojeće strukture (de)privilegija reprodukuju. Pri tome, veoma je važno voditi računa da potrošač može biti relativno privilegovan ili deprivilegovan na veoma različite načine: po starosti, polu, zdravstvenom stanju, etničkoj pripadnosti, klasnom statusu, dohotku, rapsoloživim informacijama. Sledići Giddensov pristup odnosa struktura i agenata, Sullivan ističe da ishod pregovaranja o pristupu stanovanju određenog kvaliteta i statusa nije u potpunosti determinisan strukturnim pozicijama individua. Upravo stoga on smatra da osnovno pitanje pristupa stanovanju: KO (klasno/slojne karakteristike) dobija ŠTA (kakve stanove), treba dopuniti pitanjem KAKO (Sullivan, 1994: 694).

Pojam strategija svakako je jedan je od ključnih u skorašnjim analizama sociologije stanovanja. Na njemu se baziraju izučavanja istorije stanovanja odnosno načina na koji individue/domaćinstva rešavaju svoje stambeno pitanje tokom Života, prilagođavajući se / menjanjući postojeće institucionalne okolnosti. *Koncept strategija* smatra se adekvatnim oruđem prevazilaženja nedostataka rigoroznog strukturalizma i ekstremnog voluntarizma, jer omogućava pronalaženje adekvatnog determinističkog balansa između delatnosti društvenih aktera i strukturnih okvira u kome se ona odvija. U ovom kontekstu relevantno je pitanje uticajnosti strategija različitih društvenih grupa na strukturne promene, te razlika u pogledu mogućnosti i vrste izbora koje one u određenom društvenom kontekstu mogu napraviti. Generalni je stav da i grupe sa relativno malo društvene moći poseduju resurse (makar vreme, lični rad), na osnovu kojih razvijaju strategije na mikronivou, čiji se kumulativno dejstvo reflektuje i na makronivou.

## 2.2 Tipovi stambene politike – teorijski pristupi i razmatranja

Za sociologiju stanovanja ključno pitanje postalo je kako objasniti razlike u intenzitetu i karakteru državne intervencije u oblasti stanovanja između razvijenih kapitalističkih zemalja, te kako klasifikovati tipove stambenih politika i njima odgovarajućih sistema. Analiza stambene politike uglavnom se bazira na različitim teorijama državne moći i teorijama socijalne promene. Značajne diskusije vode se i o adekvatnim indikatorima tipova stambene politike, budući da se dostupnost stanovanja postiže različitim merama državne intervencije a ne samo kreiranjem javnog rentalnog sektora.

Analitičari stanovanja u razvijenim kapitalističkim zemljama koncentrišu se na integrisanost stambene politike u koncept države blagostanja. Otuda se dosta pažnje poklanja faktorima koji uslovljavaju različite institucije države blagostanja u savremenom društvu, na osnovu čega se određuju i osnovni tipovi stambene politike. Zbog nemogućnosti primene uniformnih principa državne regulative u oblasti stanovanja to postaje veoma složen zadatak, usled čega je i stambena politika često zapostavljen aspekt komparativnih studija države blagostanja (Kemeny, 1992: 64).

### 2.2.1 Pristup konvergencije

Donnison and Undgerson, (1982) tvorcii su jednog od prvih pokušaja teorijskog uopštavanja stambene politike. Oni zastupaju stav da je stambena politika neophodnost savremenog društva koju determinišu dva ključna momenta. Prvo, procesi industrijalizacije i urbanizacije uslovljavaju kidanje preindustrijskih mehanizama i struktura stanovanja, i drugo, ovi procesi omogućuju ekonomski razvoj i razvoj birokratskog sistema upravljanja koji obezbeđuju redistribuciju retkih resursa u sferi potrošnje. Prema mišljenju ovih autora, logika industrijalizma uslovljava konvergenciju socijalnih struktura a priroda stambenih problema i politička rešenja u obla-

sti stanovanja neposredno su određeni nivoom ekonomskog i demografskog razvoja. Tako, s jedne strane, industrijalizacija uslođnjava socijalnu strukturu produkujući stambene probleme koji nalažu potrebu za integralnim pristupom, dok, s druge strane, ekonomski napredak i demografska ravnoteža omogućuju kreiranje vladine politike koja može da odigra ovu integrišuću ulogu. Nezavisno od ideoloških, političkih, institucionalnih razlika tako dolazi do konvergencije stambenih politika i praksi u savremenom društvu, koju obeležava evolucija *od rezidualnog ka razvijenom tipu* stambene politike. Prvi podrazumeva sporadičan razvoj mera namenjenih rešavanju problema beskućništva i ne higijenskog stanovanja najsiromašnijeg stanovništva, nastalih talasom imigracije u gradove u periodu rane industrijalizacije. Drugi tip podrazumeva razvijen sistem stambene politike koji obuhvata mere usmerene ne samo na zaštitu od rizika beskućništva i podstandardnog stanovanja najsiromašnijeg segmenta stanovništva, već i na usaglašavanje pitanja dostupnosti i adekvatnosti stanovanja ukupnog stanovništva. Činjenicu da poslednjih decenija dolazi do značajnih promena u koncepciji stambene politike najrazvijenijih zemalja, u pravcu ponovnog fokusiranja na grupe sa najnižim materijalnim i socijalnim statusom, autori ovog pristupa ne percipiraju kao značajan izazov svojoj teoriji, jer je smatraju samo privremenom pojavom (Donnison and Undgeron, 1982:39).

### 2.2.2 Neomarksitički pristup

Neomarksitički pristup procenjuje promene tipa državne intervencije iz fokusa interesne polarizacije rada i kapitala. Autori bliski ovom pristupu smatraju da je uvođenje regulacije u privatni rentalni sektor značilo pobedu industrijskog kapitala nad zemljišnim vlasništvom jer je odgovaralo zahtevima kapitalističke profitabilnosti za jeftinom radnom snagom. Dakle, mere stambene politike posmatraju se prvenstveno u funkciji reprodukcije dominantnih odnosa moći u društvu, a sredstva kolektivne potrošnje kao kanal generisanja socijalne polarizacije kroz prostornu dimenziju. Početkom 1970-ih godina, u svom pokušaju da odredi specifičnost predmeta urbane sociologije Castells je definisao grad kao rezidencijalnu jedinicu radne snage ili jedinicu kolektivne potrošnje (Vujović, 1982). Ovaj stav svakako je uticao da se razvijenost programa javnog rentalnog stanovanja smatra dobrim indikatorom tipa državne intervencije u neomarksističkom pristupu.

Harloe (1995) je primenio analitički pristup sistema stambenog snabdevanja na komparativnom istraživanju razvijenih kapitalističkih zemalja koristeći marksitički pristup kao teorijsko uporište. Fokusom na analizi javnog rentalnog stanovanja, Harloe identifikuje njegova dva idealno tipska modela: *rezidualni* i *masovni*. Njihovu zastupljenost povezuje sa osnovnim ciklusima akumulacije kapitala i sposobnošću da politički značajne grupe zadovolje svoje stambene potrebe posredstvom tržišta. Masovni model socijalnog rentalnog stanovanja karakterističan je za situacije postojanja stambenih potreba koje tržište ne može da reguliše, ali samo ukoliko su ove nezadovoljene potrebe od šireg socio-ekonomskog i političkog značaja. Stoga je masovni model bio karakterističan za kratak vremenski period nakon Prvog svetskog

rata, kada se javio kao reakcija na akutne opasnosti od socijalnih nemira. Nakon Drugog svetskog rata, međutim, on se razvio kao jedno od značajnih oruđa Keynesovog sistema upravljanja tražnjom, obezbeđenja pune zaposlenosti i ekonomskog rasta. Distribucija rentalnih stanova u javnom sektoru bila je usmerena prevashodno visokokvalifikovanom delu radništva i srednjedohodovnim kategorijama stanovništva, dakle socijalnim grupama čiju je integraciju u društveni sistem bilo neophodno ostvariti. Od 1970-ih godina ekonomski model organizacije kapitalističke proizvodnje se značajno promenio, ušavši u fazu post-Fordizma, globalne ekonomije i fleksibilne akumulacije kapitala. To je uslovalo da se i stambene subvencije redefinišu i usmere ka generisanju diverzifikovane tražnje srednje dohodovnih grupa za kvalitetnijim stanovanjem u vlasničkom sektoru.

Dakle, smatrajući da je stambena ponuda primarno određena osnovnim načelima produkcionog procesa, Harloe zaključuje da njegovo restrukturiranje uslovljava promenu ka rezidualnom konceptu javnog rentalnog stanovanja, čime je ono svedeno na socijalnu pomoć najsiromašnijim domaćinstvima. Uprkos porastu nezaposlenosti, siromaštva, informalizacije rada u razvijenim zemljama tokom poslednjih decenija, Harloe smatra da neće doći do obnavljanja masovnih programa javnog rentalnog stanovanja, jer ugroženi segmenti stanovništva, bar za sada, nemaju adekvatan socio-ekonomski i politički značaj (Harloe 1994: 415).

Iako se u okviru neomarkističkog pristupa izgradnja stanova u javnom sektoru smatra dobrim indikatorom tipa stambene politike, i državna intervencija u cilju podsticanja tražnje u vlasničkom sektoru stanovanja posmatra se na isti način. Njome pokrenut proces suburbanizacije smatra se idealnim izrazom podsticaja masovne potrošnje u skladu sa Keynesovim ekonomskim principima, kojim je unutar industrijskog modela masovne proizvodnje rešenje pronađeno u kapitalno intenzivnom procesu izgradnje suburbije, puteva, kuća, infrastrukture, praćenom standardizovanim potrošnjom domaćinstava suburbane srednje klase (Hamnett 1995). I procesi privatizacije i deregulacije stambene politike smatraju se moćnim oruđem kapitala, te Castells (1989:250-252) ističe da je sa promenom režima njegove akumulacije napad na programe države blagostanja otpočeo i najradikalnije se ispoljio upravo u oblasti urbanizma i stanovanja.

U analizi stanovanja i stambene politike u okviru, ili pod uticajem, markistsičke teorije mogu se naći sličnosti sa tezama konvergentnog razvoja, premda je izvesna pažnja usmerena i na nacionalne varijetete. Tako Harloe (1995: 13) definiše *socijalno stanovanje* kao specifičan tip stambene provizije ukazujući na njegova tri bitna obeležja: 1. u proizvodnoj sferi nije podređen intersima profita, 2. u distributivnoj sferi primenjuje se administrativna alokacija prema specifično definisanim potrebama, pri čemu sposobnost plaćanja nije od primarnog značaja, 3. kvantitet i kvalitet provizije su pod direktnijim uticajem političkih opcija no što je slučaj sa ostalim tipovima provizije. Izdvajanje trećeg obeležja ukazuje na uvažavanje relativne autonomije političkog faktora kao determinante stambene politike. Ipak različite političke opcije u najboljem slučaju dobijaju tretman kontekstualno specifičnih odgovora na relativno uniformne izazove restrukturiranja dominantnog načina



sane koncepcije stambene politike i rezidualnu ulogu socijalnog rentalnog sektora. Sledeći Korpiljev pristup Lundqvist (1992: 127) pokušava da izbegne kritike i ističe da stambenu politiku treba sagledati kao rezultat interakcije između ideološko-političkih programa partije ili koalicije na vlasti i institucionalne strukture stambenog sistema, čiji je dinamizam promene znatno sporiji i može ograničavati ili stimulisati određene opcije stambene politike. Njegova osnovna teza je da političke grupacije u borbi za političku vlast prilagođavaju strateške ciljeve postojećem institucionalnom kontekstu u čijem okviru treba da ostvare svoje instrumentalne ciljeve. Lundqvist ovakav pristup smatra povoljnim za razumevanja odsustva značajnijih efekata po osnovne karakteristike stambene politike tokom 1980-ih u Švedskoj, u periodu kada socijaldemokrate nisu bile na vlasti. Međutim, Lundqvist ističe i neophodnost političkih partija da u međusobnoj kompeticiji, a u uslovima opadanja konzistentnosti socijalnog statusa (po sebi)<sup>2</sup> i njegove konzistentnosti sa stambenim statusom (integracijom značajnog dela stanovništva u vlasnički sektor), redefinišu granice privatnog i javnog sektora. Time dolazi i do slabljenja konzistentnosti partijskih programa posvećenih stanovanju. Otuda socijaldemokratske stranke prihvataju paket mera koji usmerava stambenu politiku ka većoj ulozi tržišta i privatnog sektora a partije desno od centra uvažavaju određene tekovine stambene politike u očuvanju javnog rentalnog stanovanja, sistema stambenih dodataka, itd. Iako ovaj trend može ići u prilog konvergenciji u komparativnom kontekstu i dalje se uočavaju razlike među zemljama, a one čak postaju veće no među političkim partijama u okviru jedne zemlje. Analitičari stanovanja ukazuju da time stambena tradicija i institucionalna struktura stambenog sistema još više dobijaju na značaju (Heijden 2000: 18).

### 2.2.4 Divergentni pristup

Divergentni pristup u sociologiji stanovanja razvija se pod uticajem veberijanske tradicije: državni aparat služi institucionalizaciji ciljno racionalnog delanja koje omogućuje regulisanje sukoba putem pregovaranja u situaciji interesne pluralizacije a ne polarizacije. Državna intervencija posmatra se u kontekstu klasnog statusa naspram građanskog<sup>3</sup>, pri čemu se drugim kidaju ograničenja prvog odnosno

<sup>2</sup> Statusna konzistencija ukazuje na odnos različitih dimenzija socijalnog statusa, pre svega, obrazovanja, zanimanja i dohotka (dakle, pri visokoj konzistentnosti porast vrednosti jednog obeležja podrazumeva porast vrednosti i drugih obeležja, i obratno).

<sup>3</sup> Osnovna argumentacija bazira se na seriji predavanja koje je britanski sociolog T.H. Marshall održao na temu građanstva i socijalne klase 1949 godine (L.M.Mead, 1997: 197-200). Naime, on je podvukao distinkciju građanskih prava na civilna, politička i socijalna prava, te ukazao na postupnost njihovog razvoja u istorijskom smislu, argumentujući da su programi države blagostanja operacionalni izraz socijalnog aspekta građanskih prava te da je građanski status egalitaran a klasni nije, pri čemu, egalitarnost shvata ne kao ukidanje individualnih različitosti već kao promociju prava na jednake mogućnosti odnosno eliminisanje nasleđenih privilegija. Pri tome, Marshall je građanski status video kao preduslov integrisanosti u društvenu zajednicu onih društvenih grupa, u vreme njegovih predavanja prevashodno radničke klase, koje imaju manjak kulturnog i ekonomskog kapitala. U duhu Weberove analize klasnih razlika kao različitih životnih šansi po osnovu raspoloživih resursa na tržištu, i u želji da pojam životnih šansi proširi na koncept građanskog statusa, Dahrendorf (1987) ukazuje na njegovu trodimenzionalnost. Naime, koncept životnih šansi mora uključivati i saznanja o vezama koje ljudi imaju (entitlements), ponudi roba i servisa u datom društvu (provision offered in society), kao i pravima koja pripadaju njihovoj socijalnoj poziciji (koja im obezbeđuju upotrebu ovih dobara i servisa).



individuama se omogućuju izbori van limita klasnog identiteta. Osnovna logika programa države blagostanja nalazi se u dekomodifikaciji rada a mera razvijenosti ovih programa indikator je pomeranja sve većeg broja dimenzija svakodnevnog Žvota od klasnog ka građanskom statusu. Dakle, oblast stambene politike ne posmatra se samo kao oblast reprodukcije socijalnih nejednakosti nastalih u sferi proizvodnje (prema statusu zaposlenja, vrsti posla i visini dohotka) već i kao područje njihove modifikacije, te se akcentuje mogući efekat njihovog umanjnja u sferi stambene potrošnje. U ovom smislu, teži se prevazilaženju tržišne paradigme te se naglašava značaj diferenciranosti društvenih sistema u zavisnosti od kvalitativnih aspekata različitih društvenih odgovora na tržišne tenzije.

Mandić (1996: 32) smatra da je za razumevanje stambene politike u divergentnom modelu bitno izdvojiti dva idealno tipska shvatanja države: pluralistički i neokorporativni. Pluralistički implicira raspršenost društvene moći odnosno da su svi društveni subjekti u istoj poziciji u borbi za političku vlast. Država se tretira kao područje otvorenog takmičenja različitih interesa, a pobednik u izbornoj utakmici ima mogućnost upotrebe državnog aparata u instrumentatnom smislu. Neokorporativističko shvatanje države, međutim, prepoznaje državni aparat kao autnomni izvor moći. Dok pluralističko gledište uvažava moć lobiranja u obliku neformalnih pritisaka za nosioce interesa čiji predstavnici nisu na vlasti, korporativni model zahteva njihovo formalizovano i institucionalizovano određenje prema vladinim organima. Otuda se i nastanak jakih institucija države blagostanja smatra rezultatom korporativnih državnih struktura koje su omogućile kompromis organizovanih interesa rada i kapitala. Time je mehanizmima institucionalnog usaglašavanja postignuta integracija političkih strategija radničkog pokreta u kapitalistički sistem nezavisno od trenutne političke konjunktore, što je rezultiralo kombinovanjem principa profitabilnosti poslovanja i dekomodifikacije. Posledično, individuama i/ili porodicama omogućena je realizacija prihvatljivog standarda Žvota, nezavisno od njihove tržišne pozicije.

Esping-Andersen (1990) smatra da se na osnovu postignutog stepena dekomodifikacije<sup>4</sup> mogu razlikovati modeli države blagostanja u savremenim kapitalističkim društvima. On izdvaja tri sistema države blagostanja: rezidualni, konzervativni i razvijeni, i ukazuje na različite režime državne moći koji im stoje u osnovi, kao i ključne faktore koji ih određuju. To su liberalni, korporativni i sociodemokratski režim, koji sinhrono postoje u savremenim društvima<sup>5</sup>. Ukoliko bi se ovi režimi posmatrali u dihotomiji pluralističko / korporativni tip državne moći, liberalni režim

<sup>4</sup> Esping-Andersenova analiza stepena dekomodifikacije obuhvatila je mere penzionog i zdravstvenog osiguranja, i osiguranja od nezaposlenosti (1990:50).

<sup>5</sup> To ne znači da Esping-Andersen isključuje mogućnost da jedno društvo ne može biti izloženo značajnim strukturnim promenama koje bi uslovile tipsku promenu režima države blagostanja i njenog modela. Upravo takav slučaj Andersen ilustruje na primeru Velike Britanije koja je do 1970-ih godina imala obeležja slična korporativističkom režimu da bi potom postepeno dobijala obeležja liberalnog tipa. Takođe, on smatra da je do tog perioda i Švedska pripadala klasičnom korporativističkom režimu, a da je potom Švedska razvila njegovu specifičnu varijantu. Ovu varijantu Esping-Andersen naziva socijaldemokratskim režimom, želeći da naglasi specifičnost dominantnog radničkog pokreta i korporativističke strukture u Švedskoj (Esping-Andersen, 1999:74-94).

bi pripadao prvom tipu a ostala dva predstavljaju varijante korporativnog. Među faktorima koji odlučujuće određuju režim države blagostanja u nekom društvu Esping-Andersen navodi: klasnu mobilizaciju, klasno-političke koalicione strukture i uticaj istorijsko-institucionalnog nasleđa (Esping-Andersen, 1990: 29).

Barlow i Duncan (1994) su pokušali da primene klasifikaciju Esping-Andersena u komparativnom proučavanju stambene politike. Njihovi rezultati ukazali su da nizak nivo korporativizma i uticaja organizovanog rada u liberalnom režimu uslovljava *rezidualni model stambene politike* sa minimalnim stepenom dekomodifikacije. Primer ovog modela stambene politike nalaze u SAD, gde država obezbeđuje dohodovno uslovljene mere stambene zaštite stanovništvu koje nije u mogućnosti da zadovolji svoje potrebe na tržištu, i biva upućeno na stanovanje minimalnog standarda u stigmatizovanom socijalnom rentalnom sektoru.

Režim klasičnog korporativizma počiva na načelu obezbeđenja zaštite od rizika koje donosi tržišna ekonomija i razgradnja tradicionalnih institucija socijalne sigurnosti (porodica, crkva, i sl.) u savremenom društvu. Pri tome, stepen dekomodifikacije kojem se teži ima za cilj obezbeđivanje jednakih šansi na tržištu, ispravljanje negativnih efekata tržišnih uslova po standard Žvota ali i reflektovanje različitih klasnih pozicija u dostignutom nivou Žvotnog standarda, što uslovljava *konzervativni sistem države blagostanja* i njemu odgovarajući tip stambene politike. Ovaj tip naziva se *konzervativnim*<sup>6</sup> i zbog toga što u velikoj meri računa na porodicu kao primarnu jedinicu ostvarivanja socijalne sigurnosti, te je i sistem alokacije mera usmeren na domaćinstvo kao referentni okvir procene njegovih kriterijuma. U ovom tipu stambene politike teži se ka ravnomernom razvoju svih vlasničkih tipova stanovanja, i u okviru njih stanova različitog kvaliteta, kako bi se izbegla socijalna rezidualizacija i stigmatizacija bilo kog sektora. Posebno se vodi računa da zastupljenost neprofitnog sektora (u vlasništvu države, kooperativa ili drugih organizacija, namenjeno izdavanju ili nekoj formi vlasničkog statusa) bude dovoljno visoka da može da utiče na formiranje cena i/ili renti na stambenom tržištu. Među evropskim zemalja koje su tipični predstavnici ovog tipa stambene politike autori navode Francusku, Nemačku, Holandiju.

*Socijaldemokratski ili razvijeni tip* varijanta je korporativističkog režima u kojem se teži višem stepenu dekomodifikacije, jer pored zaštite od rizika i obezbeđenja jednakih šansi, ima za cilj i umanjeње klasno/slojnih razlika u standardu Žvota kreiranih u sferi dominacije tržišnih odnosa. Vrednosni koncept ovog tipa države blagostanja prepoznaje pojedinca kao referentnu jedinicu redistributivnog sistema jer se smatra da su rizici savremenog društva van kontrole porodice koja se i sama radikalno promenila<sup>7</sup>. Merama stambene politike teži se da neprofitno

<sup>6</sup> Kritika liberalizma sa stanovišta ovog modela zasniva se na tezi da je socijalna zaštita mala cena za ostvarivanje dobrog funkcionisanja kapitalizma bez socijalnih borbi i klasnih konflikata. Pri tome prepoznaje se potreba da država interveniše ne samo u slučajevima neuspeha pojedinca na tržištu već i u slučajevima kada porodica nije u stanju da adekvatno sanira troškove određenih socijalnih rizika.

<sup>7</sup> Programi države blagostanja u korporativnim sistemima (uključujući i socijaldemokratski) sagledavaju funkcionalnu vezu između države i privatne sfere jednako važnom kao i vezu između države i tržišta na koju se fokusiraju programi libealnih sistema.

stanovanje, posebno u rentalnom sektoru, brojčano dominira na stambenom tržištu i time obezbedi dominantni uticaj i na nivo renti u privatnom sektoru. Sociodemokratski ili razvijeni tip stambene politike razvijen je u nordijskim zemljama, posebno u Švedskoj.

Za poslednja dva tipa može se reći da pripadaju razvijenim stambenim sistemima i u njima je veoma zastupljen *kooperativni vid stanovanja* koncipiran kao kompromis između vlasničkog i rentalnog statusa. Kooperativni vid stanovanja predstavlja pokušaj prevazilaženja ograničenosti kako tržišta tako i državne regulative u stanovanja, a podsticanjem ličnog učešća korisnika teži ostvarivanju realnijih odnosa ponude i tražnje nego u klasičnom socijalno rentalnom sektoru stanovanja. Razvijene institucije civilnog društva su bitna pretpostavka samostalnosti ovog sektora, kao i značajna podrška države u procesu proizvodnje stanova.

U Švedskoj se kooperative tretiraju kao rentalno-vlasnički sektor jer korisnici stanova zapravo nisu njihovi vlasnici u punom smislu. Članovi kooperativa uplaćuju inicijalni iznos učlanjenja u kooperativu na osnovu čega postaju suvlasnici ukupne vrednosti stanova u vlasništvu kooperative i stiču pravo odlučivanja/upravljanja imetkom zadruge uz pravo korišćenja stana, koji ne mora biti adekvatan vrednosti koju su uplatili, ali za koji plaćaju rentu na nivou troškova održavanja. Ukoliko neko želi da istupi iz kooperative može prodati svoj udeo u njenom vlasništvu po trenutnoj tržišnoj vrednosti, a ne stan koji je koristio (Turner, 1996: 105).

Silver (1980) podseća da status kooperativa zadire u pitanje distribucije moći te da se ovaj tip stanovanja pokazuje prihvatljivim na svim pozicijama političkog spektra. Liberalni režim u njemu vidi pomak ka privatizaciji odnosno pogodnost za kontrolisanje granica državne intervencije, te je kooperativni status veoma sličan vlasničkom. Iako partije leve teže da posredstvom kooperativnog stanovanja maksimalno limitiraju opseg delovanja tržišta, u korpotavinom sistemu socijaldemokratskog tipa prihvaćen je koncept u kome su kooperative više od hibrida države i tržišta. Ova autorka smatra da se posredstvom kooperativnog stanovanja u socijaldemokratskim sistemima država uspešno oslobađa teške teme kontrole renti, istovremeno obezbeđujući zaštitu građanina od zloupotreba privatnog sektora.

## **2.2.5 Dileme klasifikovanja stambenih sistema u okvirima divergentnog pristupa**

Uključenje stambenog sektora u Esping-Andersenovu klasifikaciju pokazalo je da udeo socijalnog rentalnog stanovanja nije dobar indikator tipa stambene politike odgovarajućeg sistema države blagostanja, jer se zemlje koje pripadaju istom sistemu, imajući približan nivo dekomodifikacije, ukazuju kao zemlje sa značajnim razlikama u strukturi stambenog fonda prema vlasničkom statusu (Tabela 2.1)<sup>8</sup>. Takođe, pokazalo se i da se rezidualni sistem ne može adekvatno primeniti na stambenu politiku bilo koje evropske zemlje (Murie, 1994:8), premda bi Velika Britanija trebalo da pripada ovom tipu. Potom, postoje i teškoće jasnog razlikovanja stambenih politika razvijenog i konzervativnog tipa. Tako u javnom rentalnom sektoru oba tipa

države blagostanja postoje dogovorni mehanizmi oko nivoa rente između asocijacija stanara i vlasnika stanova sa arbitražom takozvanih rentnih tribunala. Rentni tribunal ima arbitrarnu ulogu i u privatnom rentalnom sektoru ukoliko vlasnik teži da podigne nivo rente iznad prosečne tržišne vrednosti za određeni kvalitet stana na lokalnom tržištu (Balchin, 1996:69-83).

**Tabela 2.1 Evropske zemlje prema visini GDP-a i strukturi stanova po vlasničkom statusu, krajem 1980-ih**

	GDB	vlasnički	privatni rentalni	javni rentalni	ukupno rentalni	drugi
Privatni rantalni sektor iznad proseka za EU						
Švajcarska	36430	31	60	3	63	6
Nemačka	26000	38	36	26	62	/
Belgija	22260	62	30	7	37	/
Socijalni rentalni sektor iznad proseka za EU						
Holandija	21000	47	17	36	53	/
Austrija	25010	41	22	23	45	14
Švedska	23270	43	16	22	38	19
Danska	29010	50	24	18	42	8
Francuska	23550	54	21	17	38	8
Privatno vlasništvo nad stanovima iznad EU proseka						
Irska	15100	80	9	11	20	/
Španija	12500	76	16	2	18	/
Finska	20410	72	11	14	25	3
Grčka	8400	70	26	0	26	4
Italija	18400	67	8	6	14	19
Velika Britanija	18900	66	10	24	34	/
Portugal	6900	65	28	4	32	3
Norveška	26590	60	18	4	22	18
EU prosek		56	21	18	39	5

Izvor. Balchin (1996: 11)

U pokušajima da se razreše dileme klasifikovanja stambenih sistema u okvirima države blagostanja primetna su tri pristupa. Jedan se koncentriše na poimanje stambenog prava kao elementa građanskih prava, drugi na različite definicije dekomodifikacije a treći na koncept socijalnog tržišta.

### 2.2.5.1 Koncept prava na stan: građansko pravo i stambena politika

Na osnovu distinkcije da li se *pravo na stan* tretira kao aspekt individualnih ili socijalnih građanskih prava uvodi se razlikovanje dva tipa stambene politike: *selektivni i univerzalni* (Bengtsson, 2000: 5). Marshall (1964), jedan od prvih teoretičara građanskog društva i države blagostanja, upravo je na primeru stanovanja ilustrovao razliku ličnih i socijalnih prava. Prvi aspekt podrazumeva pravo na stan kao element individualnog prava na život, te se oblast državne intervencije svodi samo na situacije njegove egzistencijalne ugroženosti, ostvarivanja prava na krov nad

glavom. Ovakav tretman prava na stan osnova je *selektivnog tipa stambene politike*, te odgovara rezidualnom tipu stambene politike i države blagostanja, u kojem se ne retko i beskućništvo proglašava izabranim stilom Života. Ukoliko se pravo na stan tretira kao aspekt ličnog prava, primaoci se jasno identifikuju i zakonski definišu, što olakšava njihovu stigmatizaciju u političkim kampanjama koje teže redukovanju socijalnih davanja. Tretman stana kao socijalnog prava predstavlja pokušaj prevladavanja paradoksa koji postoji između elementarnosti potreba vezanih za stanovanje i odsustva univerzalnog rizika njihovog neostvarivanja, jer rizik od beskućništva nije univerzalno raspoređen u društvu, kao recimo rizik od bolesti. Tumačenje prava na stan kao socijalnog prava osnova je *univerzalnog tipa stambene politike* i zajednički je imenitelj konzervativnog i razvijenog sistema stambene politike/države blagostanja. Ipak, u konzervativnom tipu stambene politike, karakterističnom za klasične korporativne režime, insistira se na problemu definisanja socijalnog prava u stanovanju, koji proističe iz realnosti nejednakih socijalnih rizika.<sup>9</sup> Stoga se uvažavanjem ovih rizika pristupa pozitivnoj diskriminaciji i preferencijalnom tretmanu prava na stan, definisanjem ciljnih grupa čiji su socijalni rizici u stanovanju visoki. U socijaldemoktskim sistemima, pak, teži se da pravo na stan ne bude određeno merilom individualne egzistencijalne ugroženosti već dostignutim standardom stanovanja i načina Života u datom društvu, čime se izbegava povlačenje jasne linije između primaoca i davaoca u oblasti stambene politike (Bengtsson, 2000:7-8).

Operacionalizacija prava na stan kao socijalnog prava, ipak, nailazi na specifične teškoće. Uprkos načelne univerzalnosti, nema direktne jednakosti između socijalnih prava definisanih zakonom, legitimnih očekivanja građana i konkretnog stana ili usluga u stanovanju koje oni po tom osnovu dobijaju. Već je Marshal ukazao na ovaj problem u domenu stanovanja jer pravo na stan može biti zadovoljeno na različite načine a svi oni ne mogu biti obuhvaćeni legalnom regulativom (van Kempen, 1996 : 19). Naime, socijalna prava ne mogu biti precizno definisana zakonom jer su pod velikim uticajem kvalitativnih varijacija u resursima koji se koriste pri njihovoj realizaciji. Takođe, Marshal je ukazivao da servise koje dobijaju građani ne procenjuju primarno po osnovu svojih prava već kroz superstrukture legitimnih očekivanja, oblikovanih u lokalnim referentnim okvirima u dva koraka. Prvo, posredstvom karakteristika lokalnog stambenog tržišta, načina na koji ono odslikava lokalnu socijalnu strukturu i socijalne pozicije građana. Drugo, posredstvom stavova i ponašanja nosilaca lokalne vlasti odnosno agenata koji neposredno obezbeđuju pretpostavljene servise, a koji imaju specifičan referentni okvir procene potreba korisnika. Kao primer iznosi se da nezadovoljavajući kvalitet javnog rentalnog

<sup>9</sup> Težnja je da se sistemom mera stambene politike ali i ukupnog sistema socijalnih davanja maksimalno poveća konkurentnost svih domaćinstava na tržištu stanova, kako vlasničkom tako rentalnom, s tim da se vodi računa i o potrebama odnosno dohodovnim mogućnostima. Stoga, iako pristup odnosno pravo korišćenja stanova u državnom/neprofitnom rentalnom sektoru nije dohodovno ograničeno, postoje mehanizmi koji onemogućavaju da domaćinstva koja imaju nizak dohodak koriste stanove čija je renta visoka, jer to uslovljava ekonomski neracionalne subvencije u formi stambenog dodatka, kao što ni domaćinstva sa visokim dohotkom ne mogu koristiti stanove čija je renta značajno subvencionisana.

stanovanja u određenoj meri može biti rezultat i (stereotipnih) stavova realizatora ovih programa u pogledu procene šta je odgovarajuće stanovanje za one koje opslužuju.

### 2.2.5.2 Definisanje procesa dekomodifikacije

Kroz pokušaje razgraničavanja razlika u načinu definisanja procesa dekomodifikacije nastoji se utvrditi primerenost upotrebe socijalnog rentalnog sektora kao indikatora tipa stambene politike. Ukoliko se dekomodifikacija odredi kao *potpuna socijalizacija proizvodnje, distribucije i potrošnje stanova*, kojom se na najbolji način otklanjanju negativni uticaji kapitalističkog tržišta, ovaj indikator smatra se valjanim, kao što je to karakteristično za marksistički pristup i teoriju radničkog pokreta. Nasuprot tome, teoretičari države blagostanja dekomodifikaciju određuju *posredstvom definicije prava na stan* (Doling, 1999:157), čime se ukazuje da razvijen sistem mera stambene politike može imati dekomodifikujuće efekte u svim sektorima stanovanja: vlasničkom i rentalnom; profitabilnom, neprofitabilnom i državnom. Otuda, zemlje sa značajnim razlikama u zastupljenosti javnog rentalnog sektora mogu pripadati istom ili sličnom sistemu države blagostanja. Doprinos ove argumentacije je analitičkog karaktera jer se ukazuje da je tip stambene provizije odnosno proizvodnje stanova indikator samo jednog aspekta dekomodifikacije, dok forma kojom se određeni tip stambene provizije realizuje u oblasti potrošnje može ukazivati na neki drugi. Stoga pravo na stan u okviru svakog tipa stanovanja (vlasničko/rentalno) treba razložiti na pravila pristupa, kojim se u datom institucionalnom kontekstu preciziraju uslovi pod kojima se ono realizuje, i pravila izlaska, kojima se definišu uslovi pod kojima dolazi do prekida realizacije prava na stan u okviru određenog stambenog statusa. Tako se država može pojaviti kao dominantni investitor stanova koji su namenjeni prodaji, te u tom slučaju oblik proizvodnje stana ne govori dovoljno o stepenu njegove dekomodifikacije, iako pravila pristupa bivaju određena dohodovnim mogućnostima kupaca. S druge strane, i postojanje ili odsustvo kontrole rente u privatnom rentalnom sektoru u značajnoj meri određuje nivo dekomodifikacije, u ovom slučaju preko pravila izlaska koja određuju stepen sigurnosti u pogledu uslova korišćenja stana.

### 2.2.5.3 Koncept socijalnog tržišta

Kemeny (1997) je uveo koncept socijalnog tržišta<sup>10</sup> nastojeći da pojasni razlike između razvijenih evropskih zemalja u sektoru rentalnog stanovanja. Osnovna pretpostavka ovog koncepta je da tržište ne može da bude potpuno deregulisano, da vlasništvo treba da bude malog obima kako bi se povećavala konkurencija i izbeglo kreiranje monopola i oligopola, te da tipovi vlasništva moraju biti diverzifikovani.

<sup>10</sup> Ovaj koncept nastao je 1930-ih godina u Nemačkoj kao pokušaj definisanja trećeg puta kojim bi se izbegle ekstremne varijante *laissez faire* i komandne ekonomije odnosno postiglo ostvarivanje željenih socijalnih ciljeva uz poštovanje tržišnih mehanizama. Tvorci ovog koncepta nazivali su se *Ordo-liberali* (Kemeny, 1997: 2-11). Uticaj njihovih ideja je usled pojave nacizma bio mali u samoj Nemačkoj ali se širio u okolnim zemljama (Švajcarska, Austrija, ali i u Holandiji) u periodu pred II svestki rat, da bi nakon njega imale značajnijeg uticaja na kreiranje programa države blagostanja u većem broju evropskih zemalja uključujući Švedsku (Kemeny, 1997:12).

Državna regulativa u ekonomiji treba da obezbedi podsticajne uslove ne samo za profitno orijentisane tržišne aktere već i za one koji posluju po načelima ograničenog profita ili neprofitnog poslovanja. Ovakav koncept mogao je imati značajniji uticaj samo u oblastima ekonomije koje nisu bile izložene direktnom uticaju međunarodne konkurencije i dominantne strategije ekonomije obima nakon II svestkog rata. Kemeny nalazi da je upravo oblast stanovanja, posebno rentalnog stanovanja, dobar primer njegove primene i na osnovu toga uvodi distinkciju između *unitarnih i dualnih rentalnih sistema*.

Unitarni sistem organizovan je kao socijalno rentalno tržište jer je strukturiran na način koji podstiče konkurenciju neprofitnih i profitnih aktera i kreira integralno rentalno tržište, dok je u dualnom sistemu socijalni rentalni sektor pod neposrednom državnom regulativom i izolovan od tržišnih uticaja. Naime, u dualnom sistemu rente u socijalnom sektoru, čak i kada su na troškovnom nivou, određuju se administrativno te svi stanovi iste veličine imaju istu rentu bez obzira na lokaciju i razlike u kvalitetu, što može usloviti probleme neusklađene ponude i tražnje. Unitarni sistemi primenjuje diferencirane rente u socijalnom sektoru, što obezbeđuje da se rente postavljene na nivo ispod realnih troškova, za korsinike sa najnižim prihodima, pokrivaju iz renti stanova socijalnog sektora koje, zahvaljujući tržišno formiranoj tražnji, dostižu nivo iznad troškova održavanja. Ovakva povoljnost stiže se sa zrelošću javnog rentalnog sektora odnosno u trenutku kada se za većinu stanova ovog sektora isplate troškovi gradnje a realni troškovi svedu na troškove održavanja. U razvijenim evropskim zemljama to se dogodilo u 1980-im godinama, dok je do tada dobar deo stanova državnog rentalnog sektora bio pod subvencijama, kako bi se nivo renti držao na nivou platežne moći korisnika. Povećani manipulativni prostor u određivanju nivoa renti socijalnog rentalnog sektora omogućuje njegovu konkurentnost na tržištu. To, s jedne strane, uslovljava snižavanje renti u profitabilnom sektoru i, s druge strane, omogućuje samofinansiranje novih stanova javnog sektora. Takođe, ovakva situacija stimulatивно utiče i na ekspanziju profitabilnog rentalnog sektora jer se rente novoigrađenih stanova u javnom rentalnom sektoru postavljaju na viši nivo no u preostalom delu fonda (koji je dostigao svoju tržišnu zrelost) i tako ne depresiraju cene u privatnom rentalnom sektoru, s obzirom da su oba sektora u jedinstvenom sistemu rentalnog tržišta. (Kemeny, 1997:15-17).

Kemeny ukazuje da je korporativna struktura društvene moći ključan faktor koji omogućuje primenu kocepta socijalnog rentalnog tržišta, koji određuje i uočenu sličnost u stambenim sistemima konzervativog i razvijenog naspram rezidualnom sistemu države blagostanja. Otuda među evropskim zemljama preovladava unitarni rentalni sistem sa izuzetkom Velike Britanije<sup>11</sup>, kao predstavnikom liberalnog režima države blagostanja, premda ova zemlja ima značajan udeo socijalnog rentalnog sektora, i zemalja Južne Evrope (Italija, Španija, Portugalija), koje imaju rudimenta-

<sup>11</sup> Balchin (1996 : 153) ističe da je javni rentalni sektor u Velikoj Britaniji promovisan na fundamentalno drugačiji način no u ostalim zemljama jer lokalna vlast nije mogla da dobije kapitalna sredstva već samo kreditna odobrenja od centralne vlasti koja je administrativno određivala i nivo renti. To je uslovljavalo raskorak realnih troškova i nivoa renti te odsutvo mogućnosti da ovaj sektor doprinese kreiranju unitarnog rentalnog sistema.

rno razvijeni konzervativni tip države blagostanja, u velikoj meri oslonjen na porodična umrežavanja i resurse (Tabela 2.2)<sup>12</sup>.

**Tabela 2.2 Evropske zemlje prema režimima države blagostanja (Esping-Andersenova klasifikacija) i po tipovima rentalnog tržišta prema Kemenyevom pristupu**

Režim države blagotanja	Rentalno tržište	Zemlja
Sociodemokratski	unitarno	Švedska
	unitarno	Danska
	unitarno	Norveška
	unitarno	Finska
Tranzicioni	unitarno	Holandija
Korporativistički	unitarno	Nemacka
	unitarno	Austrija
	unitarno	Švajcarska
Tranzicioni	unitarno	Francuska
Liberalni	dualističko	Irska
	dualističko	UK
Rudimentarni	dualističko	Italija
	dualističko	Španija
	dualističko	Portugalija
	dualističko	Grčka

Izvor. Balchin (1996:14)

### 2.2.6 Kemenyev pristup proučavanju stanovanja i stambene politike

Kemeny (1992), smatra da razlike između konvergentnog i divergentnog pristupa zapravo proističu iz primenjenih nivoa opštosti analize i osnovnih pitanja koja se na njima postavljaju, te da je u okviru stuđa o stanovanju otvoren prostor za teoretisanje kako bazičnih strukturalnih sličnosti među društvima tako i njihovih različitosti. Opredeljujući se za drugi pristup on smatra da strukturne razlike između, u mnogo aspekata sličnih, savremenih industrijskih/postindustrijskih društava potiču od konzistentnih razlika u njihovim ideologijama.

Kemeny se priklanja tezi o dominantnoj ideologiji, koristeći Gramšijeve pojmove hegemenije i političke dominacije. Socijalna klasa koja uspe da izgradi interesni blok sa drugim klasama, te posledično ostvari hegemoniju i političku dominaciju u razumno dugom istorijskom periodu, uspeva i da svoje interese nametne kao opšte prihvaćene strategije institucionalnog razvoja, organizacionih principa i strukturnih promena određenog društva. Ideologija je, dakle, skup uverenja o tome

<sup>12</sup> Važno je napomenuti slučaj Grčke, zemlje u kojoj 75% domaćinstava poseduje stan u kojem živi, dok je udeo socijalnog stanovanja u stambenom fondu samo oko 2%. Osnovne mere stambene politike usmerene su ka kreiranju povoljnih uslova otplate stambenih kredita. Imajući u vidu da su interesne stope na kredite prilično visoke (pod tržišnim uslovima 10% a sa državnim subvencijama oko 6% na godišnjem nivou), Grci tradicionalno rešavaju svoje stambeno pitanje kombinacijom uštedevine, prodaje drugih nekretnina i oslanjaju na pomoć šire porodice. Socijalno stanovanje finansira se iz javnog budžeta ali i iz budžeta Radničke stambene organizacije, koji se formira obaveznom doprinosom radnika i poslodavaca privatnog sektora (na nivou od 1% zarada) (Cecodhas, 2003).



šta jeste a šta nije moguće, poželjno, efikasno, koja nisu direktno izvodiva iz klasne pozicije već socijalno konstruisana u procesu ostvarivanja hegemonije. Da bi nosioci ideologije koja postigne hegemoniju obezbedili legitimizaciju njenih osnovnih pretpostavki potrebno je da osvoje političku vlast. Tada dominantna ideologija postaje relevantna informacija za socijalnu akciju i ima sposobnost da oblikuje društvene strukture. Pri tome, fundamentalni način promene socijalnih odnosa i struktura je pojava kontraideologije koja ima snagu da se nametne kao dominantna (Kemeny, 1992: 91). Koncept dominantne ideologije pruža mogućnost obuhvatanja i slučajeva kompeticije više (jakih) ideologija, kada ni jedna socijalna grupa ili blok ne uspeva da uspostavi apsolutnu hegemoniju. U takvim situacijama pokazuje se dovoljnim da hegemonija bude uspostavljena nad ključnim oblastima civilnog društva, te da nije neophodno da se dominacija ostvari u svim elementima državnog aparata. Otuda korporativne državne strukture mogu voditi dominantnoj ideologiji koja je rezultat i nestabilnog kompromisa. Dugotrajna nestabilnost dominantnih ideologija pomaže objašnjenju određenih istorijskih perioda kada se čini da je proces konvergencije primaran.

U ovom kontekstu treba pomenuti i istraživanje Schmidta (1989), koji se upustio u proveru značaja teorija konvergentnog razvoja, radničkog pokreta i korporativizma na primeru stambenih politika 18 razvijenih zemalja.<sup>13</sup> Njegovi nalazi upućuju da je teorija konvergencije imala emprijsko uporište tokom 1970-ih godina ali da je ranih 1980-ih došlo do suprotnog razvoja. Procenjujući relativnu determinističku težinu tri faktora: ekonomsko-demografskog razvoja, vlasti političkih stranaka socijaldemokratske orijentacije ili njihovog uticaja na politiku (posredstvom udela poslanika u parlamentu), i izgrađenosti korporativističkog institucionalnog okvira, on nalazi da prvi i drugi nemaju statističku značajnost, dok je ona utvrđena kod trećeg faktora. Takođe, Schmidt je ustanovio da je karakter stambene politike<sup>14</sup> sredinom 1980-ih visoko korelirao sa vrednošću indikatora korporativnog faktora u 1970-im. Na osnovu ovih nalaza Schmidt je izveo zaključak koji je potpuno u skladu sa korporativnim pristupom: što su tešnje bile veze političkih i tržišnih aktera početkom 1970-ih, i tokom 1980-ih je bila razvijenija ekonomska potpora države stambenom području, iako se ovoj period posmatra kao faza kvalitativne promene tipa državne intervencije (Schmidt 1989: 101). Schmidt ne želi da negira značaj ekonomskog i demografskog faktora te im pripisuje status neophodnih elemenata za odlučujuću ulogu institucionalnog faktora. Dakle, moglo bi se reći da viši stupanj razvijenosti nekog društva omogućava veći uticaj ideloškog i institucionalnog faktora na prirodu stambene politike a samim tim i veći stepen divergencije.

Kemeny posmatra stanovanje kao element socijalne strukture, oblikovan dominantnom ideologijom i bitan za njenu reprodukciju. On ne ulazi u detaljniju analizu

<sup>13</sup> Istraživanjem su obuhvaćene Holandija, Švedska, Belgija, Francuska, Nemačka, Austrija, Danska, Italija, Norveška, Švajcarska, Novi Zeland, Velika Britanija, Finska, USA, Irska, Australija, Island (Schmidt, 1989: 83).

<sup>14</sup> Kao indikator stambene politike posmatran je udeo novoizgrađenih stanova koji su investirali država ili neprofitne organizacije, što po nalazima istraživanja omogućava objašnjenje 60-80% svih varijacija među posmatranim nacionalnim stambenim politikama (Schmidt, 1989: 98).

diferenciranih ideologija i njima odgovarajućih struktura već njihovu različitost redukuje na dihotomiji privatizma naspram kolektivizmu. Pri tome, smatra da su sva moderna industrijska društva bazirana na određenim elementima dubinskog privatizma, jer je industrijalizacija uništila okvire tradicionalne kolektivne solidarnosti. Otuda nalazi da se institucije države blagostanja mogu kretati samo u dijapazonu od umerenog kolektivizma (koji odgovara razvijenom sistemu sociodemokratskog režima) do umerenog privatizma (koji odgovara rezidualnim sistemima liberalnog režima). Kemeny smatra da je stanovanje bitno za reprodukciju dominantne ideologije i njoj odgovarajućih struktura u dva aspekta: prostorne organizacije stanovanja (individualni ili kolektivni tip stanovanja) i načina na koji domaćinstva plaćaju za stanovanje (vlasnički ili rentalni status u stanovanju). Prvi aspekt ističe ulogu stanovanja kao prostornog okvira procesa socijalizacije, imajući u vidu karakter lokalne zajednice, odnos javnih i privatnih prostora, itd. Drugi aspekt, usled značajnog udela stambenih troškova u rashodima domaćinstva, u velikoj meri utiče na modele potrošnje i stavove prema sveukupnim merama države blagostanja. Privatizam forsira individualno stanovanje u vlasničkom statusu, posebno težeći da privatno-vlasnički status učini dominantnim.

Kemeny (1981) je značajnu pažnju posvetio mitu o stanovanju u privatnom vlasništvu, pri čemu je mit uzet kao aplikacija ideologije u praksi svakodnevnog života na nivou neupitnog preuzimanja od strane individualnih aktera. Prema njegovom mišljenju, u načelima stambene politike anglosaksonskih zemalja zastupljene su tri diskutabilne, ako ne i pogrešne hipoteze. Prva, da su na individualnom nivou vlasništvo nad kućom i visok socioekonomski status pozitivno korelirani. Druga, da je vlasništvo nad stanom inherentno superiorni oblik stanovanja (osećaj sigurnosti, identiteta) te da se, usled činjenice da su siromašni u nemogućnosti da kupe svoje kuće iako to žele, udeo vlasništva nad stanovima može uzeti kao indikator materijalnog standarda u nekoj zemlji. Treća, da bogata industrijska društva imaju viši nivo vlasništva nad stanovima/kućama nego siromašna industrijska društva, te da sa povećanjem materijalnog standarda treba očekivati i porast udela ovog tipa vlasništva. Kemeny opovrgava ove hipoteze pokazujući da veza životnog standarda i vlasništva nad kućama nije tako jaka u mnogim evropskim zemljama, navodeći kao primere Švedsku, Švajcarsku, Nemačku, Holandiju, zemlje koje su nesumljivo bogate ali u čijem stambenom fondu udeo stanova u vlasništvu korisnika iznosi do 30% (Tabela 2.2). S druge strane, sve ove zemlje imaju razvijeniju državu blagostanja, te bi implikacija navedenih razlika mogla da se interpretira na sledeći način: visoki troškovi kupovine kuće onemogućavaju povećanje poreza na nivo koji je potreban za razvijenu državu blagostanja. Naime, indirektno subvencionisanje kupovine kuće posredstvom dedukcije poreza, iako nisu tipična socijalna davanja, predstavljaju transfer bogatstva od onih koji rentiraju stanove ka onima koji ih poseduju i kao takva ne ostavljaju prostor za implementaciju drugih mera stambene politike. Stoga se Kemeny suprotstavlja mitu o stanovima u privatnom vlasništvu kontra hipotezom: društva sa razvijenijom stambenom politikom i državom blagostanja po pravilu imaju viši stepen kolektivizma u svojim strukturama, što jača kolektivističke aranžmane

države blagostanja, i obratno manje razvijena država blagostanja karakteristična je za društva u kojima su socijalne strukture obeležene većim stepenom privatizma.

Dinamiku između privatizma i kolektivismu Kemeny smatra fundamentalnim obeležjem socijalne strukture a obeležja njihovog balansa posmatra ne samo od društva do društva već i unutar jednog društva, među različitim socijalnim grupama i njihovim starosnim kohortama. Na sledeći način on ilustruje kako privatizam kreira odbojnost prema uvođenju mera kolektivističkog karaktera u programe države blagostanja odnosno stanovanja: domaćinstva koja kupe stan po pravilu imaju visok dohodak ali i visoke troškove stanovanja, posebno u prvim godinama njegove otplate, te se protive značajnijim poreskim opterećenjima koja iziskuju kolektivistički programi, uključujući i finansiranje socijalnog rentalnog sektora ili drugih programa kao što je univerzalno zdravstveno osiguranje, jer je uglavnom reč o mlađim ljudima. Takođe, po pravilu, vlasnici stanova imaju niske troškove stanovanja u poodmaklim godinama, kada su stanovi već otplaćeni, što ih čini neosetljivim na kreiranje programa koji obezbeđuju povećanje penzije. Sasvim suprotno rezonovanje imaju korisnici rentalnog stanovanja čiji su troškovi stanovanja konstantni a dohodak, po pravilu, niži (Kemeny 1992:115-126).

U duhu svojih razmatranja o konceptu socijalnog tržišta i mita o privatnom valasništvu, Kemeny smatra da se sa stanovišta racionalnosti stambene politike razlika između privatno vlasničkog i rentalnog stanovanja svodi na način otplate troškova stana a ne visinu troškova, jer korisnik u oba slučaja pokriva otplaćivanje zajma i troškove održavanja<sup>15</sup>. U prvom slučaju reč je o individualizovanom obliku otplaćivanja, skoncentrisanom u početnom periodu veka trajanja stana, dok je u drugom reč o kolektivizovanom obliku otplaćivanja troškova koji omogućava da se oni rasporede na znatno veći broj godina tokom veka trajanja stana. Otuda, racionalnost javnog izbora zavisi prevashodno od ideoloških faktora.

Iako je Kemeny u značajnoj meri uprostio složenost odnosa ideologije i strukture, njegov pristup je u opštim postavkama veoma ubedljiv i inspirativan. Ipak, iako postavljen na dovoljno opštem nivou da omogući analizu različitih organizacionih principa društvenog života i njihovih ideoloških iskaza, Kemeny se u svojim radovima bavi samo divergentnim aspektima razvijenih kapitalističkih društava. U tom smislu on zapravo nije iskoristio mogućnosti koncepta koji uvodi i ostaje u okvirima korporativističke teorije.

## 2.3 Restruktuiranje programa države blagostanja i promene stambene politike

Poslednjih decenija dolazi do restrukturiranja programa države blagostanja i promena u stambenoj politici u kontekstu izmenjenih socijalnih rizika.

<sup>15</sup> Kemeny (1981) ukazuje da vlasništvo nad stanom ne samo da nije inherentno superiorniji vid stanovanja već i da je rezultat skupe vladine politike koja izvrće smisao stambenog izbora tvrdnjom da je saglasno životnom ciklusu prirodna tranzicija svakog domaćinstva iz rentalnog u vlasnički sektor stanovanja.

Pomak ka servisnoj ekonomiji uslovio je opadanje značaja manuelnog rada i smanjene pregovaračke moći industrijskog rada na kojoj su se inicijalno zasnivali programi države blagostanja. Takođe, ovi programi podrazumevali su sistem porodičnog dohotka koga je obezbeđivao otac porodice i tradicionalnu podelu uloga među polovima, te oni postaju neadekvatni u uslovima porasta radne aktivnosti Žena, povećanja nezaposlenosti muškaraca, pada zarada, neophodnosti dvojnog dohotka u porodici, i sl. Pritisak na programe države blagostanja dolazi i usled demografskih promena: nestabilnosti i pada popularnosti braka, različitih starosnih modela ulaska u brak, pada fertiliteta i porasta udela starog stanovništva.

Postepenim podirivanjem ekonomske i socijalne stabilnosti koju su radnička klasa i srednji slojevi imali tokom prvih decenija posleratnog perioda uzdrman je optimizam da će svi biti uključeni u zadovoljnu srednju klasu. Nasuprot tome, srednja klasa se diferencira tako što se položaj rutinskih nemanuelaca relativno pogoršava i gubu svoju različitost u odnosu na kvalifikovano radništvo. Porast značaja zanimanja koja poseduju adekvatno znanje i organizacione sposobnosti (stručnjaci i menadžeri) vodi izdvajanju servisne klase, koja zapravo servisira proizvodnju na način koji podrazumeva određenu autonomiju odlučivanja u odnosu na vlasničku klasu. Ono što položaj servisne klase (ili klasa) razgarničava od ostatka srednjih slojeva jesu raspoloživi resursi, jer se njihovo znanje i sposobnosti konvertuju u respektabilne dohotke koji im obezbeđuju standard i stil Života blizak eliti vlasti, u koju ipak nisu uključeni (Butler, 1995). Masovna potrošnja gubi svoj značaj i sa stanovišta realizacije produkcionog ciklusa u post-fordističkom periodu, ali i usled diverzifikovane socijalne strukture srednje klase. Servisna klasa je u tom smislu nosilac procesa fleksibilizacije i individualizacije potrošnje i Životnih stilova. Nakon podizanja opšteg nivoa materijalnog standarda i dominacije potrošačkih obrazaca srednje klase u koje su uključeni i pripadnici radničke klase, poslednjih decenija se naglašava specifična de-diferencijacija razvijenih društava (Lash, 1990:5). Tu uslovljava porast statusne inkonzistentnosti<sup>16</sup>, promene u sferi potrošnje u pravcu individualizacije Životnih stilova, te porast značaja vrednosnog sistema u razvijanju socijalnog identiteta (Savage 1995:16) odnosno različitih interpretativnih strategija socijalne realnosti. Pri tome, značajan je porast konzumerizma jer mnogi ljudi definišu svoj status u većoj meri prema stilu potrošnje no statusu na tržištu rada.

Na du socijalne piramide više nije radnička klasa već takozvana potklasa. Inicijalno je ovaj pojam ukazivao na deprivilegovane u američkom društvu, nezaposlene, podzaposlene i one koji se ne mogu zaposliti a koji su sve beznadežnije odvojeni od većinskog stanovništva i ne dele njihov Život, ambicije i postignuća (Myrdal, 1963:10). U skladu sa razvijenijim programima države blagostanja u zaštiti od nezaposlenosti Giddens (1973: 112) je ovaj pojam proširio i na primaoce socijalnih davanja. Potklasa se identifikuje kao sloj isključenih, u kome se, usled nesigurnosti radne pozicije, teorijski mogu naći pripadnici svih socijalnih slojeva osim vlasničkog. U praksi, međutim, ozbiljnost ovakvih situacija, njihova trajnost, šanse za

<sup>16</sup> U smislu odsustva pozitivne korelacije između obrazovanja, zanimanja, dohotka odnosno nivoa potrošnje.

izlazak, pod velikim su uticajem socijalnog porekla, porodične situacije, etničke pripadnosti, pola i sl. odnosno programa socijalne zaštite u datom društvu<sup>17</sup>.

U navedenom kontekstu uočavaju se tendencijske promene u stambenoj politici od univerzalnih ka rezidualnim programima, procesi privatizacije, deregulacije, decentralizacije. Ove promene u značajnoj meri menjaju karakteristike stambene potrošnje i raširenost rizika od neadekvatnog zadovoljavanja stambenih potreba među različitim društvenim grupama. Otuda se otvaraju dva pitanja, prvo je operativno i odnosi se na socijalne efekte redefinisanih ciljeva stambene politike, a drugo se odnosi na probleme njihovog teorijskog uopštavanja.

### 2.3.1 Procesi privatizacije, decentralizacije i deregulacije u stanovanju

Proces *privatizacije* u stanovanju odnosi se na kompleks mera koje imaju za cilj da se limitira uloga javnog sektora (države) a poveća uloga privatnog sektora (tržišta) u svim segmentima stambenog sistema. U oblasti proizvodnje i finansiranja stanova ovaj cilj odnosi se na smanjenje izgradnje stanova u vlasništvu države (socijalni/javni rentalni sektor) ili stanova u čijem je finansiranju značajno učestvovala država (direktnim investicijama ili zajmovima). Privatizacija u oblasti potrošnje podrazumeva i prenos državnog vlasništva u privatne ruke, dakle, mogućnost otkupa stanova javnog sektora. Lundqvist (1988:180) ističe da se privatizacijom transferiše državna odgovornost za određene aktivnosti sa javnog na privatni sektor a Swann (1988) da ona podrazumeva da se u javni sektor stanovanja uvede način poslovanja koji je tipičan za privatni sektor, pre svega, princip tržišne konkurentnosti, minimiziranja troškova, pa i ostvarivanja profita u određenim delovima javnog sektora.

*Deregulacija* je neposredno povezana sa privatizacijom, a novim normativima i kontrolnim mehanizmima teži se postizanju nekoliko ciljeva. Prvo, participacija privatnih firmi u aktivnostima koje su prethodno bile u monopolu države (javnog sektora). Drugo, resruktuiranje aktera javnog sektora i usklađivanje njihove aktivnosti na tržištu. Treće, usklađivanje aktivnosti javnog i privatnog sektora u novim

<sup>17</sup> Giddens (1994: 147) ukazuje i na različite interpretacije pojma potklase od strane političke levice i desnice. Dok prvi insistiraju na strukturnim uzrocima i efektima socijalne dezorganizacije pripadnika potklase, drugi ukazuju da su takve posledice rezultat optiranja za život na osnovama socijalne pomoći. Ova razlika odražava i spremnost za ulaganja u sredstva kolektivne potrošnje uključujući i javni stambeni sektor, koja se u Velikoj Britaniji uočava u različitim stavovima Konzervativne i Laburističke stranke. Stoga Giddens (1973) i smatra da ovaj pojam ima malo razumljivog sociološkog značenja te da je u velikoj meri ideološki obojen. Silver (1996: 110-120) analizira pojam potklase u ideološkom diskursu te ističe da je u Francuskoj retko upotrebljavan jer ne odgovara republikanskoj ideologiji solidarizma, univerzalističke, egalitarne i unitarne države koja problem socijalne isključenosti teži da prevaziđe dinamičkim procesom uključivanja, posredstvom programa koji nemaju za cilj samo podizanje nivoa potrošnje već i aktivnog učestvovanja u konstruisanju društvene solidarnosti. Nasuprot ovom pristupu izdvaja se anglosaksonski u kojem je pojam potklase veoma zastupljen pod uticajem ekonomskog liberalizma. U ovom pristupu pojam potklase suprotstavlja se pojmovima samostalnosti, sposobnosti pa i shvatanja građanstva kao odgovornosti (na osnovu kojih se ostvaruju određena prava), pri čemu je odgovornost za rad značajno istaknuta. Takođe, kako liberalizam striktno deli privatnu od javne sfere, pomoć individuama da ostvare svoj potencijal nije primarno na državi ili poslodavcu već u sferi civilnog društva (dobrovoljne asocijacije, mreža prijatelja, porodične veze, neposredna susjedstva). Stoga je, posebno u Americi, pristup ovom problemu dominantno mikrosociološki i blizak ideološkom cilju okrivljavanja žrtve.

okolnostima, kako bi se obezbedilo ostvarivanje osnovnih ciljeva stambene politike. Iako privatizacija ne podrazumeva povlačenje državne regulative iz stanovanja, već promenu njenog karaktera, dosta autora ukazuje da granicu između javnog i privatnog sektora postaje sve teže odrediti.<sup>18</sup> Neki autori su čak skloni da, zbog razvijanja sistema mera državne podrške namenjenog privatnom stambenom sektoru, nazivaju i ovaj sektor javnim. U svetlu ovih činjenica transfer od provajderske ka potpornoj ulozi države je mnogo kompleksnije pitanje no što se u prvi mah može činiti.

*Decentralizacija* odnosno prenos direktne odgovornosti države za stanove u javnom vlasništvu na nivo opštinskih/lokalnih vlasti treći je aspekt promenjene uloge države na kome se insistira iz dva razloga. Prvi je da sa porastom značaja tržišnog poslovanja javnog sektora uloga lokalnog tržišta dobija na značaju u određivanju nivoa renti. Drugi razlog odnosi se na činjenicu da lokalna vlast može bolje prepoznati konkretne potrebe stanovništva, napraviti njihove prioritete, i tretirati ih na adekvatniji način od udaljene i birokratizovane centralne vlasti.

Osnovni argumenti kojima se obrazlaže uvođenje privatizacije, deregulacije i decentralizacije u stanovanje odnose se na povećanje efikasnosti i efektivnosti stambenog sistema redukovanjem javnih rashoda u uslovima prevaziđene kvantitativne stambene nestašice, potrebe da se na brži i fleksibilniji način odgovori diverzifikovanim potrebama stambene potražnje, te da se reše problemi održavanja velikih stambenih naselja javnog stanovanja za koje se uzroci nalaze u kulturi siromaštva (Brown, 2000 : 6). Zapravo sva tri procesa racionalizuju se povećanjem inicijativa aktera civilnog društva odnosno povećanjem mogućnosti izbora za korisnike kao i njihovog uticaja na rezultate stambene politike. Pri tome, značajan deo odgovornosti neminovno je prebaciti na korisnike, jer bi u protivnom socijalni troškovi u stanovanju uslovljavali značajnu fiskalnu krizu usled neophodne diverzifikacije programa. Otkup stanova u državnom vlasništvu obrazlaže se promocijom osećanja više vrednosti<sup>19</sup> među niskodohodovnim domaćinstvima. Očekivalo se da će se time razbiti krug zavisnosti od državnih davanja, jer će se integracijom u vlasnički sektor ovim domaćinstvima obezbediti raspolaganje vrednošću stana odnosno njegov transfer na potomke, te da će to razviti osećaj odgovornosti u pogledu održavanja stanova, itd.

<sup>18</sup> I pre kampanje o privatizaciji u stanovanju, u Velikoj Britaniji, zemlji u kojoj je politika prema javnom sektoru kreirala dualni rentalni sistem, opštinsko stanovanje građeno je u izvedbi privatnih kompanija a kreditirano i kreditima iz privatnog sektora. Takođe, sektor privatnog vlasništva nad stanovima u svim zemljama podleže javnoj kontroli posredstvom urbanog planiranja, zatim država subvencionise investicione i potrošačke kredite za izgradnju odnosno kupovnu stanova u privatnom vlasništvu, kreira poreske olakšice uzimajući u obzir iznos otplate hipotekarnog kredita, i sl.

<sup>19</sup> Cilj politike Margaret Tačer i Konzervativne stranke u Velikoj Britaniji bio je da umanjí ulogu javnog rentalnog sektora kako bi se omogućila redistribucija bogatstva integracijom radničke klase u sektor vlasništva, podsticanje kulture preduzetništva među pripadnicima ove klase i razvijanje zajedničkih interesa sa pripadnicima srednje klase. Balchin nalazi da je Konzervativna stranka zapravo želela da umanjí značaj opštinskih stanova za reprodukciju radne snage s obzirom da su oni u programima Laburističke stranke zauzimali značajno mesto, te da posredstvom stanovanja utiče i na promene političkog ponašanja. Takođe, sprovedenom decentralizacijom stvorena je mogućnost redukovanja pomoći lokalnim vlastima u domenu opštinskog stanovanja, koja je u tom periodu bila pod kontrolom Laburista (Balchin, 1995).

### 2.3.1.2 Efekti sprovedene privatizacije, deregulacije i decentralizacije u stanovanju

Empirijska iskustva gotovo svih zemalja u kojima je došlo do značajnijih promena, međutim, ukazuju da rezultati nisu u skladu sa promovisanim ciljevima izmenjene uloge države u stanovanju. Pokazalo se da privatizacija *nije imala velike efekte po smanjivanje javnih rashoda već da su se oni redistribuirali od javnog ka privatnom sektoru*. To je najuočljivije u Velikoj Britaniji, gde su u periodu od 1979-1987 godine proizvodne subvencije za stanovanje smanjene za oko 60%, ali je usled povećanja subvencionisanja stambene potrošnje, istovremeno došlo do značajnog porasta socijalnih troškova u stanovanju (Crook, 1990:187).

*Porast socijalnih troškova usmerenih na stambeni dodatak*<sup>20</sup> zabeležen je ne zato što je njegova shema postala darežljivija odnosno što su uslovi korišćenja obuhvatili nove socijalne grupe, već zato što se povećao broj onih koji su po nepromenjenim kriterijumima stekli pravo na dodatak, usled porasta broja penzionera, nepotpunih porodica, nezaposlenih, pada primanja. Kako je stambeni dodatak usmeren na domaćinstva ukupnog rentalnog sektora u Velikoj Britaniji, na porast troškova za stambeni dodatak uticao je i uvećani nivo renti u privatnom sektoru, koje su u velikoj meri prepuštene tržišnim kriterijumima, kao i porast renti u opštinskim i stanovima stambenih asocijacija, zbog ukidanja subvencija na proizvodne troškove (Crook, 1990). I pored stava britanske vlade da troškovi za socijalnu sigurnost ne bi trebalo da rastu brže od stope ekonomskog rasta, nije se insistiralo na smanjivanju budžetskih troškova namenjenih stambenom dodatku zbog značaja koji ova mera ima na efektivnu tražnju. Naime, 1992 i 1993 godine stambeni dodatak primalo je čak 3/5 korisnika opštinskih stanova i 2/5 domaćinstava u ostalom delu rentalnog sektora, što ukazuje koji ova mera ima na efektivnu tražnju, bez koje bi se ugrozilo funkcionisanje stambenog sistema po željenim tržišnim principima (Balchin, 1996:160)

Takođe, početkom 1990-ih budžetski troškovi namenjeni stanovanju preusmereni su u Velikoj Britaniji u korist vlasnika stanova u odnosu na one koji rentiraju. *Subvencija interesa na hipotekarne kredite* postala je univerzalna za sve koji kupuju stan bez obzira na dohodak<sup>21</sup>. Laburisti su, u skladu sa Lundqvistovom pretpostavkom, prilagodili svoj program, koji je prvobitno insistirao na podršci javnom rentalnom sektoru, i uveli dodatne opcije na hipotekarne kredite, kako bi se proširila njihova realna korisnička osnova. Tako je uvedena posebna pogodnost za kupovinu

<sup>20</sup> U Velikoj Britaniji stambeni dodatak u potpunosti pokriva troškove rente za koju se kvalifikuju domaćinstva koja primaju socijalnu pomoć ili imaju dohodak domaćinstva na njenom nivou. Ukoliko se renta smatra visokom ili je stan veliki u odnosu na propisane standarde, stambeni dodatak se proračunava na iznos rente za stan koji se smatra odgovarajućim potrebama domaćinstva. Domaćinstva koja imaju dohodak iznad nivoa socijalne plate primaju stambeni dodatak koji se obračunava umanjenjem nivoa rente za 65% razlike dohotka domaćinstva i nivoa socijalne plate (Kemp, 1994:533).

<sup>21</sup> Kupcima koji primaju socijalnu pomoć država pokriva 50% hipotekarnog interesa u prvih 16 nedelja odnosno 100% ako ostanu na socijalnoj pomoći. Ipak manje od 3% kupaca spada u ovu kategoriju, što ukazuje da ova domaćinstva nemaju dovoljno inicijalnih sredstava da bi dobila hipotekarni kredit. To je problem sa kojim se susreću i mnoga srednjehodovna domaćinstva. Ipak, s obzirom na forsiranje vlasničkog sektora i sužavanje izbora u socijalnom rentalnom sektoru, broj primalaca ove mere je udvostručen u periodu 1988-1991 (Kemp, 1994).

prvog stana ili takozvane startere na stambenom tržištu sa niskim dohotkom, kojima se otplata zajma umanjuje za 20% u prvoj godini, da bi se postepeno povećavala i nakon 7 godina dostigla ugovoreni iznos (Kemp, 1994:537).

Istraživači, međutim, ukazuju na stigmatizaciju određenih etničkih grupa, te obeležja pola, starosti i porodične situacije, kao prepreka za dobijanje povoljnih uslova na hipotekarne kredite i druge subvencije u vlasničkom sektoru (Bramley, 1994; Goodlad i Atkinson, 2002). Takođe, preusmeravanje subvencija na sektor potrošnje u Britaniji uslovlilo je da sekundarni (finansijski) kapital premaši primarni, čime se objašnjava zašto je veliki deo stambenog fonda star i ne uspeva da se obnovi ili rekonstruiše (Balchin, 1995; 1996: 161)<sup>22</sup>.

*Otkup stanova, takođe, pokazao je negativne socijalne efekte.* Prvo, dodatno je smanjen preko potreban fond stanova u kojima je moguće postaviti rente na prihvatljivo niskom nivou. Takođe, *otkup najboljih stanova*, koje koriste domaćinstva sa najvišim dohotkom u okviru socijalnog rentalnog sektora, smanjuje mogućnost izbora u ovom sektoru stanovanja<sup>23</sup>. Uvođenje tržišnih principa u javni sektor uslovlilo je *porast renti*, striktnije usklađivanje kvaliteta stana i dohotka domaćinstva kao i *smanjenje zaštite stanara* ukoliko ne plaćaju stan u skladu sa svojim dohodovnim mogućnostima.

U Velikoj Britaniji je zabeležen najmasovniji otkup opštinskih stanova. U periodu od 1979 do 1998 godine na ovaj način je prodato 2,5 miliona stanova, što je uslovlilo pad udela javnog rentalnog sektora sa 32% u 1979 na 24% u 1995 godini, da bi se krajem 1990-ih spustio ispod 20%. (Goodlad & Atkinson, 2002: 10).<sup>24</sup> Nakon određenog perioda pojedina domaćinstva suočila su se sa *problemima otplaćivanja hipoteke na stan i/ili plaćanja poreza*, što je uslovljavalo kreiranje dodatnih subvencija a ponekad i ponovno otkupljivanja stana, ovoga puta od strane države. Ova iskustva pokazuju da *širenje vlasništva nad stanom među niskodohodovnim domaćinstvima zahteva posebne subvencije* (Kleinman, 1990), što se odnosi i na privatizacijom stečenu odgovornost o održavanju stanova<sup>25</sup>. Time se otvara nova

<sup>22</sup> Takođe, Balchin navodi i neke negativne makroefekte promena u stambenoj politici. Nasuprot argumentima da je smanjivanje visokog nivoa javnih troškova neophodno da bi se omogućile investicije u produktivniji privatni industrijski sektor, forsiranje privatnog vlasništva nad stanovima u Britaniji uslovlilo je transakcije na finansijskom tržištu i promene poreskog sistema koje prete da ugroze vladinu politiku oslobađanja industrijskih investicija i kontrolisanja monetarne mase.

<sup>23</sup> Iako je originalno zamišljeno da sva dobit od podaje stanova u Velikoj Britaniji bude reinvestirana u stanogradnju u režiji lokalnih vlasti, 60% tih sredstava je bilo zamrznuto od strane centralne vlasti pod obrazloženjem da bi utrošak ovih sredstava uslovlilo inflatorni efekat. S druge strane, u duhu razvoja preduzetništva lokalne vlasti zabeležena je praksa privatizacije opštinskih stanova putem rehabilitacije odnosno nasilnim preseljenjem stanara iz stanova koji su pogodni za rekonstrukciju i prodaju na slobodnom tržištu (Balchin, 1995)

<sup>24</sup> Mnogo autora tvrdi da je ovaj vid privatizacije uslovio porast državnih subvencija, takozvanih subvencija mimo budžeta, imajući u vidu uslove prodaje. Oni su podrazumevali sniženje tržišne vrednosti stana od 33%, za stanare koji u stanu žive do 3 godine, odnosno od 50% za stanare koji koriste stan 20 i više godina. Za otplatu stana mogao se uzimati hipotekarni kredit bez učešće uz uslov da se prodajom realizovana novčana vrednost stana mora podeliti između vlasnika i lokalne vlasti ukoliko do prodaje dođe u roku od 5 godina, no kako je stečena dobit neoporezovana ukazuje se da se ona ostvaruje na račun javnih troškova (Balchin, 1995).

<sup>25</sup> Vlasnici imaju i obavezu održavanja stambene zgrade, na primer, svakih 10 godina krećenje fasade. Država ih upozorana na ovu obavezu i prepušta skupštini zgrade da nađe izvođača u određenom vremenskom roku, ukoliko se to ne dogodi, izvođača nalazi državna agencija a vlasnici stanova moraju pristati na tako ugovorenu cenu. Pahl



oblast državne regulative: definisanja minimalno prihvaljivog tehničkog standarda stanova ne samo u gradnji već i u eksploataciji, ispod koga bi se moralo intervenisati. Realnost je takođe opovrgla tezu da privatizacija donosi materijalnu dobit, jer se uočava problem prodaje otkupljenih stanova (Forrest & Murrie, 1994:58). Naime van društvenog miljea korisnika socijalnog rentalnog stanovanja nema zainteresovanih za njihovu kupovnu, jer su to stanovi nižeg kvaliteta na stambenom tržištu.

Smanjenje državnih subvencija u proizvodnji stanova uslovalo je *opadanje gradnje rentalnih stanova* a neprofitabilni sektor je doveden u protivrečan položaj, jer dolazi do *porasta troškova gradnje* a time i rente, te stanovi *neprofitabilnog sektora postaju dostupni samo srednje dohodovnim domaćinstvima ali ne i onima sa nižim dohotkom*. Na ove probleme često ukazuju istraživači stambene politike u Holandiji, gde gradnja socijalnog stambenog sektora prelazi u nadležnost stambenih asocijacija,<sup>26</sup> koje se u sve manjoj meri oslanjaju na vladine subvencije, te mnogi autori ističu da su u njihovom radu ekonomski ciljevi postali primarniji od socijalnih. Opšta je ocena da je u Holandiji došlo do modifikovanja, pa čak i napuštanja nekih sociodemokratskih principa, te instrumenata razvijenog tipa stambene politike. Naime, specifičnost ove zemlje je viši udeo zemljišta u vlasništvu države nego u drugim evropskim zemljama (u Amsterdamu je oko 80% zemljišta u vlasništvu opština), što je omogućavalo da se socijalno rentalno stanovanje nalazi i na tržišno vrednim lokacijama, kao i kvalitativnu diferencijaciju ovog fonda. Ipak u poslednjim decenijama lokalna vlast koristi svoje pravo preusmeravanja stambenih subvencija ka vlasničkom sektoru u okviru normativa da maksimum 30% parcela na nekoj lokaciji može biti dato neprofitnim stambenim projektima a minimum 70% privatnim developerima. Stoga je poslednjih decenija primetno odustajanje od ideje jednakosti svih delova grada i podupiranja rentnog potencijala gradskih lokacija kako bi se povećala kompetitivnost grada u internacionalnim okvirima (Kroes, 1996: 29-37).

*Decentralizacija stambene politike* u Holandiji takođe je ocenjena negativno jer je nekada saradnja lokalne vlasti i stambenih asocijacija, kao predstavnika lokalnih interesa naspram centralne vlasti, bila veoma efikasna. Umanjenjem značaja centralne vlasti kao obraćajuće sfere (pri ostvarivanju prava na stan) kao i uloge lokalne vlasti i neprofitnog sektora kao provajdera, ova saradnja značajno je oslabila, te postaje nedovoljno definisano ko je nosilac odgovornosti za socijalno stanovanje (Kroes, 1996:36).

Decentralizacija postaje posebno problematično pitanje u meri u kojoj lokalna vlast nema dovoljno ekonomskih resursa. To može voditi povećanju socijalnih konflikata unutar lokalne zajednice, a insistiranje na preduzetničkom pristupu lokalne vlasti i redukovanju redistributivne uloge centralne države, i povećavanju nejednakosti između lokacija različitog nivoa ekonomske razvijenosti. U ovom

---

(1989:266) ističe da čak i kada pribegavaju strategiji ličnog rada u održavanju stanova, niskodohodovna domaćinstva se lišavaju energije i vremena kojim bi možda zaradili ekstra dohodak neophodan za pokrivanje ostalih troškova u stanovanju.

<sup>26</sup> Stambene asocijacije kao neprofitne organizacije imaju 2,1 milion stanova a lokalne vlasti oko 250000 stanova, s tim da je primetna tendencija vlade da ove stanove prebacuje u sektor neprofitnih organizacija (Kroes, 1996: 29).

pogledu relevantno je iskustvo Švedske,<sup>27</sup> za koju se ističe da je u najmanjoj meri odstupila od razvijenog tipa stambene politike. Naime, ova zemlja se drži principa da se lokalna vlast ne može uspešno angažovati u redistributivnom stambenom programu, te da oporezivanje onih koji imaju da bi se subvencionisali oni koji nemaju treba da bude vezano za više nivoe vlasti. Time se postiže najšira poreska osnova i smanjuje mogućnost relokacije biznisa ili bogatih domaćinstava u cilju izbegavanja visokih poreskih obaveza na određenim lokacijama. Švedski primer pokazuje da u slučajevima gde je lokalni stambeni program oslonjen na centralne fondove lokalna vlast ima daleko veću autonomiju u odnosu na tržišne uslove (Balchin, 1995).

Kemeny (1997:10) smatra da procesi privatizacije i deregulacije stambene politike pojačavaju *pitanje svrsishodnosti distinkcije državnog/javnog rentalnog sektora u odnosu na rentalno stanovanja u neprofitnom sektoru*, jer razlikovanje među privatnim i javnim vlasništvom više nije korisno<sup>28</sup>. S druge strane, *razlikovanje između ovih stambenih sektora u pogledu ciljne grupe korisnika ostaje značajno* i to nije slučaj samo sa Velikom Britanijom u kojoj je stanovanje u vlasništvu države u najvećoj meri rezidualizovano odnosno čiji su korisnici većinom najugroženije socijalne grupe<sup>29</sup>. I u Danskoj, na primer, u javnom rentalnom sektoru se uočava prezastupljenost samohranih roditelja i imigranata. Međutim, u svim zemljama koje primenjuju precizno definisane kategorije korisnika javnog rentalnog stanovanja, bez obzira na razlike u opsegu ovih definicija, ciljne grupe više nisu isključivo identifikovane po osnovu dohotka, kao u periodu ekspanzije ovog sektora. One su definisane prema različitim vrstama socijalnih rizika (nezaposlenost, razvod, veliki broj dece,) koji onemogućavaju normalnu integraciju u ekonomske i socijalne procese u uslovima nedovoljnih primanja. Paradoksalno je da se ovi rizici umnožavaju, usled sve veće inkonzistentnosti socijalnih statusa, fleksibilizacije tržišta rada i individualizacije rizika, a da brojnost stanova u ovom sektoru opada. Iz ovih razloga, neke od razvijenih evropskih zemalja, poput Danske, Francuske i Nemačke primenjuju takozvane kvotne sisteme, što znači pravo lokalne vlasti da deo (20-30%) stambenog fonda tzv. socijalnog stanovanja (bez obzira u čijem je neposrednom vlasništvu) alocira prema vlastitim kriterijumima, čime se obezbeđuje da najugroženiji budu stambeno obezbeđeni. Na taj način operacionalizuje se potreba uvažavanja

<sup>27</sup> U Švedskoj socijalni rentalni sektor se većinski nalazi u vlasništvu opštinskih institucija, no, za razliku od Velike Britanije nije se pristupilo privatizaciji ovih stanova posredstvom otkupa. Početkom 1990-ih uloga socijalnog sektora je umanjena jer su vlasnici privatnih stanova za rentiranje bili oslobođeni obaveze da rentu zasnivaju na ekvivalentu u socijalnom sektoru. Međutim, povratkom socijaldemokrata na vlast 1994, uloga socijalnog rentalnog sektora u ovom pogledu je opet ojačala. Ipak i u Švedskoj je primetan pomak od subvencija usmerenih ka proizvodnji stanova ka subvencijama usmerenih na sektor potrošnje (Turner, 1996: 99-100).

<sup>28</sup> U ovom pogledu indikativno je iskustvo Nemačke gde socijalno stanovanje nije primarno određeno vlasništvom (javno/privatno) već činjenicom da li je vlasnik rentalnog sektora dobio ili ne subvencije koje mu omogućuju izdavanje po regulisanim rentama. Primer Švajcarske, takođe, ukazuje da se ciljevi stambene politike u pogledu adekvatnog i dostupnog stanovanja mogu u određenim ekonomski razvijenim zemljama i vrednosnim konceptima sprovesti i državnom regulativom privatnog rentalnog sektora (Balchin, 1996: 26-31).

<sup>29</sup> U Velikoj Britaniji, lokalne vlasti su u obavezi da obezbede stanovanje samo onima koji spadaju u ugrožene socijalne kategorije: samohrane majke, domaćinstva sa malom decom bez dovoljno prihoda, trudnice, stare osobe odnosno mentalno hendikepirane ili bolesne osobe koje su nespobne za rad (Brown, 1999:37).

ciljnih grupa čiji su socijalni rizici u stanovanju visoki odnosno preferencijalni tretman prava na stan. Sličan sistem primenjuje i Holandija, ali ga je njegovo sprovođenje preneto na stambene asocijacije (Cecodhas, 2003).

Upravo tokom 1980-ih, kada je većina zemalja razvijenog sveta beležila ekonomski rast i privatizaciju u stanovanju, zabeležen je porast *beskućnika* kao najmanje ali i najvidljivije grupa socijalno isključenih koji se suočavaju sa teškoćama u rešavanju stambenog pitanja. U Velikoj Britaniji zabeležen je dramatičan porast beskućnika čak za 165% u periodu 1979-1991. I u ovom slučaju vidna je povezanost stambene i ostalih politika. Naime, sužavanjem ciljne grupe korisnika opštinskih stanova na one koji su nezaposleni ali primaju socijalnu nadoknadu po osnovu gubitka posla automatski dolazi do isključivanja mladih koji nikada nisu radli. Upravo ova grupa je, zbog restrukturiranja ekonomje i pretporodičnog Žvotnog ciklusa, natprosečno prostorno mobilna u potrazi za poslom, istovremeno bivajući izložena i riziku od beskućništva (Avramov, 1997:17). Relevantne su i promene u oblasti bračnog ponašanja i partnerstva, individualizacija Žvotnih stilova, povećana radna i prostorna mobilnost, kao faktori koji značajno umanjuju mogućnosti oslanjanja na mehanizme porodične solidarnosti u oblasti stanovanja. To je posebno relevantno za zemlje u kojima je uloga javnog rentalnog sektora rezidualna (sektor je malog obima) i u kojima se socijalna politika i dalje oslanja na porodičnu solidarnost a domaćinstvo uzima za osnovni referencijalni okvir.

Time se pokazuje i da kriterijum odnosa broja domaćinstava i broja stanova u nacionalnim okvirima nije dovoljan za procenu nestašice stanova, jer ona dobija stalno nove strukturne karakteristike i kvalitativne dimenzije. Takođe, u kontekstu ekonomske globalizacije ovaj kriterijum gubi na značaju iako se regulacija stanovanja još isključivo odvija u nacionalnim okvirima. Evropska unija, kao supranacionalna institucija, za sada samo prepoznaje negativne efekte ekonomskog restrukturiranja po socijalnu integraciju i koheziju u određenim regionima, te stanovanje kao uticajni faktor i povoljan indikator<sup>30</sup>. Njena pažnja usmerena je pre svega na probleme stanovanja starih i stambene probleme u regionima koji beleže ekonomsko zaostajanje, pri čemu je indikator per capita dohodak ispod 75% prosečnog dohotka EU, pre svega u urbanim oblastima sa manifestnim fizičkim propadanjem (Clapham & Murie, 1996: 308). Avramov (1996: 83) ističe paradoks da se u decenijama porasta očekivanja da pojedinci često menjaju posao i mesto rada tokom Žvotnog veka, ne

<sup>30</sup> Inicijativa EU u ovom pogledu usmerava se ka razvoju pan-evropske mreže podataka o stanovanju čiji je rezultat publikovanje statističkih podataka pod nazivom „Who is Who in Housing in the European Community”. Pod okriljem EU formirana je i FEANTSA u cilju monitoringa i evaluacije stambenih politika i relevantnih aspekata socijalne politike u zemljama članicama s obzirom na dimenzije i karakteristike problema beskućnika. Takođe, potpisana je i Evropske povelja protiv socijalnog isključivanja i za stambena prava. Od ostalih međunarodnih institucija, Deklaracija UN o ljudskim pravima iz 1948 godine ne pominje eksplicitno pravo na stan. To je učinjeno tek u Vankuverskoj deklaraciji 1976 (Avramov, 1996: 61; 1999). Ova deklaracija poziva se na pravo na stan povezujući ga sa članom 25 Opšte deklaracije o pravima čoveka, a deklarativni cilj nalaže nacionalnim politikama da obezbede odgovarajući smeštaj i usluge grupama sa malim prihodima, uz izbegavanje socijalne i rasne segregacije i izolacije, jačanjem javnog i mešovitog sektora u stambenoj izradnji, davanjem subvencija za opremanje zemljišta, uvođenjem adekvatnih mera fiskalne politike, i sl. (Milić, 2002: 50).

samo u nacionalnim već i u evropskim razmerama, u oblasti stambene politike težište stavlja na vlasnički sektor koji podrazumeva manji stepen mobilnosti.

Permanently  *smanjivanje stambenih opcija* ukazuje da stambeno tržište nije dostiglo zrelost koja bi opravdala stepen privatizacije zabeležen u stambenim sistemima mnogih evropskih zemalja a posebno u Velikoj Britaniji. Goodlad i Atkinson (2002:7) smatraju da je možda jedina okolnost u kojoj je racionalno dozvoliti kupovinu opštinskih stanova ona u kojoj postoji njihov realni višak na određenom lokalnom nivou (u datom trenutku i u doglednoj budućnosti) ili kada je prodaja integralni deo smislene i kompleksne stambene politike koja razvija i štiti javni rentalni sektor i koja brine o jednakosti među stambenim statusima. Goodlad i Atkinson (2002) ukazuju da je u Velikoj Britaniji širenje vlasničkog sektora sprovedeno bez vizije o alternativnom sektoru koji bi nadomestio opadanje javnog stanovanja. Opadanje fonda opštinskih stanova teritorijalno je različito rasprostranjeno, a najveće je u Londonu gde su i potrebe za njim najveće. Očigledan efekat na porast prostorne segregacije moguće je očekivati i daljim preusmeravanjem siromašnog stanovništva, jer neprofitne stambene asocijacije u novonastalim uslovima grade gde je najjeftinije. Reagujući na ove promene strukovno udruženje urbanista u Evropi, u dokumentu Nova Atinska povelja, ističe da prostorna struktura mora da omogući legitimizaciju razlika i društvenu integraciju svih socijalnih grupa u prostoru, čemu urbanizam može da doprinese obezbeđujući raznolikost stambenih tipova na gradskim lokacijama (i u pogledu njihove pristupačnosti različitim društvenim grupama) (Milić, 2002: 56).

U zemljama u kojima je zabeležena značajna rezidualizacija javnog rentalnog stanovanja, što redukcijom fizičkog obima i kvaliteta (usled otkupa i opadanja novoizgrađenih stanova), što pooštavanjem kriterijuma pristupa odnosno sužavanjem ciljnih grupa na koje je usmereno, značajno je  *otežan proces socijalne filtracije*. Proces filtracije podrazumeva promenu socijalnog sastava korisnika stambenog fonda bez promena njegovih fizičkih karakteristika. Pri tome se korisnici nižeg socijalnog statusa koncentrišu u stanovima nižeg kvaliteta određenog sektora, koje napuštaju domaćinstava sa višim dohotkom usmeravajući se ka njegovom kvalitetnijem delu ili napuštajući sektor u celini. Rezidualizacija javnog stanovanja podrazumeva ovu drugu opciju i zapravo ukazuje na smanjenu mogućnost daljeg procesa filtracije. To onemogućava očekivanu fluktuaciji ljudi koji su u stanju rizika u ovom sektoru stanovanja, usled čega se javni rentalni sektor u sve većoj meri sagledava kao deo stambenog problema a ne kao odgovor na njega.

*Deregulacija renti u privatnom rentalnom sektoru* uslovljava njegovu podelu na stanove veoma niskog kvaliteta, na koje su usmerena domaćinstva sa niskim dohotkom, koja zbog pooštrenih kriterijuma korišćenja javnog rentalnog sektora ne mogu ostvariti pravo ulaska u njega, i na izuzetno luksuzne stanove koji su namenjeni pripadnicima servisne i viših klasa u određenom periodu njihovog Životnog i radnog ciklusa. Istraživači u Velikoj Britaniji uočavaju novi vid spekulacija u privatnom rentalnom sektoru koji se oslanja na državna davanja za renoviranje stanova. Naime, vlasnici stanova nisu skloni uzimanju ovih državnih subvencija jer ih obavezuju da za

određeni period nivo renti ne podignu na tržišni u skladu sa uvećanom vrednošću stana. Stoga oni uzimaju subvenciju i prodaju naseljene stanove developerima, koje ovi raseljavaju i po rekonstrukciji prodaju po višim cenama (Goodlad i Atkinson, 2002).

Jedna od očiglednih posledica privatizacije i pomaka u fokusu mera stambene politike sa rentalnog na vlasnički sektor vodi formalnom unificiranju vlasničkog statusa ali *suštinom raslojavanju vlasničkog sektora*, te se i vlasnički stambeni status mora posmatrati kao heterogena kategorija.

### 2.3.2 Teorijski relevantna razmatranja (konteksta) transformacije stambene politike ka rezidualnim programima

Restruktuiranje države blagostanja i tendencijske promene u stambenoj politici od univerzalnih ka rezidualnim programima, postaju poseban predmet pažnje u sociologiji stanovanja tokom 1990-ih.

*Teoretičari institucionalnih specifičnosti* smatraju da se i dalje može govoriti o reprodukciji različitosti između postojećih sistema države blagostanja odnosno tipova stambenih politika. Esping-Andersen (1999) preispituje kompatibilnost institucija države blagostanja sa strukturama i akterima postindustrijskog društva. On ističe da je egalitarizam bio dominantan cilj u vreme konstituisanja države blagostanja odnosno proširenja građanskih prava na industrijsku radničku klasu a da su promene socijalne strukture uslovile potrebu udaljavanja od konvencionalnog egalitarnog modela usled porasta zahteva srednjih klasa za diferenciranim servisima, beneficijama, i zapravo nejednakim tretmanima (1999: 155-161). S druge strane, napad na programe države blagostanja najuočljiviji je u onim sferama koje pokrivaju specifične rizike kao što je beskućništvo ili siromašno stanovanje (koji su zapostavljeni u Esping-Andersenovom pristupu) a u znatno manjoj meri na univerzalne programe poput zaštite od nezaposlenosti ili penziono osiguranje (na koje se ovaj autor fokusira). Ipak, Esping-Andersen smatra da institucionalna tradicija i njome operacionalizovane vrednosti utiču da se jedno društvo reprodukuje po određenom obrascu, te da su i odgovori na izmenjene rizike institucionalno specifični. Iako smatra da je menjanje institucionane tradicije dugotrajan proces,<sup>31</sup> Esping-Andersen uočava mogućnosti korekcije svakog od postojećih sistema države blagostanja (1999: 179-184).

Kako je napad neo-liberalno ideologije na programe države blagostanja, argumentovan pretežno teorijom racionalnog izbora, Esping-Andersen ističe da i sociodemokratski solidaristički princip korporativizma ne isključuje individualističku racionalnost. Da bi programi države blagostanja bili igre sa pozitivni ishodom mora

<sup>31</sup> Na primeru Velike Britanije ukazuje da je u doba vladavine Konzervativne stranke zabeležen pomak ka liberalnom režimu, ipak smatra da se ne može govoriti o pravoj transformaciji jer su koreni liberalne tradicije u ovom društvu uvek bili izraženi.

se primeniti princip njihove prihvatljivosti kao javnog dobra<sup>32</sup>, naravno ukoliko ne produkuju negativne efekte u bilo kom društvenom segmentu. Dakle, mora se prihvatiti da su određene nejednakosti kompatibilne sa određenim jednakostima odnosno da se ne može težiti jednovremenom intervenisanju po svim dimenzijama nejednakosti i pored univerzalnog načela jednakosti. Ovo načelo ne treba menjati ali se njegova operacionalizacija mora zasnivati na dinamičkim rešenjima koja primenjuju perspektivu Životnog toka pojedinca. To zapravo znači da se ne sme dopustiti dugotrajnost i akumulacija rizičnih situacija.

Ono čemu treba težiti prikazano je metaforom putnika koji su zatvoreni u autobisu (rizik) no ukoliko je promena sastava putnika konstantna niko neće biti trajno zatvoren niti imati negativne posledice po Životne šanse (Esping-Andersen, 1999:182)<sup>33</sup>. Da bi se u oblasti stanovanja ovaj cilj postigao čini se najvažnijim da struktura stambenog fonda u pogledu stambenih statusa bude dovoljno diverzifikovana/razvijena. Poslednjih decenija dolazi upravo do suprotnih tendencija koje onemogućavaju socijalnu filtraciju korisnika, posebno troškovno dostupnog stanovanja.

Kemeny (1999:17) uvažava činjenicu da je u svim zemljama primetan makroekonomski pritisak smanjivanja budžetskih troškova za stanovanje, te da su korporativistički ili sociodemokratski režimi i njima odgovarajući tipovi stambene politike izloženi riziku transformacije u liberalni režim. Ipak, on deli Esping-Andersenovo gledište o važnosti institucionalne tradicije i ističe da je uprkos utisku o prihvatanja ekonomskog liberalizma (gotovo nezavisno od političkih afilijacija u razvijenim zemljama tokom poslednje dve decenije 20 veka), zapravo reč o vremenu koje je potrebno da se ove ideje obrade u specifičnim nacionalnim kontekstima. U izvesnom stepenu on smanjeni stepen državne regulacije povezuje sa povećanom kompetitivnošću socijalnog rentalnog sektora unitarnih sistema.

Slično, Doling (1999) posmatra privatizaciju stanovanja u svetlu pomeranja težišta dekomodifikujućih strategija sa rentalnog na vlasnički sektor stanovanja, usled povećane platežne moći stanovništva odnosno pomaka državnih subvencija ka vlasničkom sektoru stambene potrošnje. Ipak, treba imati u vidu da su stambeni sistemi korporativističkog i sociodemokratskog tipa države blagostanja suštinski zasnovani na razvoju neprofitabilnog stambenog sektora, posredstvom koga se stvaraju uslovi koji imaju šire dekomodifikujuće efekte u stanovanju. S druge strane,

<sup>32</sup> U ovoj argumentaciji on se oslanja na Oslonovu teoriju javnog dobra. Oslon (1965) smatra da je za razumevanje vladinih intervencija u ekonomski Život važno razumeti da su neka dobra i servisi takve prirode da svi članovi referentne grupe moraju da ih dobijaju ako treba da ih dobije bilo koji pojedinac. To, međutim, nalaže problem motivacije pojedinca koji trenutno nije u stanju potrebe za datim dobrom ili servisom da participira u njihovim troškovima (obrazovanje, zdravstvo, policija, sudstvo, odbrana). Rešenje se bazira na mehanizmama prisile (obaveza plaćanja poreza).

<sup>33</sup> Sorensen (1998:366-367), međutim ukazuje na model „rent-seeking” ponašanja korisnika socijalnih davanja, i podvlači da je odnos građanina prema modernoj državi zasnovan na kalkulaciji dobiti a ne na moralnim normama i autoritetu. Otuda pojedinci teže maksimalnom ostvarivanju socijalnih davanja po osnovu posedovanja određenih prava (sličnost sa ostvarivanjem renti kada se na osnovu posedovanja nečega traži nadoknada), te pojedinci namerno kreiraju događaje koji će im dati pravo na socijalno davanje (parovi koji ne prijavljuju zajednički Život) ili svoje potrebe prikazuju na način koji ih kvalifikuju za socijalna davanja (nerealno prikazivanje nivoa dohotka, i sl.).

tačno je da se u ovim sistemima subvencije usmeravaju i na privatni sektor. Tako je i najelementarnija mera stambene politike – stambeni dodatak usmerena kako korisnicima socijalnog tako i privatnog rentalnog sektora, čak i vlasnicima stanova čiji prihodi nisu dovoljni da podnesu opterećenje otplate stambenih kredita (Balchin, 1996: 159). Doling je pokušao da egzaktno proveri svoj analitički pristup konstruišući indeks dekomodifikacije po osnovima pravila izlaska i ulaska u određene stambene statuse. Pri tome polazi od stava da se u slučajevima dominacije državnih subvencija u procesu proizvodnje stanova dekomodificirajući efekti ostvaruju kroz pravila pristupa (uslovi realizacije prava na stan u određenom sektoru), dok usmerenost subvencija na oblast potrošnje u većoj meri uslovljava njihov dekomodificirajući efekat kroz pravila izlaska (uslovi pod kojima dolazi do prekida realizacije prava na stan). (Doling, 1999:156). Međutim, iako on prihvata Esping-Andersenovu definiciju dekomodifikacije, njegovi rezultati su suprotni Esping-Andersenovim (1990, 1999), jer Velika Britanija dobija višu vrednost indeksa od Švedske (Doling, 1999:158). To potvrđuje teškoću primene principa dekomodifikacije samo na jednu oblast države blagostanja, posebno kada se to čini sa tako kompleksnom oblašću kao što je stanovanje.

Stoga mnogi autori ukazuju da kriterijume tipskih promena treba tražiti na nivou koncepta a ne na nivou redefinisanja konkretnih mera stambene politike. Tako Bengtsson ukazuje na promene operativnih mera stambene politike u Švedskoj ka selektivnom tipu, iako se stanovanje i dalje poima kao univerzalno socijalno pravo. Pri tome, otvoreno je pitanje koliko dugo će švedski sistem stambene politike moći da izdrži kontradikciju između dominantnog političkog diskursa i konkretnih mera stambene politike odnosno njihovih efekata (Bengtsson, 2000: 13). Ovaj diskursivni kontekst smatra se bitnim jer naizgled slične promene na nivou konkretnih mera stambene politike mogu imati različite efekte zavisno od dominantnog koncepta stambene politike i države blagostanja čiji je ona sastavni deo<sup>34</sup>. Tako, redukovanje iznosa i obima korisnika stambenog dodatka ima direktnije negativne posledice u Velikoj Britaniji no u Švedskoj, gde razvijeniji sistem socijalnih davanja indirektno omogućuje održavanje standarda stanovanja. Takođe, uzroke veće rezidualizacije javnog stambenog sektora u Velikoj Britaniji no u ostalim evropskim zemljama ne treba tražiti samo na nivou operativnih mera stambene politike već čitavog koncepta države blagostanja (Stephens et all, 2002). Slično, Hoekstra (2002) ukazuje da se promena koncepta državne intervencije u stanovanju u Holandiji tokom 1990-ih ne može označiti kao tranzicija ovog stambenog sistema ka konzervativnom tipu, što nalaže primena Esping-Andersenove tipologije u stanovanju. Naime, izmenjen sistem operativnih mera ne podrazumeva prihvatanje nekih od bitnih ciljeva konzervativnog tipa stambene politike poput jačanja tradicionalne porodice ili podržavanja socijalnih razlika. Otuda Hoekstra (2002: 18) smatra da je u klasifikaciju tipova stambenih politika/sistema zasnovanoj na Esping-Andersenovoj tipologiji režima države

<sup>34</sup> Esping-Andersen (1994: 712) posebno ističe da veza između socijalnih politika i koncepta države blagostanja nije mehanička te da od primenjenog koncepta socijalnih prava u velikoj meri zavisi sadržaj, ambicioznost i razvijenost socijalnih politika u određenim oblastima.

blagostanja neophodno uvesti još jedan: moderni korporativni tip. On objedinjuje osnovna načela razvijenog tipa stambenog sistema ali mu se u osnovi ne nalazi socijaldemokratski režim (korporativni sistem sa značajnim uticajem leve/radničke struje) već korporativni režim koji odslikava raspodelu društvene moći u postindustrijskom sistemu<sup>35</sup>.

Među autorima *neomarkističke orijentacije* najistaknutija su razmatranja Castellsa (1989: 349-353), koji smatra da je redistributivna država blagostanja postala zastarela, ne zato što je veoma skupa već zato što ne odgovara potrebama izmenjenih infrastrukturnih pretpostavki reprodukcije kapitalističkog sistema. Castells je očigledno promenio značaj koji daje svojoj teoriji kolektivne potrošnje u stanovanju odnosno njen opseg važenja sada vezuje za period jakih programa države blagostanja. On ističe paradoks da je restrukturiranje programa države blagostanja u oblasti stambene politike racionalizovano jačanjem kompetencije lokalnih nivoa vlasti kako bi se nivo odlučivanja o potrebnim resursima približio realnim korisnicima, dok je suštinski došlo do promene strategije upravljanja, od redistributivne ka strategiji ekonomskog rasta. To je na lokalnom nivou vlasti pojačalo kontradikciju njenih ekonomskih interesa (povoljna struktura delatnosti i stanovništva kao poreske baze) i političke odgovornosti (obezbeđenje servisa za koje stanovništvo neće ili ne može da ih plati direktno). Otuda su i mere državne intervencije u stanovanju usmerene ka bogatim potrošačima a na račun kolektivne potrošnje (socijalnog stanovanja značajnog za radničku klasu i siromašne). Smanjena mogućnost ali i spremnost gradskih vlasti da delaju u oblasti socijalnog stanovanja uslovljava i gubitak percepcije prepoznatljivog centra moći koji je odgovoran za socijalnu zaštitu u oblasti stanovanja, što je bitno različita pozicija u odnosu na period redistributivne države.

U ovom kontekstu Marcuse smatra da se mogu razlikovati dva tipa državne intervencije u domenu stambene politike. Do 1980-ih prevladavao je tip države blagostanja (*welfare state type of response*) u kome su se korisnici stambenih i drugih programa predstavljali kao obični ljudi a njihova potreba za državnom intervencijom kao prihvatljivo iskustvo za sve. Drugi tip, koji postaje dominantan, je represivni / rezidualni tip, u kome dolazi do stigmatizacije korisnika, tako što se oni definišu kao posebna grupa (po bilo kom obeležju: ekonomsko, socijalno, etničko) sa kojom se većina stanovništva ne identifikuje ili bar ne lako, čime se postiže da proces smanjivanja skupih programa države blagostanja protekne sa što manje socijalnog rizika. Pri tome, efikasnost ovog pristupa posebno pojačava mogućnost prostorne koncentracije korisnika državnih programa (Marcuse, 1995: 43-44).

Slična razmišljanja nalazimo i kod Harloea (1994) u njegovim razmatranjima o budućnosti javnog rentalnog sektora u okolnostima u kojima je, po njegovoj proceni, masovni model bez šanse za realizaciju. On rešenje nalazi u modelu koji podseća na

<sup>35</sup> Ova razmišljanja slede Kemenyev pokušaj da uoči razlike između korporativističkih sistema u kojima dominaciju ima ideologija radničkog pokreta (Švedska) ili ideologija kapitala (klasični korporativistički sistemi), kao dve dominantne ideologije oko kojih se formiraju osnovi ineteresni blokovi. Istovremeno on ukazuje na značaj korporativističke strukture društvene moći koja omogućuje kreiranje konkretnih politika prevazilaženjem striktno podele između suprotstavljenih ideologija (Kemeny, 1995:94).



radničke kooperative početkom 20 veka, dakle, male lokalne projekte sa visokim nivoom samouprave i relativno limitiranim oslanjanjem na državu ili druge forme finansijske pomoći. Ovu opciju Harloe (1994: 415-416) smatra povoljnom jer sadrži ideološke elemente koji presecaju politički spektar.<sup>36</sup>

Iako dolazi do usaglašavanja političke ideologije levice i desnice u pogledu individualizacije rizika (i prihvatanja lične odgovornosti)<sup>37</sup> njihova interpretacija je posve različita. Tako Giddens (1994:194) govori o potpornoj ulozi države u pravcu razvoja regenerativne države blagostanja koja podrazumeva državnu intervenciju sa ciljem pojačanja samovrednosti i identiteta pojedinca i potpore u realizaciji izbora vlastitog Žvotnog stila. S druge strane, King (1996:96) smatra da je posao države da ujednači uslove za samoodređenje individua a potom ih pusti da upotrebe ili zanemare mogućnosti koje su im na raspolaganju. Clapham (2002:19) smatra da ovi stavovi ukazuju da stara dilema socijalne politike u stanovanju: šta je važnije jednakost šansi/mogućnosti ili ishodišnih stanja?, ostaje i dalje relevantna i nalaže potragu za novim rešenjima.

U kontekstu porasta *refleksivnosti u modernom društvu i individualizacije klasne pozicije* Giddens (1994:188-189) ističe da u zemljama sa rešenim pitanjem stambene nestašice, za dobar deo stanovništva stanovanje više nije cilj po sebi već sredstvo ostvarenja drugih Žvotnih ciljeva, kao što je određeni stil Žvota, itd. Clapham (2002: 4), međutim, upozorava da još dominantni pristupi stambenoj politici, bazirani na evidenciji i profesionalnoj standardizaciji potreba, suštinski zanemaruju važnost potrošačkog izbora i onemogućuju kvalitativni pomak u primeni pristupa odozdo (bottom up) u stambenoj politici.

U razmatranjima redefinisanja države blagostanja a samim tim i državne intervencije u stambenom tržištu dosta autora vraća se *Polanyievoj tezi* da je društvo starije od tržišta, te da tržišne transakcije zahtevaju određene organizacione elemente koje u moderno doba omogućava nacionalna država (Kesteloot, 2002). Ističe se i Polanyieva tvrdnja da slobodno tržište razara osnovnu društvenu supstancu zajedništva i solidarnosti te da svako društvo ima težnju da ga reguliše, na racionalan ili iracionalan način. U tom smislu nastanak države blagostanja vidi se kao odgovor modernih društava na izazove perioda industrijalizacije. Scott (1997: 9-10) smatra da kao što projekat moderne nije uspeo da nametne red nad haosom ni ekonomska liberalizacija ne može voditi nametanju haosa nad redom, već da je reč o jednom od izazova pred kojima se nalaze državni regulativni mehanizmi. U ovom kontekstu post-Fordizam se može interpretirati kao povlačenje redistributivne sfere u korist

<sup>36</sup> Jer imaju stepen kolektivismu koji je stran neoliberalnim i konzervativnim stankama kao i stepen oslanjanja na sopstevne snage daleko veći no što je tipično za sociodemokratske stranke u vreme posleratne ekspanzije države blagostanja.

<sup>37</sup> Osnovni argument je da treba težiti aktivnom realizovanju građanske odgovornosti. Pri tome, argument je da je država blagostanja promovisala pasivnost među siromašnim bez unapređivanja njihovih Žvotnih šansi (u smislu Marshallove ideje da socijalna prava omoguće njihovu uključenost u društvo). Levica prihvata ličnu odgovornost kao ideju blisku socijalističkoj ideologiji ali ističe da su siromašni isključenu usled nedostatka mogućnosti (obrazovanja, itd..) a ne zato što izbegavaju rad. Dakle po njima pravo participiranja mora prethoditi odgovornosti. (Kymblicka & Norman, 1994:355-357)

tržišne, što prati porast značaja reciprocitetnih mehanizama, posebno za pojedince/grupe neuspešne u tržišnoj sferi i napuštene od redistributivne politike.

Ovom gledištu bliska je i *regulaciona teorija* (Jessop, 1994), koja državu blagostanja posmatra kao konstitutivni deo fordističkog modela industrijske masovne proizvodnje i potrošnje. Prema ovom pristupu, promene u tehnološkoj osnovi procesa rada uslovile su promene režima akumulacije kapitala, mehanizama regulacije ekonomskih procesa i modela socijalizacije ali je još otvoreno pitanje kakav tip državne regulative i socijalizacije odgovara postfordističkom sistemu ekonomije.<sup>38</sup> Primena koncepta regulacione teorije u sociologiji stanovanja (Jager, 2002:4) ukazuje na kompleksnost tranzicije državne intervencije ali i potrebu nadilaženja nedostataka ekonomskog determinizma i političkog voluntarizma odnosno značaj integrativne analize ekonomije i politike kao isprepletanih arena.

Pokušaji objednjavanja ovih arena sve češće se oslanjaju i na Burdieovu teoriju, pri čemu se država blagostanja posmatra kao posebno polje/arena koje je strukturirano odnosima moći (na osnovu raspoloživih kapitala: ekonomskog, političkog, kulturnog) između osnovnih agenata, koji se polarizuju na pružaoce i primaocce materijalnih davanja, usluga, dobara. Prakse i strategije aktera generisane su posredstvom habitusa, kojim se naglašava umetnost invencija i dozvoljava pokretanje neograničenog broja kombinacija ciljno orijentisanih akcija, koje ma kako kompleksna pravila nikada ne mogu unapred predvideti. Međutim, ovaj pristup naglašava da su samo oni akteri koji su u stanju da mobilizuju relevantne resurse sposobni da uzmu učešće u borbama koje definišu određeno polje. Drugim rečima, da su agenti sposobni da deluju u polju samo zato što poseduju neophodne resurse da u njegovim okvirima produkuju određene efekte (Peillon, 1998: 220-221).<sup>39</sup> U ovom kontekstu relevantno je i pitanje da li se *pravo na stan* može smatrati dovoljnim resursom za pripadnike društvenih grupa koje ne raspolažu drugim bitnim resursima, kao što pretpostavlja koncept privatizacije stanovanja u širem smislu. Ovo pitanje je posebno važno s obzirom na decentralizaciju stambene politike i više puta navođen problem različitosti operacionalizacije prava na stan u zavisnosti od lokalnog konteksta.

<sup>38</sup> Jessop razlikuje moguće tranzicione i konsolidovane forme postfordističke države, pri čemu prve imaju primarnu funkciju olakšanja tranzicije ka post-Fordizmu u radnom procesu, režimu akumulacije, modelu ekonomske regulacije i/ili se bore sa akterima koji se opiru promeni i društvenim posledicama takve tranzicije obezbeđujući neophodnu socijalnu koheziju. Ovaj tranzicioni oblik u velikoj meri je zavistan od institucionalnog nasleđa, što sve čini pitanje tranzicionog režima kompleksnim i nesigurnim. Jessop smara da je politika Margaret Tačer u Velikoj Britaniji bila tranzicioni postfordistički politički režim, inicijalni odgovor na krizu Fordizma pokušajem ustanovljavanja šumpeterijanske radne države (subordiniranje socijalne politike potrebama fleksibilnosti tržišta rada i / ili zahtevima internacionalnih kompanija) pri čemu redistributivna prava dobijaju sekundarnu poziciju u odnosu na produktivističko preuređenje socijalne politike. To međutim kreira nove konflikte i izazove održavanju socijalne kohezije.

<sup>39</sup> Bourdieov koncept habitusa sugerira da pripadnici nižih klasa čiji je pristup osnovnim sredstvima egzistencije i komfora teži (nije garantovan), žele neposredne produkte i servise koji obezbeđuju zadovoljavanje potreba. Oni iz viših klasa (obrazovaniji), pak, žele više od toga i u svojim zahtevima se rukovode razvojnou potreba. Ova distinkcija određuje i efekte delanja društvenih grupa u polju države blagostanja, pored nesporno nejednake društvene moći u užem smislu (Flint & Rowlands, 2002:9).

## 2.4 Istraživanja stanovanja na mezo i mikro nivou

Promene u stanovanju uslovljene razvojem programa države blagostanja a potom procesima privatizacije, deregulacije i decentralizacije pokrenule su i rasprave o uticaju stambene potrošnje odnosno vlasničkog statusa u stanovanju na socijalni status, te promena u modelima stambene potrošnje na prostornu organizaciju grada.

### 2.4.1 Socijalni i stambeni status

U skladu sa pitanjima restratifikacije savremenih društava i umanjenja značaja socijalnih razlika po osnovu klasnih položaja u sociologiji stanovanja problematizuje se integracija nižih socijalnih grupa u vlasnički sektor stanovanja. Ova teorijska razmatranja rezultiraju pojmom stambenih klasa a razvijaju se pretežno u Velikoj Britaniji. Gledište je utemeljeno na Weberovom shvatanju da je klasni položaj određen položajem na tržištu, pri čemu se na tržištu dohodak može ostvarivati imetkom (posednički sloj) ili sposobnostima (privredivački razred). Posledično, stanovanje u privatnom vlasništvu posmatra se kao oblik imetka koji omogućuje ostvarivanje dohotka na tržištu (izdavanjem ili prodajom stana po višoj ceni od kupovne).<sup>40</sup>

Saunders (1984) razvija ovu koncepciju fokusirajući se na značaj podela u sektoru potrošnje. Polazna hipoteza je da je porast uloge države u posleratnom britanskom društvu, kao pružaoca različitih usluga (opštinsko stanovanje, javni transport, zdravstveni sistem), generisao novu značajnu društvenu podelu na one koji se u sferi potrošnje oslanjaju na javni sektor i one koji svoje potrebe zadovoljavaju resursima u privatnom vlasništvu odnosno oslanjanjem na tržište. U veberijanskoj tradiciji Saunders ističe da vlasnici i korisnici javnog rentalnog stanovanja predstavljaju posebne društvene klase koje imaju konfliktne interese jer vlasnicima odgovaraju niske interesne stope na hipotekarne kredite, poreske olakšice na ove kredite, te visok nivo inflacije cene stanova, dok opštinski stanari podržavaju vladine subvencije i investicije u javni rentalni sektor.<sup>41</sup> Stoga Saunders (1984: 206) smatra da razlike u položaju vlasnika naspram korisnika opštinskih stanova postaju determinante stvarnih političkih razlika. Ovo Saundersovo gledište bilo je izloženo mnogim kritikama te ga on ublažava isticanjem da je podela između privatizovanih i kolektivizovanih sredstava potrošnje analitički različita od pitanja klasa, te da nije ni osnova njihovog formiranja (neoveberijanska tradicija) niti njihovog ispoljavanja (neomarksistička tradicija), već

<sup>40</sup> Imajući u vidu Englesku u kojoj je inflacija cene stanova bila viša od opšte inflacije tokom 1970-ih, trend koji je nastavljen i tokom 1980-ih godina, Pahl (1975) je istakao da domaćinstvo može za nekoliko godina ostvariti višu dobit na stambenom tržištu no što može ostvariti štednjom dohotka tokom čitavog života. Prosečan stan u Engleskoj koštao je 1960. 2 500 funti a 1988. 55 000 funti, takođe, inflacija je obezvređivala hipotekarne kredite. Prednosti od inflacije nisu imali stanari rentalnog sektora, naprotiv, oni se u isto vreme suočavali sa porastom stanarina.

<sup>41</sup> Pri tome, interes vlasnika je da cene nekretnina rastu brže nego cene ostalih roba, te da je isplativost investicije u nekretnine veća od kamata u bankama. Ove okolnosti postižu se na račun drugih društvenih slojeva koji su isključeni iz sistema vlasništva nad stanovima, čiji su interesi, na primer, u pogledu kamatnih stopa na štedne kredite u potpunosti suprotni (Saunders 1984: 208)

je poseban ali veoma trajan faktor određenja pojedinceve Životne šanse, njegovog načina potrošnje, Životnog stila, onoga što određuje socijalni status u Weberovom smislu. Ipak on ostaje pri stavu da podele u potrošačkom sektoru nisu manje značajne od klasnih u razumevanju savremene socijalne stratifikacije i političkih konflikata (1984: 207). Iako prihvata da klasna pozicija postavlja ograničenja potrošačkoj poziciji, smatra da prva ne determiniše u potpunosti drugu, te da nije neophodna njihova potpuna podudarnost.

I ovako izmenjeno gledište Saundersa nastavilo je da provocira druge istraživače. Forrest i Murrie (1989:38-39) ističu da je sa ekspanzijom vlasničkog sektora među nižim socijalnim grupama došlo do porasta razlika u vrednosti i kvalitetu posedujućih stanova među socijalnim klasama, te smatraju da će akumulacija bogatstva i sticanje bogatstva kroz nasleđivanje imati veoma različite efekte po Životne šanse pripadnika različitih socijalnih klasa, te da to može pre uvećati no ublažiti socijalne podele. Takođe, Hamnett (1991: 527, 530) smatra da iako se, u Saundersovom smislu, uočava diskrepancija u klasnoj i potrošačkoj poziciji na mikro nivou, agregatni nivo posmatranja pokazuje da potrošačka pozicija reflektuje klasnu. Nalazi njegovog istraživanja ukazuju da sa pripadnošću višoj klasi raste i verovatnoća nasleđivanja, vrednost stana koji se nasleđuje kao i broj nasleđenih stanova (ako je jedinica posmatranja domaćinstvo, što je u sociologiji stanovanja čest slučaj). Najoštrije kritike Saundersovih ideja upućivale su pristalice marskističke teorije. Castells (1997) smatra da vlasničko stanovanje ne može promeniti najamnog radnika u kapitalistu mada vlasničkom satusu stanovanja pripisuju veliki ideološki i politički uticaj i priznaje da ono fragmentira političke interese radništva, razjedinjuje njegovo ideološko jedinstvo, te služi zamagljivanju slojnih/klasnih granica.

Odnos pojma stambenih klasa i socijalnih klasa nije dovoljno jasno određen u Saundersovoj koncepciji. Ukoliko se jedna stambena klasa odnosi na stanove približne upotrebne i tržišne vrednosti, može se posmatrati socijalni sastav korisnika svake klase stanova te utvrđivati njihova socijalna homogenost ili heterogenost, ali se pri tome te dve hijerarhije (kvaliteta stanova odnosno socijalne/klasne pripadnosti korisnika) posmatraju odvojeno. Ukoliko je izražena veća socijalna heterogenost stanova neke stambene klase/klasa može se postaviti pitanje interesnih koalicija između korisnika različite socijalne pripadnosti nasuprot očekivanim interesnim razlikama među njima po osnovu slojno/klasnog položaja. S druge strane, pak, ukoliko je izraženija socijalna homogenost stanova određene stambene klase može se postavljati pitanje otvorenosti ili zatvorenosti određenih klasa stanova za pripadnike različitih društvenih slojeva/klasa, što takođe može biti izvor sukoba interesa. Takođe, moguće je institucionalnim intervencijama (bez fizičkih promena u stambenom fondu) promenti tržišnu poziciju dela stambenog fonda, kada se stambena klasa tog fonda menja a socijalni sastav korisnika ne, što je slučaj kod privatizacije javnog stambenog fonda. Potom, procesom filtracije klase dređenog stambenog fonda menja se njegova stambena klasa usled promene tržišna vrednosti na koju utiče i socijalni sastav susedstva. Najveća slabost Saundersovog koncepta je njegova teza da je težnja ka vlasničkom statusu u stanovanju imanentna ljudskoj prirodi. Ovoj argumentaciji

najoštrije se suprotstavio Kemeny (1994) tvrdeći da tip stambene politike odlučujuće određuje vrednosnu skalu stambenih klasa, te stepen njihove socijalne heterogenosti ili homogenosti odnosno mobilnosti socijalnih slojeva između stambenih klasa, što dobro ilustruju analize različitih stambenih sistema.

Slično Saudersovoj analizi, ali sa kritičkom konotacijom, Bauman (1998) ukazuje na značaj podela u sektoru potrošnje po socijalni identitet. On tvrdi da, kako je potrošačko društvo postmoderne bazirano na izboru, ona dobra koja su odabrana po slobodnom izboru imaju snagu distinkcije nad onima koja su nekome alocirana. Posledično, oni kojima su dobra alocirana doživljavaju sebe kao neuspešne i isključene iz društva. Socijalno stanovanje kao alocirano dobro postaje polje distinkcije uspešnih i neuspešnih potrošača, jer stambeni status predstavlja razgraničenje između onih koji su sposobni da se ponašaju u skladu sa poželjnim normama potrošnje i onih koji su iz toga isključeni. Na taj način podrija se suština koju je Marshal pripisao građanskom statusu jer on postaje asociran sa tržištem a socijalni akteri postaju građani veštinom tržišnog konzumiranja dobara i servisa. Odgovor kojim neoliberalna politika odgovara na ove kritike nalazi se u maksimalnom proširenju tržišnog poslovanja i potrošačkog izbora i na javni sektor (privatizacijom u širem smislu).

Saundersova teza pokrenula je istraživanja fokusirana na pitanje stambene mobilnost (inter i intra generacijska) kao zapostavljeno pitanje socijalne stratifikacije. Savage, Watt i Arber (1990) su, sledeći Goldthorpovu argumenatciju o procesu formiranja klasa, smatrali da tvrdnju o uticaju stambenih statusa na životne šanse usled njihove strukturne specifičnosti treba proveriti na podacima o stambenoj mobilnosti odnosno otvorenosti vlasničkog stambenog statusa za korisnike opštinskih stanova. Drugi rečima, da bi se odgovorilo na pitanje da li se u sektoru potrošnje formiraju smisleni socijalni kolektiviteti važno je proučavati stambenu mobilnost odnosno utvrditi stepen samoreprodukcije određenih stambenih statusa, jer se samo na toj osnovi može govoriti da stambeni statusi čine osnovu socijalne identifikacije i kolektivne akcije. Imajući u vidu promene stambene politike autori smatraju da je usled dramatičnih promena u distribuciji stambenih statusa nakon 1945 godine mnogo ljudi zabeležilo prelaze iz jednog stambenog statusa u drugi, posebno iz privatnog rentalnog u vlasnički i opštinski rentalni, a potom iz opštinskog rentalnog u vlasnički, te analogno Golthorpovoj servisnoj klasi i klasa opštinskih stanara, a posebno vlasnika, mora imati raznoliko stambeno poreklo. Međutim, i popred visokog nivoa apsolutne mobilnosti nalazi ukazuju da su u relativnom smislu deca vlasnika stanova imala 2.4 puta veće šanse od dece korisnika rentalnog sektora da steknu stan u vlasništvu.

Watt (1996) je istraživao u kojoj meri razlike u socijalnoj pripadnosti među decom korisnika opštinskih stanova određuju njihovu stambenu mobilnost<sup>42</sup> Pošlo se od Pahlove (1989) teze da u procesu socijalne polarizacije sve veću težinu dobija podela između domaćinstava u kojima nekoliko članova ima zaposlenje naspram

<sup>42</sup> Metodološki istraživanje je postavljeno tako da su roditelji, korisnici opštinskih stanova preko 20 godina, izveštavali o socijalnoj poziciji svoje odrasle dece i njihovom stambenom statusu.

onih u kojima samo jedan radi ili nema zaposlenih. Naime, Pahl smatra da ova podela umanjuje tradicionalne klasne razlike a posebno razlike između radničke klase i srednjih klasa zasnovane na kriterijumu manuelnog/nemanuelnog rada te da je relevantna za kreiranje nove srede klase naspram potklase. Za osnovu podele Pahl ne uzima samo pozicije domaćinstva u pogledu položaja njenih članova na tržištu rada već i na stambenom tržištu. Naime, pored toga što su domaćinstva srednje klase sa većim brojem zaposlenih članova ona su u većoj meri i vlasnici stanova, dok je potklasa definisana i isključenjem iz vlasničkog stambenog statusa. Rezultati istraživanja potvrdili su da je destinacija u stambenoj karijeri pod uticajem klasnih razlika. Takođe, potvrđen je uticaj broja zaposlenih u domaćinstvu među pripadnicima radničke i posredujuće klase (rutinski nemanuelci), kod kojih je broj zaposlenih članova u domaćinstvu povećavao verovatnoću ulaska u vlasnički status, dok se kod pripadnika servisne klase ove razlike nisu pokazale statistički značajnim (Watt, 1996:547).

### 2.4.2 Stambena istorija i stambene strategije

U sociologiji stanovanja neke od najzastupljenijih istraživačkih tema koncentrišu se na pitanja da li i u kojoj meri uslovi stanovanja (prenaseljenost, pre svega) utiču na kvalitet porodičnog života, da li dostupnost stanovanja utiče na proces formiranja domaćinstava i njihovu strukturu, te da li se može govoriti o povoljnosti pojedinih stambenih statusa (vlasnički naspram rentalnom) za pojedine porodične/neporodične tipove domaćinstava (Gober, 1992: 172). Koncept stambenih karijera u sociologiji stanovanja razvijen je upravo iz potrebe proučavanja ovih tema, posebno treće, a pod uticajem i u povezanosti sa pristupom životne istorije (Kendig, 1990; Clark & Dielman, 1996).

Stambena karijera određena je stanovima koje individua/porodica sukcesivno nastanjuje tokom života, i tesno je povezana sa drugim aspektima životne istorije: obrazovnom, profesionalnom, bračnom, itd. Abramsson i Borgegard (1997:442-443) naglašavaju da pojam karijera konotira progresivno kretanje, dakle, ukazuje na korake koje individua/domaćinstvo čini da bi poboljšala svoje uslove stanovanja i bazično generalizuje skustvo pripadnika srednje klase u liberalnim ekonomskim sistemima. Tako poželjna stambena karijera započinje stanovanjem sa roditeljima, zatim sledi zakup stana (u privatnom rentalnom sektoru), te kupovina stana (prvi, drugi, treći) koju omogućava dostignuta zrelost u drugim karijerama (zaposlenje, ulazak u brak/zajednicu, akumulirana štednja) (Kendig, 1990:133-139). Ovaj model postulira prelaz od zakupa stana ka vlasništvu kao univerzalan, pri čemu samo manjina individua/domaćinstava ima stambene karijere koje otpočinju kupovinom stana. Takođe, smatra se da su relativno retke karijere koje beleže inverzno kretanje (u vrednosnom kontekstu ovog modela silaznu mobilnost), od vlasničkog ka rentalnom statusu. U progresističkom pristupu, dakle, smatra se da su za različite etape životnog ciklusa karakteristične različite stambene potrebe i statusi, te da je zakup stana karakterističan za novoformirana domaćinstva, samačka i porodice sa jednim

roditeljem, dok je vlasništvo nad stanom/kućom karakterističan stambeni status za klasični tip nuklearne porodice.

Pristup stambene istorije (karijere) može se smatrati dobrim analitičkim oruđem samo ukoliko se primenjuje kontekstualno, jer je izbor stambenog statusa i stambena mobilnost produkt složenog spleta, s jedne strane, različitih aspekata socio-demografske pozicije individua (zaposlenost, dohodak, porodični status) i, s druge strane, institucionalnog okvira dostupnosti različitih stambenih statusa (Abramsson & Borgegard, 1997:443).

Individualizacija životnih stilova i karijera (u svim dimenzijama) onemogućava oslanjanje na uniformni model životnog ciklusa u oblasti stanovanja (roditeljsko domaćinstvo → samačko domaćinstvo → sklapanje braka → klasična nuklearna porodica → prazno gnezdo: odlazak odrasle dece → staračko samačko domaćinstvo). Porast značaja subjektivnih faktora, kao i objektivne promene na tržištu rada, u sferi programa države blagostanja i mera stambene politike, ne samo da uslovljavaju diverzifikaciju stambenih karijera i individualizaciju procene njihove uspešnosti, već ukazuju i na porast međugeneracijskih razlika. Naime, u razvijenim evropskim zemljama mladi su se pre nekoliko decenija lakše opredeljivali za napuštanje roditeljskog domaćinstva usled značajne ponude stanova u javnom rentalnom sektoru i manjih i jeftinijih stanova u vlasničkom sektoru. Poslednjih godina, usled sužavanja izbora u obe od navedenih stambenih opcija, mladi se sve kasnije opredeljuju na odlazak iz roditeljskog domaćinstva i upuštanje u dugotrajne finansijske aranžmane (hipotekarni stambeni krediti), što ima efekta i na odlaganje bračne/partnerske zajednice odnosno roditeljstva (Abramsson & Borgegard, 2001:4). Takođe uočava se i porast potrebe mladih da se oslone na pomoć roditelja pri formiranju samostalnog domaćinstva (Morris, 1990:159). Okretanjem državnih subvencija od javnog rentalnog sektora i fokusiranjem na produkciju većih i kvalitetnijih stanova dolazi do raskoraka između ponude i tražnje za manjim/jeftinijim stanovima. Pored mladih, kojima manji stanovi olakšavaju ulazak u vlasnički sektor, na porast tražnje za ovim stanovima utiče i porast proporcije vlasnika stanova u starijim kohortama, koji žele da prodaju stan i kupe manji kako bi obezbedili sredstva za druge potrebe svakodnevnog života (Balchin, 1995).

Stambene probleme domaćinstava treba proučavati na nekoliko ravni. Prva ravan, institucionalnih mogućnosti: postojanje stambene nestašice, razućenost vlasničkih tipova stanovanja, stimulativnih mera stambene politike, mera i uslova socijalizacije stambenih troškova, itd. Druga ravan odnosi se na dostupnost stanova u datom institucionalnom okviru a u zavisnosti od raspoloživih resursa domaćinstva po osnovu dohotka (iz različitih izvora), broja zaposlenih članova domaćinstva odnosno koncentracije rada (i dodatnih poslova), njihovog zanimanja i drugih objektivnih dimenzija socijalnog položaja. Ova ravan u skladu je sa Pahlovim (1973) ukazivanjem da domaćinstva iste socijalne pozicije mogu imati različit stepen dostupnosti stanovanju, zavisno od faktora kao što su: dužina boravka u nekom gradu, boja kože, dostupnost raznih formi kapitala, broj zavisnih članova porodice.

Treća ravan tiče se strategija koje domaćinstva razvijaju da bi u datom institucionalnom okviru rešila svoje stambeno pitanje. Reč je odlukama/akcijama koje pojedinci/domaćinstva donose/preduzimaju u domenu radnih aktivnosti, reorganizacije potrošnje, rađanja, itd. Pri tome, način na koji će pojedinac/domaćinstvo percepirati svoju stambenu situaciju ne zavisi samo od posedujućih resursa (materijalnih, energetskih, vremenskih) već i resursa šire porodice i onih koji se mogu ostvariti po osnovu drugih vrsta socijalnog umrežavanja, kao i po osnovu nivoa informisanosti o mogućnostima prevazilaženja strukturnih/institucionalnih prepreka. Takođe, na razvijanje određene stambene strategije i percepciju stambenog problema utiču i preference koje članovi domaćinstva imaju, ne samo u pogledu stanovanja, već i drugih značajnih dimenzija života (profesionalna, roditeljska, itd.), a koje su pod uticajem individualnih vrednosti i društvenih normi (obrazovanja i socijalnog habitusa) (Dieleman & Everaers, 1994: 12-13). Stoga se može reći da domaćinstva mogu da delaju na stambenom tržištu shodno različitim resursima/vrstama posedujućih kapitala: materijalnim (imati), saznavnim (znati) i socijalnim (biti) (Abramsson et al. 2000:6). Bourdieu (1976:118) smatra da akteri mogu funkcionisati tako što svesno teže (re)inventiranju strategija koje su u datoj sredini prihvaćene kao funkcionalne/efikasne ili im se inertno prepuštaju. Takođe, strategije se mogu manifestovati i odlukama da se ne preduzimaju akcije na određenom polju, za određeno vreme, jer akteri procenjuju da bi sa raspoloživim resursima efekat bio manji od neophodnih ulaganja.

Istraživanja fokusirana na stambene karijere i stambene strategije za jedinicu posmatranja uzimaju domaćinstvo što ih suočava sa posebnim analitičkim problemima jer domaćinstvo predstavlja kolektivitet sa specifičnim odnosima moći koji pojedinci imaju na osnovu resursa/uloga kojima raspolažu (starost, obrazovanje, zaposlenost, rad u kući, nivo dohotka, socijalno poreklo, porodična uloga i sl.), te samim tim mogu imati i različiti uticaj na stambene strategije koje domaćinstvo kao grupa primenjuje. Ovim aspektima bavi se pristup koji posmatra domaćinstvo na institucionalan način, kao mesto konflikta i pregovaranja pojedinaca, od čijeg ishoda zavise odluke o alokaciji rada, dohotka, potrošnje u cilju ostvarenja ciljeva vezanih za stanovanje (Pugh, 1997).

Proučavanje strateškog ponašanja podrazumeva da je u njegovoj osnovi ciljno racionalno delanje, te se istraživanja ove vrste često oslanjaju na ekonomske teorije racionalnog izbora. Da sociološka istraživanja ne bi izgubila svoju osobenost i prihvatila podsocijalizovani model specifičan za ekonomsku teoriju (koja svoje postavke bazira na atomizovanim pojedincima koji se rukovode vlastitim interesima i racionalnom kalkulacijom), a da istovremeno ne zapadnu u zamke presocijalizovanog modela (u kome je ustanovljeni model ponašanja duboko interiorizovan u pojedinca/društvene grupe a njihovo konkretno delanje i odnosi imaju malo značaja), neophodno je u duhu Weberove tradicije posmatranje ekonomskog delanja kao jedno od oblika društvenog delanja. U ovom smislu odlučivanje treba sagledati kao racionalnu aktivnost koja se odvija u normativnom okviru određene društvene zajednice ali koja je izložena stalnoj modifikaciji pod uticajem mreže socijalnih



odnosa kojoj društveni akteri pripadaju. U ovom kontekstu relevantna su gledišta Saundersa i Kemenya, u pogledu razlika između vlasničkog i rentalnog stambenog sektora. Dok Saunders (1990) ukazuje na ontološku sigurnost koju daje privatno vlasništvo nad stanom, koja ne proizlazi samo iz akumuliranog materijalnog bogatstva već i iz veće slobode izbora na tržištu, doživljaja samodovoljnosti, samostalnosti u odnosu na birokratski sistem alokacije, sigurnosti i ličnog identiteta, Kemeny (1981) dokazuje da stepen sigurnosti i poželjnosti stambenih statusa određuje ideološki kontekst u skladu sa kojim je oblikovana stambena politika te da je racionalnost individualnog izbora u stanovanju izraz normativnog okvira društvene zajednice

Jedna od dobrih ilustracija institucionalne kontekstualnosti stambenih karijera je istraživanje Pickvanceovih (Pickvance & Pickvance, 1994:658-659), koje pokazuje da u Engleskoj postoje značajne klasno/slojne razlike u kombinovanju stambene i drugih strategija, poput onih koje se baziraju na odlukama o vremenu napuštanja roditeljske kuće, ulaska u brak ili kohabitaciju, rađanja prvog deteta<sup>43</sup>. Tako je za pripadnike srednje klase karakteristično ranije napuštanje roditelja nego za radnike i to primarno zbog školovanja a ne braka, dok radnici češće završavaju školovanje, pa i sklapaju brak, pre napuštanja roditeljskog domaćinstva. Pri tome, ove razlike nisu uslovljene samo nivoom obrazovanja i profesionalnih aspiracija već i preferiranim stambenim statusima, te neophodnim resursima da bi se ostvario ulazak u željeni stambeni sektor. Zbog razlika u nivou dohotka radnička domaćinstva preferiraju iznajmljivanje stana u javnom sektoru, a novoformirana domaćinstva srednje klase ulazak u vlasnički sektor. Tokom 1980-ih, mere stambene politike u Velikoj Britaniji omogućavale su poreske olakšice na hipotekarne obaveze više osoba za isti stan, čak i za osobe koje nisu u braku, što je podsticalo pripadnike srednjih slojeva na odvajanje od roditeljskog domaćinstva pre zasnivanja braka, kao i na kohabitacione zajednice. Nakon povlačenja ove mere sve je češća praksa produžavanja zajedničkog života sa roditeljima pre zasnivanja braka, ili čak nakon toga, jer ova opcija omogućava štednju za stan<sup>44</sup>. Takođe, među pripadnicima srednje klase u Engleskoj, ulazak u vlasnički sektor stanovanja povezan je sa odlaganjem rađanja u cilju sticanja resursa za kupovinu stana. Nasuprot tome, mladi radničkog socijalnog položaja ulaze u brak i/ili rađaju decu živeći u zajednici sa roditeljima (po pravilu radnika, korisnika opštinskih stanova), jer uslovi prenaseljenosti i izdržavana deca povećavaju verovatnoću dobijanja opštinskog stana.<sup>45</sup> Ovi nalazi navode Pickvanceove na zaključak da se

<sup>43</sup> Istraživanje Jones & Wallace (1990: 146-148) došlo je do istog zaključka testirajući Beckovu tezu o individualizaciji (po kojoj dolazi do opadanja značaja strukturalnih varijabli jer život postaje biografski projekat). Oni pokazuju da modeli tranzicije (iz detinstva u odraslost, iz roditeljskog u samostalno domaćinstvo odnosno partnerski odnos/brak) upućuju na reprodukciju bazične klasne strukture, te da su ovi modeli još u značajnoj meri određeni strukturalnim mogućnostima i ograničenjima.

<sup>44</sup> Moris (1990:159) naglašava da opcija zajedničkog života sa roditeljima novoformirana domaćinstva oslobađa stambenih troškova pa se može smatrati subvencijom mimo budžeta na mikronivou (jer bi roditelji u svakom slučaju morali da plaćaju stan a ne tražeći od dece učestvovanje u ovim troškovima omogućuju im štednju za rešavanje stambenog pitanja)

<sup>45</sup> Kako ulazak u vlasnički sektor zahteva dva prosečna dohotka srednje klase odnosno kako je dobijanje opštinskog stana olakšano imanjem dece, Morris (1990:161) ukazuje da stambena politika u Engleskoj utiče da formiranje

pitanje dostupnosti stanovanja (koje u bitnoj meri određuje stambenu istoriju i njen odnos sa drugim aspektima Životne istorije) ne može u potpunosti razumeti ukoliko se ne sagledaju strategije koje domaćinstva primenjuju da bi se našla u poziciji koja im omogućuje dostupnost preferiranog stambenog statusa (1994: 660-661; 675).

Posebnu pažnju proučavanja stambene karijere u razvijenim kapitalističkim društvima privlači i problem beskućništva. Neposredovanje adekvatnog ekonomskog (zaposlenost, odgovarajuće zanimanje i dohodak) i kulturnog kapitala (odgovarajuće obrazovanje) važne su odrednice beskućništva a u savremenom društvu njihov efekat pojačan je demografskim promenama koje bitno umanjuju socijalni kapital pojedinca odnosno domaćinstva. Blau (1992) smatra da se pri analizi fenomena beskućništva mora voditi računa o težna oblika beskućništva, trajnosti i šansama za izlazak iz ovog stanja, pri čemu su od ključnog značaja ukupna socijalna pozicija pojedinca, klasna pripadnost, socijalno poreklo, porodična situacija ali i neposredne strukturne promene stambene i socijalne politike. Upravo zbog promena u oblasti stambene politike tokom 1980-ih i 1990-ih, dolazi do porasta beskućništva ili bar njihove vidljivosti (Avramov, 1997). Jedna od strategija beskućnika i/ili ljudi sa neadekvatno rešenim stambenim pitanjem zasniva se na bespravnom naseljavanju/zauzimanju praznih stanova i/ili kuća, praksi koja je poznata na Zapadu kao „skvoting”. Time se ne samo teži neposrednom obezbeđenju krova nad glavom već se želi postići i sociopsihološki efekat razotkrivanja manjkavosti aktualnih rešenja stambene politike (Vujović, 1997: 114).

Pažnju analitičara stambenih strategija privlače i razne građanske inicijative u stanovanju. Njihova aktivnost koncentriše se na uslove korišćenja dobara kolektivne potrošnje (stanovanje javnog sektora, obrazovne institucije javnog sektora, i sl) i zaštitu kvaliteta Žvota na lokalnom/susedskom nivou. Sociološke analize fokusiraju se na vrstu zahteva, načine njihove realizacije i socijalni sastav aktera. Zahtevi se ne odnose samo na adekvatnost javnih resursa, već i na institucionalne uslove realizacije prava na stan, kroz zahteve da se bude konsultovan odnosno participira u donošenju određenih mera i radu institucija nadležnih za (javno) stanovanje i lokalnu upravu. I u ovim istraživanjima institucionalni i politički kontekst neophodna su objašnjavajuća varijabla strategija koje se razvijaju u realizaciji/zaštiti prava na stan, njihove uspešnosti i dometa, situacionog karaktera i/ili institucionalizacije. Po pravilu ove inicijative, posebno na naseljskom nivou, regrutuju stanovništvo različitih socijalnih grupa (premda najčešće srednje i nižih pozicija) (Pickvance, 1995: 199). I pomenuta startegija skvotinga može imati obeležja socijalnog pokreta u stanovanju, a u njenoj osnovi ne retko se nalazi i težnja da se živi u određenoj lokalnoj zajednici na principima samoorganizovanja (Vujović, 1997: 114).

### 2.4.3 Socijalne i rezidencijalne nejednakosti

Definisanje osnovnih pravilnosti razvoja grada zasniva se u velikoj meri na potrošačkim modelima srednje klase u stanovanju, kao najmasovnijem segmentu

---

domaćinstva postaje sve teže ukoliko nije praćeno formiranjem porodice.

društva, dok, istorijski posmatrano, sa razvojem modernog klasnog društva rezidencijalne razlike postaju značajnije jer se njima kompenzira relativna otvorenost socijalne stratifikacije (Bodnar, 2001:31).

Razvoj različitih rezidencijalnih modela posmatra se i u neposrednoj povezanosti sa procesom ekonomskog razvoja odnosno lokacionih specifičnosti procesa industrijalizacije kao neposredne determinante prostornog modeliranja grada. Tako se prva faza ovog razvoja odnosi na proces ubrzane industrijalizacije i rapidnog demografskog rasta gradova u kojoj viši i srednji slojevi još žive na centralnim područjima grada, da bi u drugoj fazi, usled nagomilanih ekoloških problema, težili da izmeste svoje rezidencije na povoljnije lokacije obodnih delova grada. Druga faza vezana je za zrelost industrijskog perioda a u demografskom smislu za početak dekoncentracije gradskog stanovništva, jer populacioni rast suburbija prati opadanje broja stanovnika centralnih gradskih područja (*inner cities*), te se ponekad označava i kao faza dezurbanizacije. Američki model suburbanizacije obeležava individualna porodična kuća u vlasništvu, a evropski mešovina tipova stanovanja i vlasničkih statusa. Zapravo, i u kapitalističkim zemljama Evrope, kada je reč o preferencama i modelima suburbanog stanovanja srednje i više klase preteže individualni i vlasnički tip stanovanja, dok je kolektivni tip u većoj meri vezan za javni rentalni sektor, a zavisno od njegovog tretmana varira i socijalni sastav korisnika. Faza deindustrijalizacije ekonomije uslovljava je porast multifunkcionalnosti suburbija odnosno fizičko izmeštanje industrijskih sadržaja na suburbane lokacije, na koje se postepeno dislociraju i rutinizirani servisi. Sa stanovišta stambene funkcije to koincidira fokusu politike ka uključivanju što šireg spektra društvenih grupa u vlasnički sektor a posledično i suburban način života<sup>46</sup> To, s jedne strane, podstiče najviše društvene slojeve ka dislociranju i formiranju ekskluzivnih i novih suburbija, dakle inicira proces socijalne filtracije postojećih suburbija, a s druge strane, uglavnom među pripadnicima servisne klase, uslovljava proces džentrifikacije.

Kako je proces suburbanizacije uslovio, u većoj ili manjoj meri, odliv viših dohodovnih grupa iz centralnog područja grada, proces džentrifikacije povezan je sa merama stambene politike u cilju iniciranja porasta pripadnika viših slojeva na centralnim gradskim lokacijama a radi obezbeđenja povoljnije poreske osnove kao budžetskog prihoda lokalne vlasti. Proces džentrifikacije podrazumeva promenu kako fizičkih struktura stambenog fonda tako i socijalnog sastava njegovih korisnika odnosno izgradnju luksuznih stanova na lokacijama, do tada, siromašnog stanovanja, pri čemu se pređašnje stanovništvo izmešta u korist viših socijalnih grupa. Džentrifikacijom se naziva i gradnja luksuznih stanova na lokacijama koje su procesom deindustrijalizacije grada napuštene izmeštanjem industrijskih postrojenja i sa njima povezanih funkcija (takozvane brown fields lokacija i proces reciklaže gradskog prostora). Otuda džentrifikacija označava povratak pripadnika srednje klase na

<sup>46</sup> Suburbani način života inicijalno je koncipiran da spoji prednosti ruralnog (čist vazduh, individualna kuća) i urbanog života (izbor radnih mesta, mogućnosti zabave, infrastrukturna opremljenost koja obezbeđuje adekvatan standard života i kvalitetan transport). Suburbane enklave najelitnijeg stanovanja po pravilu su oslonjene na individualni transport upravo da bi obezbedile prostornu distancu od ostalih društvenih grupa.

centralna gradska područja ali ne isključivo putem izmeštanja grupa nižeg socijalnog položaja, te se ovaj proces smatra i važnim aspektom faze reurbanizacije odnosno zaustavljanja pada brojnosti stanovništva centralnih gradskih područja.

Kada se govori o promenjenom stilu života nove servisne klase naglašava se njegoova različitost u odnosu na tradicionalnu srednju klasu koju obeležava: veća potrošnja no štednja, velika prostorna mobilnost uopšte uključujući i stambenu, hedonistički individualizam, negacija ili odlaganje braka kao i roditeljstva. Mere stambene politike išle su u susret (kreiranju) stambene tražnje servisne klase, pri čemu se imalo u vidu da oni rade u produkcionim servisima lociranim na centralnim gradskim područjima kao i da je potrošnja zasnovana na upotrebi određenog prostora od velikog značaja za servisnu klasu. Ovo stoga što njeni pripadnici teže da poboljšaju i legitimizuju svoju poziciju u društvu jasnim razgraničavanjem od pripadnika nižih socijalnih pozicija i postizanjem prepoznatljive sličnosti sa pripadnicima viših pozicija putem upotrebe simboličkog kapitala u čemu stanovanje ima izrazit značaj.<sup>47</sup>

Proces džentrifikacije postao je predmet diskusija autora različitih teorijskih usmerenja. Pre svega, predstavlja izazov tradicionalnim postavkama susedske dinamike i urbane socijalne strukture koje obeležava teorija sukcesije odnosno pravilnost izmeštanja bogatih stanovnika u sve kvalitetnija susedstva te nastanjanje nižih socijalnih grupa u susedstva koja su im na taj način postala dostupna. Po ovoj teoriji dobro susedstvo je suburbano susedstvo jer su prostornost i niska gustina naseljenosti a ne blizina centra dominantni kriterijumi. Marksistički mislioci ukazuju da su i suburbanizacija i džentrifikacija odraz pomeranja kapitala između različitih sektora ekonomije i delova grada (Harvey, 1978; Smith, 1986), a ovi procesi objašnjavaju se promenom profitabilnosti lokacija i naglaskom na ekonomsku teoriju raskoraka rente (rent gap theory).<sup>48</sup> Proučavanje procesa džentrifikacije u velikom broju studija bazira se i na nominalističkom pristupu koji dominantni uzrok ovog procesa nalazi u

<sup>47</sup> Simbolički kapital odnosi se na luksuznu robu koja ima statusno značenje za potrošača koji tek posredstvom konverzije novca u dobra luksuzne potrošnje obezbeđuje samoreprodukciju ekonomske moći i dominacije. Fokus na simbolički kapital karakterističan je za servisnu klasu jer je, s jedne strane, nedostupan većini radničke klase iz troškovnih razloga a, s druge strane, nije neophodan višim (vlasničkim) klasama upravo zbog toga što oni poseduju najviše pozicije i ekonomski kapital (Halfacre 1992: 159-160). Lash i Urry (1987) smatraju da je servisna klasa ovakvom strategijom odigrala aktivnu ulogu u transformaciji kapitalizma od organizovanog ka dezorganizovanom tipu. Naime, u periodu formiranja servisne klase u okvirima organizovanog kapitalizma ona je kreirala značajnu tražnju u oblasti obrazovanja da bi potom, kao refleksivni subjekt, bazirala svoju strategiju smanjenja inkonzistentnosti socijalnog položaja po osnovu konverzije kulturnog kapitala u ekonomski i politički metodama simboličke borbe (simboličkim kapitalom), produkujući simbole koji prodiru u opšte socijalno polje i obezbeđuju legitimizaciju svojih načela. Ovom borbom oni su doprineli de-diferencijaciji polja ili struktura i de-diferencijaciji habitusa društvenih agenata.

<sup>48</sup> Tako su gradovi 19. veka imali klasičnu krivu vrednosti zemljišta: najvišu u centru, sa laganim opadanjem ka periferiji. Proces suburbanizacije bio je i iniciran takvom distribucijom vrednosti zemljišta, jer je činio investicije u suburbiju profitabilnim. No sa suburbanizacijom, kako stanovanja tako i industrijskih sadržaja, dolazi do dezinvesticija na određenim centralnim gradskim lokacijama, čime njihova vrednost pada kako u odnosu na CBD (centralna poslovna zona) tako i u odnosu na suburbane lokacije. Naime, kada kapitalizovana renta postojećih struktura padne ispod potencijalne za datu lokaciju dostiže se tačka na kojoj je raskorak ostvarene i potencijalne vrednosti rente toliko veliki da investiranje ponovo obezbeđuje značajan profit. Upravo se ovaj trenutak povezuje sa pojavom procesa džentrifikacije na odgovarajućim centralnim gradskim lokacijama.

promenama Životnog stila odnosno potrošačkih modela nove servisne klase, kao kreatora tražnje za džentifikovanim oblicima stanovanja. Marksistički pristup u priličnoj meri zanemaruje ovu dimenziju a ukoliko prepoznaje individualne preferencije locira ih na strani ponude (interes privatnih developera da investiraju na datoj lokaciji). Hamnett (1991:49) smatra da su ova i slična podvajanja strukturnih i individualnih agenata rezultat pionirskih pokušaja teorijskog ovladavanja ovim relativno novim urbanim/stambenim fenomenom i da njihove jednostranosti svakako treba prevazilaziti.

U pokušaju da idealnotipski predstave socijalnu mapu grada razvijenih kapitalističkih zemalja krajem 1980-ih i početkom 1990-ih, Harloe i S. Fainstein (1992: 256-268) smatraju da je klasa vlasnika krupnog kapitala, zajedno sa predstavnicima nove servisne klase akter procesa džentifikacije i razvoja novih ekskluzivnih suburbanih enklava, pretežno u vlasničkom sektoru stanovanja ili luksuznom i skupom rentalnom sektoru. Ostali pripadnici srednjeg sloja (službenici, poluprofesionalci kao i visoko kvalifikovano radništvo) slede standardizovani suburban model stanovanja (kuća ili stanova u privatnom vlasništvu, no, sa značajnim razlikama u standardu stanovanja) dok su najniži stratumi srednjih slojeva i radništva koncentrisani u rentalnom sektoru (javni rentalni sektor odnosno stanovi niskog kvaliteta u privatnom rentalnom sektoru), pri čemu su najzapušteniji delovi ovog sektora, posebno na centralnim gradskim lokacijama<sup>49</sup> nastanjeni najsiromašnijim i u velikoj meri marginalizovanim stanovništvom. Ovi autori uočavaju da su najviše socijalne grupacije prostorno najmanje fragmentisane, dok srednje statusne grupe imaju veoma različite suburbane interese. Prema njihovom mišljenju to ukazuje da prostorna dimenzija u stambenoj politici ima dvostruku ulogu, s jedne strane, da homogenizuje socijalne interese (proširenjem socijalne baze suburbanog/vlasničkog sektora stanovanja) a, s druge strane, da onemogućuje integraciju međuslojnih interesa po pitanju kvaliteta stanovanja.

Poseban segment istraživanja u urbanoj sociologiji i sociologiji stanovanja predstavljaju istraživanja kvaliteta Života na nivou susedstva, koja poslednjih decenija dobijaju na značaju jer promene u programima države blagostanja i naglasci na ličnoj odgovornosti građana uslovljavaju porast dohodovnih nejednakosti, siromaštva, socijalne isključenosti i socio-prostorne polarizacije u gradovima. Istraživanja Wilsona (1987, 1996) ponovo su pokrenula pitanja o uticaju siromašnih susedstava na stepen socijalne isključenosti njihovog stanovništva. Siromašno susedstvo definisano je kako koncentracijom stanovništva niskog dohotka, nezaposlenih i/ili primalaca socijalnih davanja tako i lošim fizičkim karakteristikama stanova, niskim nivoom kvaliteta socijalne infrastrukture (škole, dečije ustanove i sl.), kao i nedovoljnom raznovrsnošću urbanih struktura/aktera a samim tim i socio-kulturnih modela bitnih za proces socijalizacije i reprodukciju dominantnih normi. U ovakvim susedstvima zabeležene su visoke stope ranog napuštanja škole, vanbračnih rađanja, trudnoća adolescentkinja, konzumiranja alkohola i droge, i sl., što je praćeno daljim

<sup>49</sup> Dobar deo ovog stanovništva naseljava i privremeno napuštene zgrade, posebno na centralnim gradskim lokacijama čije izdavanje nije rentabilno jer donosi prihod niži od potencijalne rente na datoj lokaciji.

fizičkim propadanjem stambenog okruženja. Istraživanja su pokazala da je pretpostavljeni negativni uticaj Života u ovakvim susedstvima na individualne biografije njegovih stanovnika sa većom verovatnoćom ispoljavanja kada su njihove socijalne veze i aktivnosti vezane za prostor ograničene na neposredno stambeno okruženje odnosno susedstvo.<sup>50</sup> Otuda se u ovakvim istraživanjima u sve većoj meri počinje primenjivati mrežna analiza (network analysis) ukupnih odnosa stanovnika susedstva, koja su ukazala da su mreže siromašnog stanovništva manje razvijene i u socijalnom i u prostornom smislu. Takođe, istražuje se i potencijalni uticaj susedstva na socio-demografske grupacije čiji je način Života u većoj meri vezan za neposredni prostor stana: na decu, domaćice, nezaposlene (Friedrichs (1998: 84). Wilson (1996: 191-215) je posebno istakao negativan efekat procesa socijalne filtracije sitomašnih naselja na samoreprodukciju socioekonomske isključenosti stanovništva. Odlazak socijalno uspešnih pojedinaca iz ovih naselja otežava normalnost Života u njima jer izostaje prisustvo uspešnih modela i pozitivna identifikacija, te eksplicitne norme i sankcije protiv deformisanih oblika ponašanja unutar lokalne zajednice. Pri tome, Wilson reafirmiše pojam potklase jer smatra da se njime na adekvatniji način ističe posebnost stanovništva koje se nalazi u socio-prostornoj izolaciji.<sup>51</sup>

U Želji da napravi distinkciju između uspešnih lokalnih zajednica, koje uspevaju da obezbede poslove stanovništvu kao i delimičnu intergaciju u širu društvenu zajednicu, i onih koje to nisu, Marcuse (1997: 231-239) uvodi pojam enklave naspram geta, premda su oba pojma, posebno u američkim, ali sve više i u evropskim gradovima, sa etničkim predznakom. Analizirajući američke gradove poslednjih decenija, Marcuse smatra uputnim razlikovanje isključenog geta od klasičnog geta. Dok savremeni geto karakteriše ekonomska i socijalna isključenost lokalnog stanovništva u odnosu na dominantno društvo (koje ga više ne prepoznaje ni kao rezervnu radnu snagu), u klasičnom getu pre je bilo reči o odnosu subordinacije. Po njegovom mišljenju, odnos subordinacije prema dominantnom društvu sada je primereniji za enklave siromašnog stanovništva (Marcuse 1997: 241).

Formiranju enklava siromašnog stanovništva ide u prilog i činjenica da su u mnogim evropskim zemljama stanovi javnog sektora građeni po konceptu novih stambenih naselja moderne arhitekture, koja su ne samo limitiranih standarda prefabrikovane gradnje već i izvedeni na izdvojenim lokacijama. Takva prostorna rešenja povećavaju getoizaciju korisnika javnog rentalnog sektora a zastupljenost primalaca socijalnih davanja u ovim naseljima pojačava argumente kulture siromaštva kojom se objašnjava samoreprodukcija njihovih socijalnih problema. Iako se u ovom pogledu

<sup>50</sup> Friedrichs (1998: 82) ukazuje na metodološku teškoću određivanja granica susedstva jer se istraživanja najčešće oslanjaju na statističke krugove ili druge administrativne podele (poštanski kodovi) što najčešće nije dobra aproksimacija mentalnih mapa ispitanika o svom susedstvu.

<sup>51</sup> Dosta autora je u ovom kontekstu kritično prema diskursu potklase jer smatra da on omogućava prikrivanje rasnih i rodni razlika odnosno ne ukazuje na strukturne uzroke kreiranja socijane i prostorne isključenosti (N. Feinstein, 1996: 218-220; Morris, 1996: 175). Gans (1996:151) je takođe oprezan u upotrebi pojma potklase, smatra ga korisnim u cilju ilustracije socio-prostorne isključenosti ali ne i njene eksplicacije, te ukazuje da bi, čak, bilo adekvatnije koristiti pojam potkaste kako bi se bolje istakao stepena isključenosti dela stanovništva koju produkuje savremeno društvo.

ključnim može smatrati nizak kvalitet kolektivne potrošnje na lokalnom nivou (posebno u obrazovnom sektoru) Giddens (1994: 147) ne isključuje i uticaj kulture u vidu demoralizacije, koja se u takvim strukturnim uslovima produkuje.

Zbog nepovoljnih eksternih efekata ovakvih stambenih naselja (vrednost lokacija u širem gradskom kontekstu), pristupa se programima njihove obnove i revitalizacije. Sociološki timovi uključeni u projekte insistiraju na refleksivnoj sposobnosti korisnika da razvijaju adaptabilne strategije u okvirima datih strukturnih ograničenja o kojima treba voditi računa pri koncipiranju programa obnove ovih naselja. Reč je o takozvanom generativnom pristupu u urbanoj sociologiji i sociologiji stanovanja koji se oslanja na Giddensov koncept refleksivnosti i Bourdieov koncept habitusa. Primena ovog koncepta posebno identifikuje problem mentalne matrice implementatora programa (lokalna vlast/predstavnici planerskih institucija), jer su oni skloni da *a priori* tumače refleksivnost korisnika iz perspektive potencijalne opasnosti zloupotrebe programa. To ima za posledicu da se veća pažnja posvećuje preveniranju takvih rizika no povećanju efikasnosti projekta (Bonetti 1998, 2002). Ne retko se donose odluke o rušenju ovih naselja, čime se, u skladu sa prostornim determinizmom i njegovim ograničenjima, s jedne strane, otklanjaju socijalni problemi na određenim gradskim lokacijama dok se, s druge strane, oni samo dislociraju. To sa stanovišta korisnika može imati višestruko negativne posledice. Mnoga istraživanja ukazala su da su time narušene lokalne veze i onemogućene uspešne životne strategije siromašnog stanovništva. Dakle, državna intervencija je po lokalno stanovništvo u ovim slučajevima bila destruktivna isto koliko i tržišne sile koje ona treba da kontroliše u domenu stambenih programa (Giddens, 1994: 185).

## 3. Stambena politika u socijalističkom društvenom sistemu

### 3.1 Socijalistički koncept rešavanja stambenog pitanja

Stambeni sistemi socijalističkih zemalja oblikovani su u skladu sa ideološkim principima, prema kojima su mehanizmi slobodnog tržišta krucijalni izvor socijalnih nejednakosti a privatno vlasništvo primarni osnov eksploatacije. U skladu sa time partijska nomenklatura, kao dominantni akter, težila je maksimalnoj marginalizaciji tržišta, privatnog vlasništva i inicijative, a odnos države i privatnog sektora (civilno društvo i tržište) koncipiran je kroz izrazitu asimetriju moći bez mogućnosti pune formalizacije i institucionalne integracije. Ako bi se poredile institucionalne strukture koje su od značaja za oblikovanje stambene politike kapitalističkih i socijalističkih društava, nasuprot neokorporativizmu mnogih razvijenih kapitalističkih zemalja socijalistički tip bi se mogao nazvati etatistički, zbog malog broja aktera čije interese država uključuje u oblikovanje stambene politike (Mandič 1997). Iskustvo socijalističkih zemalja specifično je i po tome što je stambeni sektor isključivo tretiran kao sektor potrošnje a ne i proizvodnje, čime je bio izložen mnogim neracionalnostima socijalističke ekonomije a društvo u celini izgubilo jednu od značajnih poluga ekonomskog razvoja. To je rezultiralo ogromnim budžetskim opterećenjima i velikim disparitetima potreba i ekonomskih mogućnosti, dakle neuspehom socijalističkog koncepta stambene politike kako u sferi ekonomske tako i socijalne efikasnosti. Kako stambeni sistemi predstavljaju mešavinu državne regulacije i tržišnih procesa, idealno tipski socijalistički model se ukazuje i kao ekstremna verzija u kojoj se stanovanje tretira kao društveno dobro odnosno sfera kolektivne potrošnje u potpunosti regulisana državnim institucijama.

Država i njeni agenti trebalo je da budu osnovni investitori, proizvođači/graditelji i distributeri stanova a da javni rentalni sektor dominira stambenim fondom. Ovakav koncept podrazumevao je da cena rada ne uključuje troškove stambenih investicija, a usled činjenice da je država trebalo da bude i poslodavac i stanodavac, cena rada je kreirana na osnovu niskih stanarina u javnom rentalnom sektoru. Udeo stanarina iznosio je 1-3% prosečnog dohotka domaćinstva a zajedno sa troškovima za komunalne usluge ukupni izdaci za stan kretali su se od 5% do 8% prosečnog dohotka domaćinstva.

Nivo stanarina određivan je znatno ispod potrebnog za pokrivanje troškova gradnje, tekućeg održavanja stanova i obezbeđenja novih investicija u javnom sektoru. Ovakav metod nepoznat je u tržišnim sistemima, jer se nivo rente ne određuje na osnovu tržišne vrednosti stana kao robe. Takav režim renti je, pak, uslovio velika budžetska opterećenja i ekonomsku neracionalnost ovog modela stambene provizije. Subvencije za stanovanje u mnogim socijalističkim zemljama Istočne Evrope iznosile su 3-5% GDP-a i zajedno sa subvencijama za hranu predstavljale su najveće



potrošačke subvencije (Hegedus & Tosics, 1998a: 139). Poređenja radi, u zemljama Zapadne Evrope u vreme ekspanzije programa države blagostanja subvencije za stanovanje iznosile su 1-4% GDP u zavisnosti od tipa države blagostanja (Balchin, 1996). Pri tome treba imati u vidu da je tretman stana kao dobra kolektivne potrošnje podrazumevao direktna budžetska davanja u procesu proizvodnje stanova ali ne i u sferi stambene potrošnje gde se subvencije (nizak nivo renti) zapravo javljaju mimo ili izvan budžeta. Stoga uporedivost stambenih subvencija kao dela GDP-a nije posve adekvatna sa drugim stambenim i ekonomskim sistemima. Tretman stambenog sektora kao sektora potrošnje uslovio je da investicije u stanovanje budu podređene proizvodnim investicijama, što je rezultiralo zaostajanjem broja izgrađenih stanova u javnom rentalnom sektoru za realnim stambenim potrebama domaćinstava u zamahu procesa industrijalizacije i sa njom pokrenute urbanizacije.

Ekonomska neefikasnost neminovno je uslovila i socijalni neefektivnost. S obzirom na dominantnu zaposlenost stanovništva u državnim/društvenim preduzećima i sistem stambenih investicija odnosno režim plata, obezbeđenje stana u državnoj/društvenoj svojini svim domaćinstvima bilo bi jedino socijalno efikasno rešenje. Kako se ono nije moglo ostvariti stanovi su natposečno dodeljivani na korišćenje članovima političke elite, stručnjacima i visoko kvalifikovanim radnicima, socijalnim grupama koje su imale kontrolnu ulogu nad ključnim resursima reprodukcije društvenog sistema i/ili čiju je integraciju u sistem bilo neophodno ostvariti. Pri tome, stambene subvencije usmerene na rentalni sektor u državnoj/društvenoj svojini oficijelno nisu bile ciljno usmerene, tretirane su kao univerzalne ali bez međusobnog usaglašavanja stambenih potreba i dohodovnih mogućnosti domaćinstva sa karakteristikama stana, što je potpuno suprotno principima javnog rentalnog sektora zemalja tržišne privrede. Zapravo, standardi stambene potrošnje u državnom rentalnom sektoru tretirani su ideološki, u cilju kontrole nejdnakosti, te se propisivao maksimum kvadratnih metara po osobi koji se u distribuciji ne može prelaziti (minimiziranje maksimuma) ali ne i minimum koji je mnogo značajniji sa stanovišta zadovoljavanja potreba (koje je, ili može biti, ugroženo ispod određenog nivoa raspoložive stambene površine i njenih kvalitativnih karakteristika). Upravo je maksimiziranje minimuma pristup na kojem se zasniva socijalna uloga države u stanovanju u tržišnim sistemima, i čijem se povećanju stalno teži.

Ekonomska i socijalna neefikasnost idealno-tipske koncepcije socijalističkog stambenog modela, koja je težila potpunoj dekomodifikaciji stanovanja kroz direktnu državnu proviziju rentalnih stanova, učinila ju je praktično neostvarivom. Stoga je država bila primorana da prepozna i postojanje privatnog sektora. Već na početku stambeni sektor socijalističkih zemalja nasledio je određeni broj stanova u privatnoj svojini iz presociojalističkog perioda, što je nametnulo potrebu prepoznavanja privatnog vlasništva u stanovanju, koje je nakon nacionalizacije viška stambenog prostora (kao i stanova koji su služili za izdavanje) ograničeno na dva stana i njihovu neprofitabilnu upotrebu. Takođe, došlo je do pojave sekundarnih mehanizama provizije stanova, kojima su neuključeni u favorizovani državni/društveni stambeni sektor rešavali svoje stambeno pitanje. To je učinilo neizbežnim da država, u cilju uspostava-

vljanja pune kontrole nad stambenim sektorom, uključi u sistem stambene politike i mere orijentisane na privatni sektor ali s primarnim ciljem da ga drži u marginalnom položaju. Obzirom da je režim nadnica bio jedinstven, u cilju olakšanja gradnje/kupovine stana u privatnom sektoru država je krerala subvencije u vidu izuzetno niskih interesnih stopa na potrošačke stambene kredite, znatno nižim od realne inflacije. To je, međutim, bila jedina podsticajna mera usmerena ka privatnom sektoru. Ostale mere su kreirane sa ciljem ograničenja profitabilnog poslovanja, posredstvom finansijskog i radnog zakonodavstva, urbanističkog planiranja, monopola državnih građevinskih firmi u proizvodnji stanova i građevinskog materijala, što je sve uticalo na podizanje troškova gradnje privatnih preduzetnika. Stoga je samogradnja ili samoorganizovanje gradnje bilo najzastupljeniji vid rešavanja stambenog pitanja ličnim sredstvima i radom, uz oslanjanje na razmenu resursa sa prijateljima i srodnicima. Striktna kontrola privatnog sektora, i urbanističkim planovima potcenjen značaj gradnje kuća za individualno stanovanje, uslovlili su pojavu sive ekonomije i nelegalne gradnje u stanovanju. Razvijen je i ilegalni privatni rentalni sektor, čije su razmere bile ograničene pre svega nestašicom stanova koji bi se mogli izdavati. Status ovog stambenog sektora bio je često dvostruko nelegalan, prvo, zato što je profitabilna upotreba stanova u privatnom vlasništvu bila zabranjena, drugo, što su se u profitabilne svrhe izdavali i stanovi u državnom/društvenom vlasništvu nad kojim je davalac stana imao samo pravo zakupa. Kako je nedostatak stanova u gradovima bio daleko izraženiji, usled indutrijalizacijom pokrenutog priliva radne snage, izgradnja javnog rentalnog sektora postala je tipično urbani fenomen, kao i ileglna gradnja, dok je samogradnja, mada zastupljena i u gradskim naseljima, bila tipična za ruralna naselja. Udeo ilegalno izgrađenih stanova bio je najviši u velikim gradovima, gde je stambena nestašica bila najveća a gradnja najskuplja, jer je podrazumevala značajne troškove opremanja i korišćenja gradskog građevinskog zemljišta. Takođe, urbanistički planovi su bili rigorozni i inertni, te je veliki broj objekata sticao ilegalni status budući podignut na zemljištu koje prema planu nije predviđeno za stanovanje ili individualnu stambenu gradnju.

## 3.2 Analitička uopštavanja i relevantne teorijske eksplikacije

### 3.2.1 Socijalistička ideologija i stanovanje

Sledeći Kemenyev pristup, socijalistička stambena politika bila je produkt dominacije kolektivističke ideologije i njoj odgovarajućih struktura. Kolektivizam u stanovanju neposredno je operacionalizovan forsiranjem standardizovanog, kolektivnog tipa stanovanja, kao poželjne prostorne organizacije, a u cilju realizacije kolektivnih vrednosti, suzbijanja privatizma u procesu socijalizacije i ograničavanja mogućnosti stambene individualizacije. Ideološkim razlozima svakako treba dodati i pogodnosti koje je ova koncepcija imala u pogledu rešavanja ozbiljnog problema kvantitativne stambene nestašice, jer je masovna stambena izgradnja prefabrikovanim sistemima obezbeđivala izgrađu što većeg broja stanova na što manjem prostoru i u što kraćem vremenu. Tretman stana kao vida kolektivne potrošnje, pak, povezan je sa konceptom načina plaćanja za stan. Naime, kontrolu individualizacije potrošnje moguće je sagledati i u činjenici da redukovanje stambenih troškova domaćinstava nije išlo posredstvom stambenog dodatka, kojim ona mogu direktno raspolagati, već posredstvom regresiranog nivoa renti stanova u državnoj/društvenoj svojini. Usled ekonomske i socijalne neefikasnosti direktne državne provizije stanova, rešavanje stambenog pitanja u suštini je bilo dosta privatizovano, uz minimalnu podršku institucionalnog sistema.

I pored razlika u definisanju prava na stan u kapitalističkim zemljama razvijeni su alternativni vidovi njegovog ostvarivanja kao jednako legitimni, bez obzira da li se u većoj meri oslanjaju na sferu politike (voice strategies) ili tržišta (exit strategies). Takođe, institucionalni mehanizmi države blagostanja u tržišnim sistemima pretpostavljaju dvosmernost uticaja na kreiranje odgovarajućih programa: a) uticaj odozgo (top down) neposrednih kreatora politike i b) uticaj odozdo (bottom up) neposrednih ili potencijalnih korisnika. Uticaj odozdo pretpostavlja organizovanje građana u odgovarajuće asocijacije, po nekom kriterijumu zajedničkog socijalnog identiteta, koji se mogu pozivati na regulaciju prava na stan u datom društvu, ukoliko smatraju da je ono neadekvatno definisano ili ga u praksi ne mogu realizovati. Pri tome, uticaj dominantne ideologije u Kemenyevom smislu primaran je u uticaju odozgo, dok se u uticaju odozdo može prepoznati delovanje socijalnih grupa koje slede dominantnu ideologiju ali je i osporavaju. Imajući u vidu Kemenyev koncept dominantne ideologije, može se postaviti pitanje kako se, s obzirom na značaj privatnog sektora u stanovanju, tokom socijalizma nije konstituisala kontraideologija.

Ovo pitanje povezano je sa načinom distribucije akcionog potencijala različitih društvenih grupa u socijalizmu. Lazić (2000:27) ukazuje da je kolektivnovlasnička klasa<sup>1</sup> bila jedini delatni društveni subjekt dok druge društvene grupe (uključujući

<sup>1</sup> Lazić određuje klasu kolektivnih vlasnika po osnovu monopolskog položaja koji obezbeđuje upravljanje celokupnom proizvodnjom/reprodukcijom društvenog života (Lazić, 1987:40-41).

srednje slojeve-posrednu klasu, radništvo, seljaštvo i sitne preduzenike) nisu imale mogućnosti da se ekonomski i politički organizuju, te razviju svoju ideologiju i kolektivno delaju. Dakle, pored nedostajućih institucionalnih mehanizama u sferi politike odnosno u neposrednoj povezanosti sa tim, nedostajali su i akteri koji su mogli formirati manje više stabilne klasno/slojne asocijacije, sa neophodnim stepenom solidarnosti i sposobnosti da definišu zajedničke zahteve, te političke moći da ih nametnu vladajućoj opciji, bilo u pravcu formulisanja adekvatnih programa ili radikalnijih promena. Posledično, i pored primarne uloge redistributivne države u stanovanju ono se u socijalističkom sistemu nije tretiralo kao socijalno pravo u smislu građanskog prava već pre kao briga partijske države o svojim podanicima. Tako je i kreiranje stambene politike bilo dominantno u rukama političke elite (top down) bez institucionalnih mogućnosti uticaja drugih aktera stambene provizije i potrošnje (bottom up). Međutim, iako su samo grupe sa većim stepenom društvene moći imale aktivnu ulogu u kreiranju stambene politike, dok su se pripadnici ostalih socijalnih grupa odnosili prema institucionalnim promenama kao istorijski neumitnom procesu (Perkman, 1998:503), ipak su i njihove strategije imale kumulativni i indirektni uticaj. Otuda je u dinamici kolektivizma i privatizma, prvi uspeo da odnese prevagu kao dominantna ideologija i monopolska struktura ali ne i da postane dominantni strukturni oblik.

### 3.2.2 Sekundarni/neformalni stambeni sektor

Činjenica da, u uslovima stambene nestašice, proklamovani princip stanovanja u društvenom/državnom sektoru nije mogao obuhvatiti celokupnu populaciju, obesmislio je njegovo vezivanje za koncept prava na stan, posebno usled odsustva specifikacije ciljnih grupa koje bi se na njega mogle pozivati. Hegedus i Tosics (1996:20-22) smatraju da su se privilegovane socijalne grupe ipak imale mogućnost pozivanja na oficijalne principe stambene politike odnosno primenu strategije koja bi se mogla posmatrati analognom strategijama pozivanja na pravo na stan (voice strategies) u državama blagostanja. Međutim, značajan deo stanovništva bio je primoran da razvija alternativne strategije, koje Hegedus i Tosics nazivaju „exit strategijama”, ne zato što su se bazirale na legitimnim tržišnim principima već zato što su podrazumevale iskorak iz sistema mera proklamovane stambene provizije u socijalizmu, oslanjajući se na kvazitržišne i reciprocitetne mehanizme i ne retko zadirući u sferu nelegalnog delanja. Tako su, usled neminovnog razvoja mikro strategija snalaženja, u oblasti stanovanja kreirani socijalni odnosi koji se nisu uklapali u oficijalno određen stambeni model. To potvrđuje da je socijalno tkivo socijalističkih društava bilo mnogo složenije od ideološki proklamovanog, te da ovim društvima nisu nedostajali heterogeni principi socijalne organizacije već sposobnost systemske organizacije ovih različitosti (Stark, 1996:994). Iako su organizacioni oblici društvenih delatnosti i odnosa bazirani na privatizmu u stanovanju ostajali bez punog legitimiteta, oni su tolerisani kao nužno zlo.

Rogić (1990:12) smatra da je u socijalističkom stambenom modelu idealno tipski bilo realno samo ono što je kolektivno i što je neposredno određivo kao potreba/interes apstraktne radničke klase. Svaka individualizacija stambenih praksi bi na tom osnovu morala biti tretirana kao nelegitimna. Ipak, ona se nije uklanjala iz društvenog konteksta jer bi odsustvo privatnih stambenih praksi, izvan i nezavisno od sistema društvene proizvodnje stanova, dodatno zaoštrilo stambenu krizu. Stoga su one bile funkcionalno ali ne i sistemski priznate, jer su po tipu delovanja bile nespojive sa osnovnim obeležjima projektovanog stambenog modela. Pluralizacija subjekata stanogradnje i pluralizacija ekonomskih subjekata nisu tekle povezano a još manje kao deo iste strategije, te su i mogućnosti sistemske integracije individualnih stanograditelja slabile usled njihove nesposobnosti da se emancipuju kao ekonomski subjekti (Rogić 1990: 56).

Drago Kos (1989) smatra da je u okviru stambenih sistema socijalističkih zemalja postojalo četiri tipa stambenih praksi. To su 1. legalno/formalne prakse u okviru dominantnog tipa stambene provizije; 2. legalno/neformalne u okviru privatnog sektora u najvećoj meri u vidu samogradnje; 3. ilegalno/formalne čiji su akteri socijalni moćnici a mogu se javljati u u javnom i u privatnom sektoru posredstvom rastegljivog tumačenja pravnih normi i 4. nelegalno/neformane prakse u vidu klasične bespravna gradnja čiji su akteri očajnici koji nemaju drugih opcija.

### 3.2.3 Odnos države i tržišta

Razvoj stambenih politika u socijalističkim zemljama posmatran je i kroz dimenziju odnosa države kao dominantnog aktera prema akterima privatnog sektora. Tako Hegedus i Tosics (1996a) ističu da je u periodu od 1957. do 1968. došlo do prvih ustupaka privatnom sektoru jer se u oblasti stanovanja veoma jasno ispoljila kontradikcija dominantne ideologije koja je balansirala ciljeve jednakosti i ekonomskog rasta<sup>2</sup>, bez mogućnosti njihove istovremene realizacije. Usled neminovnosti podređivanja stambenih investicija industrijalizaciji tražen je kompromis koji je vodio liberalnijoj regulaciji privatne gradnje, ožvljavanju stambenih asocijacija/zadruga i sve ozbiljnijem uzimanju u obzir uloge štednje građana, ali samo u svrhu neposrednog rešavanja stambenog pitanja (kreiranja upotrebne vrednosti stana). Vreme od 1969. do 1980. smatra se periodom u kome je zabeležen korak unazad odnosno trend centralizacije stambene politike. Tada su se istočnoevropske zemlje u određenoj meri otvorile prema Zapadu i dobile značajne kredite, što je omogućilo pokretanje velikih projekata gradnje novih stambenih naselja prefabrikovanim metodama, u želji da se konačno otkloni kvantitativna stambena nestašica. U ovom periodu, ipak, primećuju se značajnije razlike među pojedinim zemljama. Tako se, s jedne strane, izdvajaju zemlje poput SSSR-a, Rumu-

<sup>2</sup> Lazić posebno naglašava da se dominantni sistem odnosa u socijalizmu mogao uspešno reprodukovati i bez rasta, ali da je ovo pitanje, iako neimanentno samom sistemu, nametnuto kapitalističkim okruženjem. Orijentacija na rast bila je posredovana specifičnim tipom socijalističke racionalnosti, što je imalo za posledicu postepeno opadanje stope rasta. U kontekstu porasta društvene kompleksnosti i iscrpljenosti dostupnih resursa stagnacijske tendencije i statički karakter socijalističkog načina proizvodnje društvenog života postajali su manifestni (1994: 21-54).

nije i Demokratske Republike Nemačke, koje su striktnije centralizovane i gde je privatni sektor bio izložen značajnom pritisku, i s druge strane, Madjarska u kojoj su mehanizmi razvijeni u takozvanoj sekundarnoj ekonomiji dobijali na značaju. Poslednja decenija socijalizma (1980-1990) obeležena je novim zaokretom ka decentralizaciji stambene politike usled pojačanja ekonomske krize.

Odnos države i tržišta/privatnog sektora u socijalističkom stambenom sistemu privukao je pažnju mnogih analitičara. Szeleny (1983) je ovaj sistem posmatrao analogno kapitalističkom i zaključio da u meri u kojoj država, kao dominantni alokativni mehanizam kreira nejednakosti u stanovanju, tržišni mehanizmi imaju korektivnu ulogu. Hegedus i Tosics (1990: 243-244) a potom Ladanyi (1995: 210-212) smatraju da se pozitivni ili negativni efekti države ili tržišta ne mogu posmatrati u apstraktnom odnosu različitih mehanizama distribucije resursa, te da su i redistributivni i tržišni mehanizmi pratili logiku dominantnih odnosa društvene moći, usled čega su oba mehanizma kreirala specifične odnose nejednakosti u stanovanju. Potom, oni ukazuju da državna distribucija u socijalizmu nije bila izvođena na osnovu jedinstvenog principa već da se mogu prepoznati dva: socijalni (na osnovu stambenih potreba) i statusni (koji je dominirao). Takođe, oni podvlače da se privatni sektor nije mogao izjednačiti sa tržišnim jer je u njegovom okviru tokom socijalizma, pored tržišnog, značajno bio zastupljen i reciprocitetni princip distribucije. Ključni argument odnosi se na činjenicu da je državna kontrola privatnog sektora onemogućavala širi uticaj tržišnih mehanizama u socijalistički stambeni sistem, te da se, u meri u kojoj se ovaj uticaj prepoznaje, pre može govoriti o kvazitržišnim odnosima.<sup>3</sup> Otuda reformisanje državnog rentalnog sektora ka simulaciji tržišnih principa nikada nije vodilo uspostavljanju pravog stambenog tržišta sa povratnim spregama između ponude i tražnje, te njihovog uticaja na formiranje cena. Osnovni koncept državnog/javnog rentalnog sektora čijoj dominaciji je bio podređen ceo sistem mera stambene politike ostao je ograničen marksističkim poimanjem tražnje primarno određene uslovima proizvodnje a ne potrebama korisnika.

Posledično, ni forme stambene provizije razvijene u privatnom sektoru nisu mogle voditi ekspanziji tržišne racionalnosti. Mathey (1989) ističe različitost strategija baziranih na samogradni u kapitalističkim i socijalističkim zemljama. U prvim, ovaj vid provizije podrazumeva komodifikaciju odnosno uključivanje u tržište i niskodohodovnih grupa posredstvom bankovnih zajmova, dok je u socijalističkim zemljama ova praksa dominantno oslonjena na reciprocitetne a ne tržišne principe.

### 3.2.4 Kooperativno stanovanje

Ideološki bi kooperativni vid stanovanja trebalo da odgovara socijalističkom društvu jer ima za cilj stavljanje vlasništva i kontrole nad njim u ruke neposrednih korisnika, no država je preferirala vid stanovanja nad kojim ona ima više neposredne

<sup>3</sup> U skladu sa tim Lazić ističe da je kao komandno i totalizujuće društvo socijalizam onemogućavao da se održe makar i rudimentarne forme tržišne privrede. U državnom sektoru razmena se pokazuje kao jedno od sredstava posredovanja raspodele. U privatnom sektoru tržište je nesavršeno jer su mu glavne funkcije ne-tržišne dok svojoj osnovnu funkciju (alokacija rada i sredstava) obavlja marginalno (Lazić 1987: 50).

kontrole. Silver (1989) ističe različitost stambenih kooperativa u kapitalističkim i socijalističkim stambenim sistemima jer su kooperative u socijalizmu bile pod velikim uticajem države koja je donosila ili uticala na odluke o ućlanjenju i distribuciji stanova. Za iskustvo Zapada to su bile velike organizacije, koje proizvode stanove približno istog standardizovanog kvaliteta kao i državni sektor, sa jednako dugim listama čekanja na stan. U Čehoslovačkoj, na primer, država je obezbeđivala 40% direktnih investicija, učešće budućeg korisnika bilo je 20% vrednosti stana, koje je moglo da se realizuje u novcu ili radnim samodoprinosom, a ostatak je otplaćivan posredstvom povoljnih stambenih kredita (Sykora, 1996). Time su kooperative kao državne agencije obezbeđivale organizacionu formu kojom se ličnim učešćem moglo brže doći do stana no u državnom rentalnom sektoru, ali uz dominaciju proizvodnih kriterijuma određenih od strane države i uz potpunu podređenost potrošača.

Flynn (1989) podseća da je u SSSR-u početkom 1920-ih kooperativno stanovanje sagledano kao odkorak od privatnog vlasništva i eksploatacije, da bi ga 1937. godine Staljin zabranio, te ono do 1962. godine ostaje bez ikakve državne podrške, iako je ona u određenom vidu postojala za privatnu gradnju. Od 1962. godine formiraju se velike kooperative koje su pod značajnim državnim nadzorom. Udeo kooperativnih stanova, međutim, nikada nije bio visok. Tokom 1970-ih u najvećoj ekspanziji ovog sektora njegov udeo nije prelazio 10% u ukupnom stambenom fondu. Kooperativno stanovanje je sagledavano kao stanovanje intelektualaca i srednjih slojeva, te izazov državnoj kontroli jer potencijalno može reprezentovati moć manjih grupa. Na podređenost ekonomske racionalnosti političkoj i u promatranju kooperativnog stanovanja ukazuje činjenica da je u zemljama državnog socijalizma kooperativno stanovanje imalo veće ekonomske prednosti za državu, jer je u poređenju sa javnim sektorom dobijalo niže dotacije, dok je sa stanovišta korisnika ono značilo više stambene troškove za relativno isti kvalitet stanovanja (Flynn, 1989).

### 3.2.5 Stambena i socijalna politika

Stambenu politiku tokom socijalizma potrebno je sagledati i u svetlu koncepta socijalne politike. U kapitalističkim sistemima postoji jasna distinkcija javnog i privatnog, politike i ekonomije, ekonomije i socijalne politike. Premda su ove sfere u stalnoj interakciji svaka ima i autonomnu logiku funkcionisanja. U socijalizmu, međutim, njihova diferencijacija je bila ukinuta, te ni socijalna politika nije koncipirana kao posebno područje. Socijalna sigurnost ideološki je bila bazirana na tri stuba: punoj zaposlenosti, kontroli cena i univerzalnoj dostupnosti retkih dobara i resursa. Građanima je obećana sigurnost zaposlenja, relativno visok nivo jednakosti plata, rast proizvodnje i postepeno potrošnje. Radno mesto bilo je proizvodna jedinica ali i kanal distribucije resursa socijalne politike (Dixon&Kim,1992:4) Stopljenost ekonomske i socijalne politike, administriranje plata i subvencionsanje osnovnih potrošačkih dobara uključujući i stanovanje, u uslovima visokog stepena birokratskog paternalizma, omogućilo je voluntarističko tumačenje distributivnih normativa

te su retki luksuzni resursi korišćeni kao nagrada za političku lojalnost<sup>4</sup>. Rus (1991:191) smatra da socijalistički koncept pravde nikada nije jasno formulisan, a posebno ne njegov odnos prema ideji jednakosti, usled kontradikcije dva osnovna principa distribucije: prema zaslugama i prema potrebama. Naime, bilo koji vid meritokratskog principa nije bio kompatibilan sa socijalističkim sistemom, jer nije postojao objektivni kriterijuma nečijeg radnog doprinosa u netržišnoj ekonomiji. Takođe, nagrađivanje prema potrebama bilo je nemoguće u društvima sa retkim resursima, što se veoma jasno reflektovalo u stanovanju. Otuda je i koncept jednakosti ostavljen neodređenim (pominjan je kao maksimalna jednakost za maksimalan broj ljudi, jednakost u potrošačkim dobrima a ne u mogućnostima, itd) a svaka diskusija o nejednakosti ili nepravednoj jednakosti izbegavana. Tako su i teme poput siromaštva, nezaposlenosti, beskućništva ignorisane a pojedincima prepuštano da se sami bore protiv fenomena koji se nisu uklapali u ideološku predstavu socijalističkog društva. Beskućništvo se socijalističkim zemljama javljalo u prikrivenoj formi suživota više domaćinstava, obično višeporodičnih domaćinstava, u jednom stanu. U SSSR-u čak 45% urbanih domaćinstava nije imalo odvojen stan (Andrusy, 1984). Takođe, beskućništvo je suzbijano zabranom migracija u gradove, tako su u SSSR-u postojali tzv. zatvoreni gradovi, ali i povećanim stepenom kontrole kretanja po ulicama čime su beskućnici bukvalno uklanjani sa javnih mesta.

Neodređeni egalitarizam uslovio je odsutvo vrednosne hijerarhije, te jednakost kao najviša vrednost nije definisana u odnosu na slobodu ili solidarnost, usled čega se nije moglo ni raspravljati o tome koji se stepen nejednakosti smatra prihvatljivim i/ili pravednim u društvu. Upravo ova pitanja su ključne razdelnice različitih koncepcija države blagostanja i stambene politike razvijenih evropskih zemalja.

### 3.2.6 Značaj stanovanja za reprodukciju socijalističkog društvenog sistema

Lazićevo (1994: 45-54) razumevanje i objašnjenje osnovne racionalnosti socijalističkog načina proizvodnje društvenog života pokazuje se pogodnim okvirom posmatranja stanovanja u ovom sistemu. Pri tome, bitne su sledeće tvrdnje: 1. u socijalizmu se ekonomska racionalnost ne pojavljuje samostalno već je podčinjena komandno planskoj racionalnosti; 2. trajno proizvođenje uslova u kojima je komandno planska uloga kolektivno vlasničke klase neophodna osnovni je reprodukcijski princip (naspram akumulaciji kapitala u kapitalizmu); 3. za socijalizam je karakteristično konstantno zapostavljanje razvoja industrijskih grana namenjenih širokoj potrošnji jer je sistemska neravnoteža privredne strukture bila jedan od uslova da se nametne neophodnost komandno planskog sistema upravljanja. Ono što je u Lazićevom pristupu posebno značajno je shvatanje da u socijalizmu nije bilo dominacije politike nad ekonomijom već da je reč o sistemu koga karakteriše najveći mogući stepen totalizacije (Lazić 1994: 37). Naime, on smatra da hijerarhija partije preuzima

<sup>4</sup> U ovom kontekstu Rogić podvlači da stambenu nestašicu nije pratila nestašica radnih mesta i ukazuje na neprimenjivost strategije pune stambene zbrinutosti (analogne strategiji pune zaposlenosti) usled neelastičnosti stambene sfere i nemogućnosti fiktivnog stanovanja.



reorganizovanje društvenih odnosa u oba ključna područja: ekonomskom i političkom odnosno da ukidanje pluralizma ekonomske moći kapitala ukida i potrebu za posredničkom (relativno autonomnom) agencijom kakva je država<sup>5</sup> (1987: 19-21). Otuda se specifičnost socijalističkog modela stambene politike i ne može u potpunosti razumeti deskripcijom opsega uloge države i tržišta te njihovim poređenjem sa stambenim sistemima kapitalističkih zemalja. U ovom smislu neuporedivi su kriterijumi racionalnosti kapitalističkih i socijalističkih sistema u odnosu na javni/rentalni ili privatni sektor, sa stanovišta visine odnosno načina otplaćivanja troškova stana i/ili socijalnih ciljeva. To takođe znači da se stambeni sistem i rezultirajuće društvene nejednakosti u stanovanju ne mogu u potpunosti razumeti ekonomskom neefikasnošću komandne ekonomije u stanovanju odnosno analizom socijalističke ekonomije kao ekonomije nestašice.<sup>6</sup>

Socijalistička stambena politika obavljala je značajnu funkciju u kompleksnom procesu reprodukcije društvenog sistema i za njega karakterističnih socijalnih nejednakosti. U ovom kontekstu relevantan je Lazićev stav da se specifičnost socijalističkog sistema nalazila u činjenici da se višak rada sadržao u planiranom proizvodu (prikazujući se kao potreban rad) te da je i višak proizvoda imao u osnovi prirodni karakter. Otuda se ni privilegije vladajuće klase (kao količina lično prisvojenog viška) nisu izražavale primarno u visini novčanih primanja već u predmetnoj formi (Lazić 1987: 34). Drugim rečima, korišćenje stana u društvenoj svojini bio je deo sistema privilegija u koji klasa kolektivnih vlasnika<sup>7</sup> integriše i pripadnike posredne klase, kako one koji obavljaju sistemski rad (čija je isključiva svrha reprodukcija vladajućeg odnosa) ali se nalaze izvan hijerarhije vladajuće klase (uglavnom stru-

<sup>5</sup> „Odustvo samostalnog ekonomskog mehanizma društvene integracije pojačava potrebu za drugim integrativnim sredstvima: ideološkim i političkim. Država više nije samo sredstvo kojim se društvo – razdriano klasnim proivrednostima- drž na okupu i to na način da se perpetuiru vladavina jedne klase nad drugom (drugima). Sam politički odnos se u socijalizmu integriše unutar reproduktivne osnove celokupnog društvenog sistema” (Lazić 1987: 42)

<sup>6</sup> Kornai (1992) je uveo termin ekonomija nestašice i koncept mekih budžetskih ograničenja. Želeći da istakne razliku u racionalnosti kapitalističke i socijalističke ekonomije baziranih na različitom tipu vlasništva. Dok su za preduzeća u privatnom vlasništvu tipična tvrda budžetska ograničenja jer je osnovni kriterij profitabilnost, preduzeća u javnom vlasništvu imaju mnogo blaža ograničenja jer je kriterij postojanje resursa za proizvodnju, koji se u socijalizmu obebeđuju i prelivanjem sredstava iz uspešnih preduzeća ka manje uspešnim kako bi se obezbedila puna zaposlenost. To sobom povlači neproduktivne investicije i neadekvatnu proizvodnju u odnosu na generirane potrebe. Kornai ističe da u vreme ekstenzivnog razvoja privrede odnosno perioda rane industrijalizacije tip budžetskih ograničenja nije odlučujući ali da on to postaje u trenutku prelaska na intenzivnu fazu razvoja kada je rast primarno rezultat povećanja produktivnosti. Razvijene kapitalističke ekonomije dostigle su ovu tačku preokreta 1960-ih godina kada više nisu imale slobodnog rada. Szeleny, Becket i King (1994:247) ukazuju da socijalistička ekonomija u ovom smislu nije mogla biti reformisana jer je suštinska zamena redistributivnih mehanizama tržišnom koordinacijom zahtevala dramatičan pomak u sferi vlasništva i klasnih odnosa.

<sup>7</sup> Prema Laziću (1987:37-61) osnovne klase u socijalizmu su kolektivno-vlasnička koja je vladajuća zato što je upravljanje celokupnom proizvodnjom/reprodukcijom društvenog života njen monopol i radništvo koje je iz njega isključeno. Tako su pod kontrolom klase kolektivnih vlasnika sredstva za proizvodnju i sami radnici jer ona utvrđuje uslove njihove reprodukcije: materijalni položaj, obrazovanje, zdravstvenu zaštitu. Između ovih osnovnih klasa prepoznata je i posredna klasa čiji je položaj bremenit protivrednostima potrebnog rada (koji je vezuje sa radništvom) i sistemskog rada (koji je vezuje sa klasom kolektivnih vlasnika). Pored toga, kako se nijedan način proizvodnje društvenog života ne javlja u svojoj čistoj formi, uz dominantan oblik vlasničkog odnosa pojavljuje i sitno privatno preduzetništvo, te Lazić smatra neophodnim uključivanje i heterogene grupacije privatnika u kompleksnu hijerarhijsku strukturu socijalističkih društava (Lazić 1994: 65-68).

čnjaci unutar političke i ideološke sfere), tako i stručnjake koji obavljaju potreban rad (lekari, inženjeri, profesori, naučnici, itd., zbog elemenata sistemskog rada koji proističe iz hijerarhijske strukture zanimanja po obrazovanju). Takođe, i među radništvom, kojim Lazić obuhvata sve koji obavljaju izvedbene poslove (dakle rutinski nemanuelni i manuelni rad) prepoznate se skupine u kojima se prepliću elementi potrebnog i sistemskog rada (najčešće administrativni službenici i VKV radnici) te su i ove kategorije bile delimično integrisane u sistem raspodele stanova u državnom/društvenom vlasništvu. Očigledno, sistemski razlozi učinili su da državni/društveni rentalni sektor u socijalističkim sistemima ima dijametralno drugačiji status i korisnike no u kapitalističkim sistemima. U ovom pogledu stanovanje je značajno doprinosilo onome što Mrkšić ističe kao opšto obeležje socijalističkih društava - nepodudaranje između izrazito polarizovane raspodele političke vlasti i gradacijske i oscilirajuće distribucije dohotka. Iz toga je sledila i strategija političko-privredne elite da, u zavisnosti od situacije, menja saveznike i tako sprečava asimetrično proizvodjenje nejednakosti u pogledu životnih prilika po jednoj ustaljenoj liniji podele društvenih grupa (1987:174).

### 3.3 Iskustvene modifikacije

I pored svih napora, gotovo ni u jednoj zemlji tokom socijalističkog perioda državni/društveni rentalni sektor nije uspeo da dosegne većinski udeo stanova u stambenom fondu (Tabela 3.1).

**Tabela 3.1 Struktura stanova prema osnovu korišćenja u socijalističkim zemljama Evrope, 1989/1990**

	vlasnički	soc. rentalni	priv. rentalni	drugi
Estonija	35	65	0	0
Litvanija	39	51	0	9
Češka	40	30	1	29
Poljska	40	30	5	25
Albanija	65	35	0	0
Slovenija	65	32	3	0
Hrvatska	70	26	3	0
Jugoslavija	74	23	3	0
Rumunija	76	21	1	2
Mađarska	77	22	1	0
Bugarska	92	7	1	0

Izvori Hegedus, Tosics, Mayo (1996); Popis 1991, SZS

**Tabela 3.2 Struktura stanova prema osnovu korišćenja u glavnim gradovima nekih od socijalističkih zemljama Evrope, 1989/1990**

	vlasnički	soc. rentalni	priv. rentalni	drugi
Moskva	10	85	0	5
Prag	13	63	0	24
Bukurešt	53	40	3	4
Ljubljana	45	50	5	0
Budimpešta	45	52	3	0

\*Kod autora koji su dali podatke za privatni rentalni sektor reč je o procenama

*Izvori:* Daniell i Struyk (1997: 280); Sykora (1996:254); Budisteanu (1997); Mandičl (1996: 138); Hegedus (1989)

Načini na koje su socijalističke države operacionalizovale ulogu direktnog provajdera stanova i supervizora stambenog sektora rezultiralo je razlikama u strukturi stambenog fonda prema vlasničkom statusu na kraju 1980-ih. One su uočljive na nivou podataka za zemlje u celini (Tabela 3.1) ali i podataka za glavne/veće urbane centre (Tabela 3.2). Najviši udeo stanovanja u državnom/društvenom vlasništvu bio u zemljama/gradovima bivšeg SSSR-a. Kako je istorija socijalizma duža u SSSR-u nego u ostalim istočno-evropskim zemljama bitno je istaći da je u periodu 1917-1954 i pored ogromne stambene nestašice izgradnja stanova bila spora i nedovoljna a investicije u građevinarstvu potpuno podređene izgradnji industrijskih postrojenja i državne administracije. Početkom 1960-ih sa dolaskom Hruščova na vlast počinje era masovne stambene izgradnje, u prvom trenutku ekstremno malih stambenih jedinica u petospratnicama, da bi se tokom 1970-ih i 1980-ih prešlo na izgradnju zgrada visoke spratnosti i stanova nešto veće kvadrature (Deadkov 1989).

Budući da je izgradnja rentalnog stanovanja bila vezana za urbane sredine, udeo rentalnog sektora u Albaniji je bio nešto niži zbog niskog nivoa urbanizacije (65% stanovništva je krajem 80-ih živelo na selu), mada je centralizovana uloga država u stanovanju bila organizovana na sličan način kao i u SSSR-u (Magnuson, 1992). Konstitutivne jedinice bivše Čehoslovačke federacije upućuju na nešto drugačiji tip socijalističke stambene politike, jer su imale značajan segment stanova u kooperativnom statusu. Kako je ovaj vid stambene provizije započet 1959. godine a krediti su davani na rok otplate od 30-40 godina (sa godišnjom kamatom od 1-3%), mali udeo stanova je iz kooperativnog prešao u vlasnički status, koji se sticao tek nakon potpune otplate duga (Sykora, 1996:252). Hegedus i Tosics (1996a) ukazuju da je u socijalističkim zemljama bilo dva tipa zadruga: kooperative u kojima su stanovi u kolektivnom vlasništvu zadruga a privatna domaćinstva rentiraju stan, i drugi tip građevinskih kooperativa koje su bile vezana samo za period gradnje dok su stanovi bili u individualnom vlasništvu stanara. Oba tipa postojala u Češkoj, Poljskoj i Demokratskoj Republici Nemačkoj, a u Mađarskoj, Rumuniji i Bugarskoj samo drugi tip. Irazito visok udeo stanova u privatnom vlasništvu u Bugarskoj nije bio posledica ekstremno niske urbanizacije niti suštinski različitog stambenog sistema jer je država i u ovoj zemlji bila glavni provajder koji je gradio, distribuirao ali i prodavao stanove po veoma povoljnim uslovima (Tsenkova, 1994).

Stepen ispoljenih različitosti između stambenih sistema socijalističkih zemalja je znatno manji no između kapitalističkih, jer su sva društva imala isti tip dominantne ideologije, što je u uslovima prinudne sraslosti svih društvenih pod-sistema ostavljalo malo manipulativog prostora za značajnije varijacije. Razlike su se svodile na različitu vlasničku strukturu stambenog fonda, koja se ni u ovom slučaju nije pokazala kao dobar diskriminator. Udeo socijalnog rentalnog sektora se u najvećoj meri potvrđuje kao nepouzdan indikator pri upoređivanju vlasničke strukture stambenog fonda kapitalističkih i socijalističkih društava (Tabele 2.1 i 3.1).

Obzirom da je u svim društvima socijalni rentalni sektor prevashodno lociran u urbanim centrima, razlike u njegovoj zastupljenosti između kapitalističkih i socijalističkih stambenih sistema mogle bi se posmatrati u i svetlu podurbanizovanosti socijalističkih društava (niži nivo urbanizacije u odnosu na dostignuti stepen industrijalizacije u poređenju sa razvijenim kapitalističkim zemljama), što bi vodilo zaključku da su u relativnom smislu posmatrana socijalistička društva imala razvijeniji socijalni rentalni sektor u urbanim sredinama. Međutim, upravo je fenomen podurbanizovanosti jedna od direktnih posledica ekonomske neefikasnosti socijalističkog koncepta stambene politike odnosno nemogućnosti obezbeđenja socijalno rentalnog stanovanja za ukupno deagrarizovano stanovništvo, čiji je značajan segment prinuđen na strategiju samostalne gradnje u ruralnom okruženju većih gradova.

Posebnu analitičku pažnju privlačile su promene stambenog sistema u Mađarskoj od 1960-ih godina pod uticajem razvoja sekundarne ekonomije ograničenih razmera u privatnom sektoru, čiji se posredni uticaj na stanovanje ispoljio kreiranjem dodatne tražnje ali i ponude razvojem sekundarne ekonomije u stanovanju. Sekundarni sektor prevazilazio je standarde državne provizije koja je bila dodatno suočena sa padom kvaliteta gradnje da bi očuvala broj izgrađenih jedinica. Rastuća tražnja odnosno investicije u stanovanju bile su posledice nemogućnosti drugačijeg/proizvodnog investiranja dohotka ostvarenog u sekundarnoj ekonomiji. Investicije u stanovanje uglavnom su se odnosile na poboljšanje kvaliteta stanovanja/stanova, u uslovima važenja principa ograničenog broja stanova u vlasništvu. Pripadnici socijalističke elite ubrzo su uvideli da kvalitet stanovanja grupa uspešnih u sekundarnoj ekonomiji prevazilazi njihov ili ugrožava njihovu ekskluzivnost u stanovanju. Da bi odgovorila ovim izazovima i zadržala dominaciju u stanovanju država je pribegavala zabrani gradnje privatnog sektora na ekskluzivnim lokacijama i prećenjivanju proizvoda građevinske industrije. Od kasnih 1970-ih država je pokušavala da očuva svoju dominaciju strategijom koju Hegedu i Tosics (1990: 248) nazivaju kontrolisano filtriranje. Naime, državnom provizijom gradili su se kvalitetniji stanovi, koji se distribirani pripadnicima elite a stanovi koje su oni koristili unutar državnog sektora relocirani su po kriterijumu stambenih potreba. Od 1983. dolazi do daljeg smanjenja kontrole nad privatnim sektorom<sup>8</sup> a stambene subvencije usmeravaju se i ka ovom

<sup>8</sup> 1988. uveden je zakon koji je omogućavao odustvovanje sa posla radi izgradnje stambenog prostora/kuće u trajanju od godinu dana. Time je i unutar radnog zakonodavstva strategija samogradnje prepoznata kao sekundarni sistem stambene provizije u privatnom sektoru.

sektoru poboljšanjem uslova kreditiranja i smanjenjem poreskih opterećenja, što je uslovalo pojavu novog vida filtriranja državnog rentalnog sektora. Pripadnici najviših slojeva u mađarskom socijalističkom društvu tada su vraćali stanove, koje su koristili u državnom rentalnom sektoru, da bi dobijali izuzetno povoljne kredite i kupovali luksuzne stanove građene u privatnom sektoru. U stanove koje su oni napustili useljavala su se domaćinstva bez rešenog stambenog pitanja, po pravilu nižeg socijalnog statusa. Tada gradnja u režiji privatnog sektora prodire i na najelitnije lokacije, a državni sektor zapravo gubi dominaciju u stanogradnji. Hegedus i Tosics zaključuju da je tek sa značajnijim napuštanjem državnog rentalnog sektora od strane najviših socijalnih grupa država u ovom sektoru počela da primenjuje princip socijalne distribucije (prema realnim potrebama) iako je raspodela subvencija namenjenih stanovanju<sup>9</sup> i dalje ostala određena primarno principom pozicione distribucije (Hegedus i Tosics 1990: 250-252).

Proučavajući iskustva Mađarske tokom 1980-ih, i Szelenyi (1990) je značajno odstupio od svoje prvobitne hipoteze da je stanovanje u kapitalističkom sistemu pod dominantnim uticajem tržišta čije se negativne posledice u sferi društvenih/stambenih nejednakosti koriguju intervencijom redistributivne države (programima države blagostanja), a da je u socijalističkom sistemu upravo suprotno, da je stanovanje oblikovano dominacijom redistributivne države dok tržišni mehanizmi, iako marginalizovani i nerazvijeni, imaju ulogu korektiva stambenih nejednakosti (Szelenyi, 1983: 6-15). Naime, on je došao do novog zaključka da pored nejednakosti kreiranih državnom distribucijom stanova i tržište, kao sekundarni distributivni mehanizam, uslovljava specifične nejednakosti, te da se negativni efekti ova dva distributivna sistema međusobno pojačavaju a ne ograničavaju u socijalističkim društvima. Nakon napuštanja socijalističkog društvenog uređenja, Szelenyi (1990:240) ukazuje na neophodnost kreiranja pravog mehanizma socijalne distribucije odnosno autonomnih mehanizama socijalne politike u stanovanju, kako bi mehanizmi državne regulative zaista mogli postati korektiv nastupajućih promena u pravcu tržišne privrede.

Politička elita pokušavala je nizom ekonomskih reformi da ostvari balans ciljeva društvene jednakosti i ekonomskog rasta u stanovanju, ali u okviru bazičnih principa socijalističkog društva odnosno bez zadiranja u redefinisane vlasničkih prava i političkih sloboda, budući da je na ovim stubovima počivala njena vlast. Postepeno je narastao značaj privatnog sektora, neformalnih i/ili ilegalnih praksi i korupcije što je vodilo urušavanju oficijelnog socijalističkog stambenog modela koji je, s jedne strane, konstantno proizvodio nestašice, a s druge strane, produbljavao socijalne nejednakosti, čime se njegov legitimitet više nije mogao održati. Na kraju, kolaps socijalističke stambene politike priznat je od strane socijalističke elite, koja je još tokom 1980-tih počela da razvija širu strategiju konvertiranja svog političkog kapitala u ekonomski (Misztal, 1993: 455-461; Harloe 1996:3-10) odnosno svog stambenog statusa iz rentalnog u vlasnički.

<sup>9</sup> Prema izveštaju Svetske banke krajem 1980-ih samo 25% budžetskih subvencija namenjenih stanovanju bilo je usmereno na državni rentalni sektor (World bank, 1992)

### 3.4 Specifičnosti socijalističkog modela stambene politike u Jugoslaviji<sup>10</sup>

U poređenju sa evropskim zemljama koje su pripadale takozvanom socijalističkom bloku, jugoslovenski samoupravni sistem i prateća forma društvenog vlasništva<sup>11</sup> omogućavali su veći stepen inkorporacije tržišnih principa u sferi primarne/oficijalne ekonomije, liberalniji režim ličnih dohodaka i potrošačkih modela, viši nivo Žvotnog standarda. Ouda je i stambeni sistem u Jugoslaviji produkovao specifičnu institucionalnu strukturu koja nije direktno uporediva sa drugim socijalističkim modelima. Ipak, bazična racionalnost jugoslovenskog društva bila je tipično socijalistička, te se u stambenom sektoru Jugoslavija suočavala sa, u osnovi, istim problemima: stambenom nestašicom i karakterističnim društvenim nejednakostima u stanovanju, rastućim značajem neformalne ekonomije, ilegalnih aktivnosti i korupcije.

Jugoslavija je među prvim zemljama sprovela decentralizaciju stambene politike, početkom 1950-ih, a potom je 1965. godine odgovornost za proviziju stanova javnog rentalnog sektora prebačena sa državnih organa na preduzeća. Pored toga, na talasu ekonomske liberalizacije velika građevinska preduzeća u društvenoj svojini, kao nosioci proizvodnje stanova, dobila su slobodu u formiranju njihove cene. Sva preduzeća su bila obavezna da izdvajaju 4% svog neto dohotka za stambene investicije odnosno kupovinu stanova u svrhu rentiranja svojim zaposlenim, što je rezultiralo određenim vidom tržišnih nejednakosti, jer su se šanse zaposlenih da dobiju na korišćenje stan preduzeća razlikovale od uspešnosti njegovog poslovanja.<sup>12</sup> Ipak, ove promene ostaju u domenu tipičnih socijalističkih strategija sa punom zaposlenošću, koncentracijom zaposlenosti u društvenom sektoru i opterećenjem preduzeća rešavanjem pitanja iz nadležnosti socijalne politike. Preuzimanjem odgovornosti provizije stanova za svoje zaposlene preduzeća su mogla ovu obavezu da realizuju dodeljivanjem stanova na korišćenje ili dodelom kredita za samostalno rešavanje stambenog pitanja zaposlenih (sa veoma niskom kamatnom stopom od 1%). U ovom periodu dominantno se primenjivala prva opcija. Istovremeno kreirana je i ponuda stambenih kredita kod državnih banaka namenjenih i privatnim stambenim strategijama, po veoma povoljnim uslovima (sa kamatnom stopom od 3% na godišnjem nivou, uz određeni ulog bez hipoteke).

<sup>10</sup> Podaci o sistemskim karakteristikama stambene politike prikupljeni su na osnovu istraživanja autora sa područja bivše SFRJ, međutim, empirijski podaci o karakteristikama stambenog fonda za 1990/91 odnose se samo na područje Savezne Republike Jugoslavije.

<sup>11</sup> Društveno vlasništvo i samoupravni sistem nisu značili mogućnost suštinskog uključivanja u proces odlučivanja drugih društvenih aktera do pripadnika političke elite. Međutim, stepen decentralizacije odlučivanja unutar kolektivno vlasničke klase time je povećan i proces odlučivanja razudjen tako da su se ukazivali prostori za izvesnu diferencijaciju interesa unutar političke elite a u domenu stanovanja bitno je izvesno osamostaljivanje delova elite koja je neposrednije upravljala ekonomskim procesima preduzeća. Ipak, osnovna racionalnost socijalističkog društvenog sistema težila je eliminisanju ovakvih pojava dok je politička elita mogla da obezbedi legitimitet socijalističkog sistema.

<sup>12</sup> Izgradnja stanova u organizaciji preduzeća nije bila samo jugoslovenski fenomen ali je u drugim zemljama, Čehoslovačkoj na primer, uloga preduzeća bila svedena samo na neposrednu distribuciju stanova, dok su u Jugoslaviji preduzeća imala ulogu direktnog investitora gradnje stanova za potrebe zaposlenih.

Najavljen kao ambiciozniji projekat stambene politike, 1974. godine uveden je sistem društveno usmerene stambene izgradnje koji je zvanično trebalo da poboljša koordinaciju stambene ponude (u odgovornosti građevinskih preduzeća) i stambene tražnje (iskazane posredstvom preduzeća, koja su kao investitori zastupala stambene potrebe svojih zaposlenih), dakle unutar provizije javnog rentalnog stanovanja. Ova reforma zapravo se odvijala u smeru jačanja državne regulative i smanjivanja uticaja tržišta, jer je politička elita Želela da ograniči naraslu autonomiju odlučivanja direktora u sferi ekonomije. Tako je zamišljena koordinacija stambene ponude i tražnje stavljena pod patronat opštinskih državnih organa. Bilo je autora koji su ovaj jugoslovenski sistem sagledali kao varijantu korporativističkog usaglašavanja interesa (Schmitter, 1979; Jordan, 1987), no, odnosi moći specifični za socijalistička društva determinisali su strukture odlučivanja u ovom sektoru, koje nikako nisu odgovarale korporativističkim. Mandič (1990: 262) ističe da je struktura ovog pregovaračkog sistema bila hiperkompleksna i netransparentna, što je omogućilo da se direktan uticaj države na stanogradnju transferiše u neformalan i indirektan, jer su opštine birale lokacije a određene izvođače stavljale u monopolski položaj. Baveći se analizom slučajeva rešavanih ovim pregovaračkim sistemom, Kos (1989) ukazuje da je položaj neposrednih pregovarača (uključujući i opštinske institucije) bio veoma slab i da se svaki konflikt rešavao uplitanjem viših instanci moći (političke nomenklature), koje su se, prema legalnom konceptu, zapravo pojavljivale kao neformalni akteri. Takođe, iako je sistem društveno usmerene stambene izgradnje bio zamišljen kao proizvodnja za planirane potrebe, da bi se omogućila veća dostupnost stanova, cene su beležile konstantan rast. Ova pojava objašnjava se odsustvom tržišne konkurencije i monopolskim položajem građevinskih preduzeća pod patronatom političke vlasti, koja su u uslovima predviđene tražnje održavala ponudu ispod realnih potreba (Mandič 1990:266).<sup>13</sup> Iste godine, ustanovljen je i fond solidarnosti na nivou opština, za finansiranje stanova zaposlenih u manje uspešnim preduzećima iz obaveznog doprinosa svih preduzeća, što je bila svojevrsna primena mekih budžetskih ograničenja u domenu stanovanja. Razvoj programa solidarnosti može se smatrati i implicitnim priznanjem političke elite da principi distribucije stanova nisu bili primarno, pa čak ni u dovoljnoj meri, socijalni odnosno usmereni stambeno najugroženijima. Manje od 5% stanova u društvenom vlasništvu izgrađeno je iz fondova solidarnosti.

U Jugoslaviji je, tokom celog socijalističkog perioda, obim gradnje u privatnom sektoru<sup>14</sup> bio značajan i, osim u najvećim gradovima, premašivao je obim gradnje stanova u društvenom sektoru. Tretman ovog sektora bio je isti kao i u svim

<sup>13</sup> Rad ovih kao i svih društvenih preduzeća sistemski je rukovođen načelom proizvodnje za planirane potrebe koga prate dve posledice: masovno razbacivanje sredstava (nema unutrašnjeg mehanizma koji bi nametao uštedu sirovina, radne snage, itd.) a kako proizvod ne mora da se prodaje (jer za njega postoji tražnja u vidu planski perceptoranih nezadovoljenih potreba) njegovoj funkcionalnosti, estetskoj privlačnosti pridaje se mali značaj (Lazić 1987: 26).

<sup>14</sup> Kemeny (1992: 25) podseća da se uticaj dominantne ideologije u stanovanju može posmatrati i posredstvom podataka zvanične statistike. Tako je jugoslovenska statistika novoizgrađene stanove razvrstavala na stanove izgrađene u u režiji preduzeća (bez razvrstavanja po tipu svojine) i u režiji individualnih vlasnika, čime se, s jedne strane, ne omogućava uvid u postojanje privatnog preduzetništva u stanogradnji a, s druge strane, privatni sektor svodi na upotrebnu dimenziju stanova jer se kao investitori pojavljuju neposredni korisnici.

socijalističkim zemljama, dakle, sa ograničenjem vlasništva na dva stana i neprofitabilnu upotrebu stanova, te striktnom kontrolom profitabilnosti i obima poslovanja u proizvodnji stanova. Ekonomska neracionalnost proizvodnje stanova u društvenoj svojini indirektno je priznata tokom 1980-ih godina, kada je politika preduzeća u značajnoj meri preusmerena na kreditiranje individualnih stambenih strategija zaposlenih. Međutim, monopolski položaj velikih građevinskih firmi u društvenom vlasništvu uticao je da cene stanova budu veoma visoke i teško dostupne domaćinstvima sa prosečnim dohotkom. Da bi pomogla kreiranje efektivne tražnje, politička elita je dozvolila da se stambeni krediti ne usaglašavaju sa stopom uznapredovale inflacije, čime je kreirana još jedna u nizu ekonomski neracionalnih stambenih subvencija. Primetno je da promene u Jugoslaviji tokom 1980-ih, iako bazirane na kreditiranju stanova, nisu bile usmerene na privatni sektor u proizvodnom smislu, jer je glavna ponuda stanova dolazila od građevinskih preduzeća u društvenoj svojini, koja su stanove gradila po istim standardima primenjivanim i u gradnji stanova namenjenih društvenom rentalnom sektoru. Stoga ove promene nisu uslovile proces filtracije društvenog rentalnog sektora kao u Mađarskoj. Ipak, socijalistička elita počela je da razmišlja o konverziji svog stambenog statusa iz rentalnog u vlasnički krajem 1980-ih, kada se pristupilo koncipiranju otkupa stanova u društvenoj svojini.

Različite stambene reforme u Jugoslaviji moraju se sagledavati kao elementi opštijih ekonomskih reformi ograničenog dometa (Mandić, 1990; Sefaragić, 1988; Kos, 1989). Kao i u ostalim socijalističkim zemljama stambeni sektor bio je lišen svoje šire ekonomske uloge i subordiniran industrijalizaciji. Pravi tržišni mehanizmi ponude i tražnje nikada nisu ustanovljeni, ekonomska i socijalna neefikasnost sistema provizije stanova u društvenom vlasništvu bila je tipična za socijalistička društva a politička elita je bila primorana da toleriše stambene prakse u privatnom sektoru i ilegalnu stambenu gradnju. Iako se uloga države u stanovanju ispoljavala drugačije no u ostalim zemljama socijalističkog sistema, način na koji su bili razvijeni samoupravni odnosi bio je u funkciji reprodukcije osnovnih principa socijalističkog načina proizvodnje društvenog života<sup>15</sup> te su pripadnici politokratije i tehnokratije imali ključni uticaj na donošenje odluka, uključujući i sferu kolektivne potrošnje odnosno distribucije stanova.

Sociolozi su upozoravali da je neophodno uvođenje drugačije ekonomske racionalnosti u društveni/državni rentalni sektor, kako bi se iz nivoa rente obezbedilo pokrivanje realnih troškova održavanja i otplata troškova gradnje a njihovi korisnici, koji imaju i najviše dohotke podneli deo ekonomske cene stanovanja. Takođe, ukazivano je i na neophodnost ozbiljnih reformi u podsticanju individualnih inicijativa, kako bi se obezbedio zakonski ujednačen tretman različitih načina obezbeđenja stana i državne subvencije usmerile na socijalno i stambeno najugroženije slojeve (Sefaragić 1988, Čaldarević, 1988). Dakle, predlagale su se takve izmene stambene politike koje bi svakome omogućile da stambene potrebe zadovolji na socijalno prihvatljiv i ekonomski racionalan način (Rus 1985:85). Ovakve reforme jednosti-

<sup>15</sup> Lazić smatra da je doslovno shvaćeno samoupravljanje protivno imanentnoj logici socijalističkog sistema jer se suverenitet bilo koje odluke ne može zasnivati "odozdo" (Lazić 1987: 48)



vno se nisu uklapale u strukture odlučivanja i organizacione principe socijalističkog društva bez obzira na postignutu veću kupovnu moć stanovništva, liberalnije cene i integraciju određenih principa tržišnog poslovanja u sektor oficijalne ekonomije stanovanja.

Dominantni model stambene provizije produkovao je stambeni fond bez velikog udela stanova u državnom vlasništvu<sup>16</sup> i bez kooperativnih stanova jer su stambene kooperative bile svedene samo na period gradnje. Ekonomska neefikasnost stambene provizije u režiji preduzeća i akutnost stambenog problema u gradovima učinili su da stanovi u društvenom vlasništvu postanu ekskluzivno urbani fenomen. Međutim, oni nisu dostigli većinski udeo u strukturi stambenog fonda ni u gradskim naseljima, osim u Beogradu, gde je njihov udeo bio 53% u 1991 (Tabela 3.3). Ovo ukazuje na očigledan neuspeh stambene politike koja je imala za cilj da svakom domaćinstvu obezbedi stan u društvenoj svojini. Udeo stanova u društvenom vlasništvu bio je najviši u administrativnim/političkim centrima: 39.2 % u Novom Sadu, 40.0 % u Prištini i 41.9 % u Podgorici. Njihov udeo je bio znatno niži u ostalim velikim gradovima, čak i važnim industrijskim centrima kao što su Kragujevac (25.7 %), Niš (31.4 %) ili Užice (25.7 %), što se može povezati sa činjenicom da su pripadnici elite, stručnjaci i visoko kvalifikovani radnici bili koncentrisani u administrativnim centrima i multifunkcionalnim gradovima. Mandić (1990:263) smatra da se Jugoslavija mogla okarakterisati kao primer društva sa ideologijom rentiranja i praksom privatnog vlasništva u stanovanju. U tabeli 3.3 dati su osnovni idnikatori stanovanja u SR Jugoslaviji na samom kraju socijalističkog perioda.<sup>17</sup>

Na osnovu podataka popisa 1991. godine o odnosu broja domaćinstava i broja stanova, čini se da je Jugoslavija izašla iz socijalističkog sistema sa rešenim problemom kvantitativne stambene nestašice (Tabela 3.3). Pri tome, valja imati na umu upozorenje Ksenije Petovar (1999: 133) da statistička definicija stana omogućava da se svaka natkrivena prostorija sa zidovima evidentira kao stan (bez obzira na vrstu građevinskog materijala, instalacije, komunalnu opremljenost), čime se prikriva stvaran broj neadekvatno nastanjenih domaćinstava i/ili beskućnika.

<sup>16</sup> Stanovi u državnom vlasništvu zapravo su stanovi koje su državne institucije kao poslodavci (i sva preduzeća) kupovala i davala na korišćenje svojim zaposlenim.

<sup>17</sup> Većina podataka dati su kao procenti. Dodatna proračunavanja učinjena su za konstruisanje jednog od osnovnih indikatora stanovanja: odnosa prosečne cene stana i prosečnog dohotka, za šta je korišćena metodologija Habitata u pogledu konstrukcije opštih indikatora stanovanja. Tako je srednja vrednost odnosa cene stana i dohotka domaćinstva računata pojedinačno za legalno novoizgrađene stanove i novoizgrađene stanove u ilegalnom sektoru. U svim slučajevima, prosečan dohodak domaćinstava odnosi se na sva domaćinstva.

Tabela 3.3. Neki indikatori stanovanja u 1990/91.

indikatori	SR Jugoslavija		Beograd		IE* zemlja
	ukupno	gradska naselja	ukupno	naselje **	
% udeo društvenih stanova	22.2	39.1	53.4	66.0	42.0
Broj domać. na broj stanova	0.95	1.0	1.0	1.02	1.12
Broj stanova na 1000 ljudi	291	304	320	325	366
Prosečna veličina stana (m <sup>2</sup> )	67.2	63.4	59.2	56.2	/
m <sup>2</sup> po osobi	19.5	19.3	18.9	18.3	19.6
Prosečan broj soba po stanu	2.6	2.5	2.3	2.2	/
Prosečna veličina domaćinstva	3.6	3.1	3.1	3.0	/
Broj osoba na jednu sobu	1.3	1.26	1.35	1.4	1.28
% praznih stanova	3.6	2.9	1.8	1.6	/
% stanova za sekundarno stanovanje	5.9	2.3	5.3	0.5	/
Stambene investicije*** kao % GDP (1990)	3.3	n.p.	n.d.	n.d.	3.7
Broj novoizgrađenih stanova na 1000 stanovnika (1990)	4.3	n.p.	5.7	5.5	4.5
Broj novoizgrađenih stanova na 1000 sklopljenih brakova (1990)	693	n.p.	969	904	/
Godišnji porast stambenog fonda (1990)	1.42	n.p.	1.82		2
Prosečna veličina stana u novogradnji u m <sup>2</sup> (1990)	74	n.p.	65	63	/
Prosečan broj soba u stanovima novogradnje (1990)	2.8	n.p.	2.4	2.4	/
Cena stana (mediana za novoizgrađene stanove) prema pros. dohotku dom. (1990)	9.8	n.p.	11.4	n.p.	9.3
Cena stana (mediana za ilegaln građene stanove****) prema pros. dohotku dom. (1990)	4.2	n.p.	5.1	n.p.	/
% udeo rente u pros. dohotku dom. (1990)	5.0	n.p.	4.8	n.p.	5.7
% udeo komunalnih troškova u pros. dohotku dom. (1990)	7.1	n.p.	6.7	n.p.	/
% stanova priključenih na kanalizacionu mrežu	62.6	84.5	86.0	92.0	/
% stanova priključenih na vodovod	78.6	95.7	94.5	98.7	/
% stanova sa kupatilom	67.2	87.5	90.4	96.6	/

\* podaci su preuzeti iz Hegedüs, Tosics, Mayo i odnose se na 1989. godinu (1996b: 105)

\*\* u statistici naselje Beograd odnosi se na kontinuirano gradsko tkivo Beograda (Beograd-grad), koje, međutim, ne obuhvata sva gradska naselja na administrativnom području Beograda

\*\*\* stambene investicije društvenog sektora iznosile su 2,6% GDP-a a privatnog sektora 0,7% GDP-a

\*\*\*\* procena je urađena dedukcijom mediane cena legalno građenih stanova za troškove opremanja i korišćenja zemljišta, a potom je tako dobijen iznos umanjen za još 30% imajući u vidu da su troškovi gradnje smanjeni usled nabavke građevinskog materijala na neformalnom tržištu kao i uoptrebe

neplaćenog rada

*Izvori:* Popis 1991: Podaci o stanovima i domaćinstvima, Savezni zavod za statistiku  
Statistički godišnjaci Jugoslavije i Beograda 1990.

Relativno visok procenat sekundarnog stanovanja u Beogradu ukazuje na model kojim su pripadnici elite i viših društvenih slojeva težili prevazilaženju protektivnog tipa stana dominantnog u društvenoj stambenoj izgradnji odnosno usmeravali svoju ušteđevinu u sektor stambene potrošnje, u nemogućnosti drugih investicionih ulaganja, ali i oslanjanjem na privilegiju dobijanja stana od preduzeća. Liberalniji režim plata, potrošnje, posebno skupih dobara trajne potrošnje kao što su kola ili aparati za domaćinstvo, mogućnosti putovanja u inostranstvo, u Jugoslaviji su donekle umanjili značaj investicija u primarno stanovanje onih društvenih grupa koje su težile statusnom ili ekskluzivnom stilu života. Kako je to pokazalo istraživanje Pešičeve (1977: 138), pripadnici ovih društvenih grupa (službenici, stručnjaci, rukovodioci) razlikovali su se od ostalih po niskom udelu ulaganja u stan (do 20%) i najvišem udelu ulaganja u vikendice (22-23%)<sup>18</sup>

Iako stambene investicije, posmatrane kao procenat GDP-a<sup>19</sup> nisu bile niske, ekonomska neefikasnost sistema provizije društvenih stanova odnosno nepostojanje podsticajnih mera za gradnju u privatnom sektoru usloveli su kvalitativnu nestašicu stanova. Tako je prosečna veličina i struktura stanova bila neodgovarajuća prosečnoj veličini i strukturi domaćinstava, što je rezultiralo prenaseljenošću. Posledično u 13% stanova u Beogradu i u 12% stanova u Jugoslaviji, 1991 korisnici su imali na raspolaganju manje od 10m<sup>2</sup> stambene površine po osobi a u 33,7% (Beograd) odnosno u 30,4% (Jugoslavija) manje od 15m<sup>2</sup><sup>20</sup>. Takođe, ako se posmatra odnos sobnosti stanova i brojnost članova u domaćinstvu u 27,5% stanova u Beogradu odnosno u 23,5% u Jugoslaviji, domaćinstva su živela u uslovima kritične prenaseljenosti, a u još 14,7% (Beograd) odnosno u 12,1% (Jugoslavija) u uslovima delimične prenaseljenosti<sup>21</sup>. Poređenje stanova u društvenoj i privatnoj svojini ukazuje da su

<sup>18</sup> Prema istom istraživanju, stručnjaci i rukovodioci su u 13% odnosno 11% vlasnici vikendica, dok je to slučaj kod 6% službenika, 4% KV radnika i 2% NKV radnika (Pešić 1977: 158). U ovom istraživanju (Popović i dr. 1977) proučavane su tri dimenzija socijalnog raslojavanja: obrazovanje, materijalni položaj (u koji je uključeno stanovanje) i politička moć a prihvaćeno je shvatanje društvene strukture u okviru koga se razlikuju 1. rukovodioci (privredni i politički) 2. stručnjaci (u privredi, van privrede); 3. službenici sa srednjom spremom (u privredi i van privrede); 3. radnici (VKV, KV i PK-NK u industriji i u uslugama); 4. gradski privatnici; 5. poljoprivrednici. Istraživanje je sprovedeno krajem 1974 godine na centralnom području Republike Srbije.

<sup>19</sup> Udeo stambenih investicija u nacionalnom dohotku konstatno je opadao od sredine 1970-ih, kada je iznosio 7,2%. Sredinom 1980-ih već je iznosio 4,4% (IAUS 1987), a početkom 1990-ih 3,3% (Tabela 2.3).

<sup>20</sup> Iako se ne može govoriti o postojanju univerzalnih normativa u stanovanju jer svaki pokušaj njihovog definisanja vodi redukcionizmu obzirom da je reč o ljudskim potrebama koje su fleksibilnog i ravnog karaktera, ipak su sociopsihološka istraživanja ustanovila određene minimume neophodne za zadovoljenje osnovnih potreba u stanu. Tako je Chombart de Lauwe (1960) ukazao da se raspoloživa stambena površina od 8 do 10m<sup>2</sup> po osobi može smatrati patološkim pragom ispod koga su vrlo verovatni psihološki poremećaji ličnosti. Stambenu površinu od 12-14m<sup>2</sup> po osobi on smatra kritičnim pragom ispod koga je dovedena u pitanje ravnoteža porodične grupe. Kako su ovi normativi davno definisani, s obzirom na razvojnost potreba, može se s pravom pretpostaviti da su se ovi pragovi pomerili na gore.

<sup>21</sup> Ove procene urađene su na osnovu prilagođenih Kelnskih preporuka koje odgovarajući stan procenjuju prema broju spavaćih soba dok je ovde primenjen kriterijum ukupnog broja soba (Živković, 1975).

prvi bolje infrastrukturno opremljeni ali nešto manje kvadrature zbog primenjivanih standarda maksimirane potrošnje, što je uslovalo i nešto izraženiju prenaseljenost (Tabela 3.4). Prezentirani podaci za novoizgrađene stanove u 1990. godini u Tabeli 3.3 ukazuju na činjenicu da se strukturna stambena nestašica i dalje reprodukovala.<sup>22</sup>

Ukoliko se posmatraju stanovi naseljeni sa dva ili više domaćinstava može se indirektno proceniti nivo beskućništva. Naime, ako se u stanovima sa dva domaćinstva jedno uzme kao domaćinstvo bez stana, a u slučajevima suživota tri domaćinstava dva smatraju beskućnicima, dolazi se do podataka da je 3,7% domaćinstava u Beogradu i 2,7% domaćinstava u Jugoslaviji bilo bez stana. Ovaj podatak je svakako podcenjen jer se proširene porodice (roditelji i odrasla deca sa formiranim porodicama) statistički nužno ne registruju kao dva domaćinstva, mada realno to jesu. Takođe, ovako procenjenom broju beskućnika u Beogradu može se dodati 1,3% domaćinstava koja žive u prostorima nastanjenim iz nužde (kategorija koju prepoznaje statistika).

Neki aspekti kvalitativne nestašice mogu se sagledati na osnovu podataka o opremljenosti stanova. Pri tome treba imati na umu i činjenicu da statistički podaci ne specifikuju da li su instalacije povezane na naseljsku mrežu (vodovod, kanalizacija) ili su samo ugrađene u objekat (Petovar, 1999: 134). Nekoliko karakteristika socijalističke stambene politike takođe se uočavaju iz Tabele 3.3, kao što su niski udeli troškova za korišćenje stana u društvenom vlasništvu i komunalnih servisa u strukturi dohotka domaćinstava i visok odnos cene stana u novogradnji i prosečnog dohotka domaćinstava. Veliki rakorak cena stanova i dohotka domaćinstava, koji pokazuje da je za kupovinu stana bilo potrebno izdvojiti 10 ukupnih godišnjih dohodaka domaćinstva, uslovio je njihovu nedostupnost jer je odnos između ovih parametara od 1:5 maksimum iznad koga ni finasijske ni socijalne mere stambene politike ne mogu biti efektivne, bez obzira o kakvom sistemu stambene politike da je reč. Situacija u kojoj su stanovi skupi a dohotci niski učinila je da ilegalne opcije budu jedino dostupne mnogim domaćinstvima koja su bila prinuđena na razvijanje individualnih stambenih strategija. Procene udela ilegalno podignutih stanova u stambenom fondu Beograda kretale su se od 8-22%, na početku 1990-ih (Petovar 1999: 150). Vujović (1990: 86) ističe da je u periodu 1976. do 1982. godine u Beogradu bespravno izgrađeno 13 523 stambenih objekata što je činilo 19% izgrađenih stanova u društvenom sektoru u istom periodu.

<sup>22</sup> Tokom 1970-ih je procenjeno da bi u cilju saniranja stambene nestašice u gradovima Jugoslavije (SSRJ) bilo potrebno graditi 140 000 stanova godišnje do 2001. godine. 1970. godine toliko stanova bilo je realizovano na celom području zemlje a ne u gradovima. Dakle, ni u zamahu stanogradnje nije se mogla postići izgradnja potrebnog broja stanova.

**Tabela 3.4 Neke karakteristike stanova prema vlasničkom statusu, 1991.**

	SR Jugoslavija		Grad Beograd	
	PV	DV	PV	DV
Prosečna veličina stana (m <sup>2</sup> )	70.8	54.4	64.2	54.8
m <sup>2</sup> po osobi	21.4	17.5	20.2	17.8
% stanova sa manje od 10m <sup>2</sup> po osobi	12.2	11.1	14.8	11.9
% stanova sa 10-15 m <sup>2</sup> po osobi	16.6	24.0	18.8	22.0
% stanova sa kritičnom prenaseljenošću***	20.7	32.5	24.1	30.3
% stanova sa deličmičnom prenaseljenošću****	10.7	16.3	12.1	17.0
% stanova sa više domaćinstava	3.0	2.2	4.0	3.0
% stanova opremljenih samo el. energijom	19.7	1.8	10.0	0.7
% stanova bez ikakve infrastrukturne opremljenosti	1.5	0.2	0.8	0.1

DV= društveno vlasništvo, PV= privatno vlasništvo

\*\*\* kritična prenaseljenost obuhvata jednosobne stanove u kojima žive tročlani i veća domaćinstva, dvosobne stanove nastanjene četvoročlanim i većim domaćinstvima, trosobne stanove nastanjene šestočlanim i većim domaćinstvima.

\*\*\*\* delimična prenaseljenost obuhvata jednosobne stanove nastanjene dvočlanim domaćinstvima, dvosobne stanove nastanjene tročlanim domaćinstvima, trosobne stanove nastanjene petočlanim domaćinstvima i četvorosobne stanove nastanjene sedmočlanim domaćinstvima.

Izvor: Popis 1991, Savezni zavod za statistiku

U Tabelama 3.3 i 3.4 potvrđuje se da Beograd značajno odstupa od nacionalnog proseka te da se na njegovom primeru bolje uočavaju efekti socijalističke stambene politike koja je u velikoj meri bila urbocentrična. Isto važi i za glavne gradove drugih socijalističkih zemalja Evrope (Tabela 3.2). Tabela 3.3 pruža mogućnost poređenja određenih indikatora stanovanja za Jugoslaviju i evropske socijalističke zemlje posmatrane kao celina, pri čemu se mogu uočiti bazične sličnosti.

## 3.5 Istraživanja stanovanja na mezo i mikro nivou

### 3.5.1 Socijalni i stambeni status

Poređenja stratifikacionih obrazaca razvijenih tržišnih zemalja i obrazaca iz socijalističkog perioda naglašavaju da je tokom socijalizma postojala niska statusna konzistencija. (Mateju 2001). Statusna konzistencija ukazuje na odnos različitih dimenzija socijalnog statusa, pre svega, obrazovanja, zanimanja i dohotka, a inkonzistentnost između prve dve dimenzije bila je posebno karakteristična za sloj rukovodioca, jer je politička kvalifikacija mogla biti značajnija od obrazovne. Unutar segmenta srednjih i radničkih slojeva značajnija je bila inkonzistentnost prve dve u odnosu na treću dimenziju, usled kontrole dohodovnih razlika, s jedne strane, i naglašenog značaja regionalnih i granskih podela u nivou dohotka, s druge strane (Mrkšić 1994 :242).

Tokom socijalizma stambeni sistem je bio tesno povezan sa politikom kontrolisanog dohotka i dohodovnih razlika, s jedne strane doprinoseći njenom sprovođenju, a s druge strane, delimično korigujući inkonzistentnost socijalnog statusa, pre svega, rukovodilaca i stručnjaka. Razmere socijalne nejednakosti u stanovanju kreirane tokom socijalizma najbolje se uočavaju poređenjem različitih stambenih statusa u odnosu na prava i obaveze koje su imali njihovi nosioci, kao i odnos vlasničkog statusa/kvaliteta stanova i socijalnog statusa njihovih korisnika.

Razlike u pogledu sigurnosti statusa i nasleđivanja stana gotovo da nisu postojale između nosilaca prava korišćenja stana u državnoj/društvenoj svojini i vlasnika stana u privatnoj svojini. Odsustvo značajnih razlika u ovom pogledu uvećavalo je socijalne nejednakosti u stanovanju jer su korisnici državnih/društvenih stanova dolazili do stana bez ličnih troškova. S druge strane, razlike u pogledu kvaliteta stanova značajno su varirale unutar različitih vlasničkih sektora što je dodatno diferenciralo nejednakosti u stanovanju. Raspon kvaliteta u državnom/društvenom sektoru kretao se od nacionalizovanih vila i luksuznih stanova elite do veoma skromno opremljenih i standardizovanih stanova u novim stambenim naseljima namenjenih delovima radničke klase. U privatnom sektoru razlike u kvalitetu su bile i veće zavisno od materijalnih mogućnosti, uključujući i pitanje sigurnosti statusa, jer je značajan deo stanova ilegalno izgrađen. Gotovo ujednačen pravni tretman različitih vlasničkih statusa odnosno zabrana profitabilnih transakcija vlasništvom učinila je da se ono ne pokaže kao posebno povoljniji stambeni status u pogledu mogućnosti akumulacije bogatstva. Naprotiv, ova akumulacija omogućena je posredstvom investicija u sekundarno stanovanje i korisnicima državnih stanova. Pored toga, neusklađenost stambenih potreba i dohodovnih mogućnosti domaćinstava sa karakteristikama stana uslovljavala je i pojavu ilegalnih transakcija stanovima u državnom/društvenom vlasništvu, kupoprodaju viška stambenog prostora po tržišnim principima između neposrednih korisnika a ne vlasnika stanova. Dakle, višak stambenog prostora u državnom rentalnom sektoru mogao se ilegalnim putem kapitalizovati.

Istraživanje Vujovića (1987: 103)<sup>23</sup> na uzorku beogradske populacije pokazalo je da su u pogledu opremljenosti stanova instalacijama u najlošijem položaju bili radnici i gradski privatnici, dok je u istraživanju sprovedenom na centralnom području Srbije isti autor došao do podataka da klozet u stanu najčešće nisu imali seljaci (43,4%) potom radnici (27,6% a među njima su u najgorem položaju PKV i NKV radnici koji u 42,8% slučajeva nisu imali WC u stanu), sledili su privatnici (25,7%), dok se samo 6% stručnjaka i 1,7% rukovodilaca nalazilo u ovakvoj situaciji (Vujović 1991: 288). Dakle, i bez obzira na vlasnički status, opremljenost stanova je bila značajno određena socijalnom pripadnošću vlasnika/korisnika stana.

<sup>23</sup> U ovom istraživanju (Popović i dr. 1987) primenjena je ista shema socijalne stratifikacija kao i u istraživanju iz 1977 (Popović i dr. 1977). Rezultati prezentirani u odeljaku o Društvenim nejednakostima u stanovanju dati su na osnovu sažimanja uzorka u četiri osnovna sloja: rukovodioci, stručnjaci (uključeni službenici), radnici i privatnici (uključeni poljoprivrednici). Istraživanje je sprovedeno početkom 1986 godine u Beogradu.

U Jugoslaviji je među radnicima bilo 29,1% nosilaca stanarskog prava nad stanovima u društvenoj svojini, među službenicima 52,3%, stručnjacima 55,2% a rukovodiocima 62,8% (SZS 1973: 193)<sup>24</sup>. Visoko kvalifikovani radnici bili su odabrani segment radničke klase, koji je bio dobro integrisan u oficijelni sistem državne provizije stanova. Prema nalazima istraživanja društvenih nejednakosti u Beogradu (Bogdanović 1987: 52) čak 44,6% VKV radnika koristilo je stanove u društvenom sektoru, prema čemu su bili gotovo izjednačeni sa slojem stručnjaka u uzorku. Pored NKV radnika i privatnici su društvena grupa u najvećoj meri isključena iz društvene provizije stanova, jer je po istraživanju Vujovića (1987: 88). samo 4,4% privatnika bilo nosilac stanarskog prava (verovatno nasleđstvom jer je teroijski bilo nemoguće doći do njega a ne biti zaposlen u državnoj administraciji li društvenoj firmi) u poređenju sa 67,2% rukovodioca, s jedne strane i 23,5% radnika, s druge.

Vujović ističe da su otpori uvođenju ekonomskih stanarina i drugih ekonomski racionalnih mera u stambenu politiku u Jugoslaviji imali složenu društvenu pozadinu, jer su obuhvatali sve kategorije nosilaca stanarskih prava, bez obzira na razlike u kvalitetu stanova. Tako se stvorila svojevrсна koalicija koja prevazilazi klasno-slojne barijere, jer je uključivala rukovodioce, stručnjake ali i VKV radnike (Vujović 1987: 115), što ukazuje na značaj stambenog statusa kao jedne od dimenzija profilacije interesa odnosno opravdanost korišćenja stambenih klasa u sociologiji stanovanja upravo u meri u kojoj se vodi računa i o klasno-slojnoj strukturi pripadnika jedne stambene klase.

Saundersova (1984) teza o značaju podela u sektoru potrošnje za socijalnu stratifikaciju nije bila primenjiva u socijalističkim društvima, jer privatno vlasništvo nad stanom nije značilo povlašćeni stambeni položaj. Razmatrajući pojam stambenih klasa u socijalističkim sistemima i Hegedus i Tosics (1983) ukazuju da su, u meri u kojoj su državne subvencije bile usmerene primarno na državni/društveni rentalni sektor, stanovi najvišeg kvaliteta ovog sektora imali najviši stambeni status a da su njihovi korisnici bili, po pravilu, pripadnici elite i stručnjačkog sloja. Za određene socijalne grupe, međutim, pristup stanovima u vlasništvu države bio je gotovo onemogućen (NKV radnici) ili kontrolisan u pogledu kvaliteta stanova ovog stambenog fonda. Grzymala-Lubanski (1998: 78) podseća da je u Rusiji načelno svako ko je imao manje od 7m<sup>2</sup> stambenog prostora po osobi mogao da konkuriše za dobijanje stana u vlasništvu države (kriterijum potreba), ali da samo oni sa dovoljno socijalnog kapitala u vertikalno distribuiranoj moći odlučivanja (statusni kriterijum) nisu na stan čekali 15-20 godina. To ukazuje da je, iako garantovano društvenim dokumentima, pravo na stan u praksi sprovedeno prema kriterijumu društvene moći

<sup>24</sup> Indikativno je da obrađeni podaci popisa iz 1981 i 1991 ne pružaju mogućnost uvida u povezanost društvenih karakteristika vlasnika/korisnika stanova i karakteristika stanova, kao da se želelo da efekti socijalističke stambene politike postanu što netransparentniji. Postoji mogućnost dodatne obrade ovih podataka koji se na osnovu prikupljenih podataka u popisnici mogu dobiti ali za 1981 godinu to je teško izvodivo iz tehničkih razloga a za 1991 godinu ovi razlozi nisu prepreka ali jesu ogromna finansijska sredstva koja se traže za dodatnu obradu podataka.) U istraživanju sprovedenom na području centralne Srbije Vujović je došao do sledećih podataka: nosioca stanarskog prava najviše ima među rukovodiocima (50%), zatim stručnjacima i službenicima (30,2%) pa radnicima (10,2%, najviše među VKV radnicima -18,9%) i privatnicima (1,4%) (Vujović 1990: 281)

kojom rasplaže pojedinac ili grupa odnosno da je na delu bilo „elastično” korišćenje zakona. Do sličnih zaključaka došao je Živković (1987: 81) analizom pravilnika za raspodelu stanova u radnim organizacijama u Beogradu. Preusmeravanjem državnih subvencija ka privatnom sektoru, posebno u Mađarskoj, postepeno se menjala i struktura stambenih statusa, te se sociološki značaj državne intervencije izražava merom u kojoj ona doprinosi reflektovanju socijalne pozicije korisnika u sistemu stambene hijerarhije.

Istraživanja u Jugoslaviji pokazala su da ni subvencije usmerene na privatni sektor nisu bile jednako dostupne svim socijalnim grupama. Tako Mandić (1990:265) ukazuje da se izgradnja kuća u privatnom sektoru samo u 50% slučajeva oslanjala na upotrebu stambenih kredita a da je u struktri njihovih korisnika bilo 70% visokoobrazovanih.<sup>25</sup> Dobar deo njih dobijao je kredit od preduzeća, koji je potom korišćen kao osnovica za dobijanje kredita kod banke. Dakle, socijalistički sistem stambene politike sistemski je defavorizovao manuelne radnike, dok je položaj srednjih slojeva (uključujući i službenički) bio znatno povoljniji i određen tešnjim odnosima saradnje sa pripadnicima rukovodećeg sloja, kao i koncentracijom rada u delatnostima koje su izmicale neposrednom dejstvu tržišta. Neodstatak materijalnih sredstava odnosno odsustvo mogućnosti da se stambeno pitanje reši društvenim sredstvima obeležilo je radnički stil Života stalnim sukobom potreba (rešavanja stambenog pitanja u odnosu na potrebe školovanja dece, letovanja i sl.), a ta mogućnost značajno je doprinela razvoju potrošačke i prestižne utakmice među pripadnicima srednjih i rukovodećih slojeva u jugoslovenskom socijalističkom društvu (Pešić 1977).

Moglo bi se reći i da su sistemski produkovanom stambenom nestašicom tokom socijalizma najviše bile pogođene sledeće kategorije: novoformirana urbana domaćinstva, zaposleni u niskoproduktivnim granama, neobrazovani i oni koji nisu mogli da se oslone na intergeneracijski protok resursa (pomoć porodice u novcu, nasleđivanje stana uključujući i stanove u društvenoj svojini, deoba stanova). Otuda su ove kategorije natprosečno bile prinuđene i na podstanarski status odnosno iznajmljivanje stana po tržišnim uslovima. U istraživanju Vujovića (1987 : 88) u uzorku beogradske populacije bilo je 20% podstanara, pri čemu 31% među radnicima a samo 7,8% među rukovodiocima. Imajući u vidu da su radnici sa niskim dohotkom plaćali pet do deset puta veće stanarine od one koju su plaćali nosioci stanarskog prava, Vujović ističe da je društvena sigurnost radnika time bila značajno ugrožena. Ovo istraživanje je pokazalo i da 14,4% odraslih i zaposlenih ispitanika u Beogradu stanuje u zajednici sa roditeljima<sup>26</sup>.

<sup>25</sup> Do sličnih rezultata došlo se istraživanjem socijalnog sastava bespravnih graditelji u naselju Kaluđerica u Beogradu. Ono je potvrdilo da je reč u najvećem broju slučajeva o doseljenicima u Beograd, niskog obrazovanja i kvalifikacija (samo 12,5% stručnjaka u odnosu na 56,5% radnika.) U 77% slučajeva oni su bili zaposleni u društvenim preduzećima ali zbog sistema raspodele stanova ili lošeg materijalnog položaja preduzeća nisu od njega uspeali da dobiju stan ili sredstva za rešavanje stambenog pitanja (pri tome samo 9,8% ispitanika je dobilo kredit od radne organizacije a 18,6% od banke, dok su se ostali oslonili na ličnu uštedevinu, 28,8%, porodičnu pomoć u novcu i nekretninama, 24,1%, i sl.) (Saveljić 1988: 82-84).

<sup>26</sup> Na osnovu rezultata anketnog istraživanja na području centralne Srbije, bez obzira na tip naselja, Vujović ukazuje da je među ispitanicima koji stanuju u roditeljskoj kući ili stanu najviše radnika (25,4%), zatim stručnjaka i službenika (20,3%), pa rukovodilaca (13%) i privatnika (12,2%) (Vujović 1990: 284).



### 3.5.2 Stambena istorija i stambene strategije

Moglo bi se reći da je socijalizam karakterisala veća stabilnost stambenih karijera zbog veće stabilnosti ostalih karijera sa kojima je ona povezana (pre svega pune zaposlenosti i statične radne karijere), premda je problematika istraživanja stanovanja po ovoj dimenziji bila potpuno zapostavljena u socijalističkim društvima. Strategije stanovanja, takođe, zapostavljena su istraživačka tema iako je upravo iskustvo socijalističke stambene politike ukazalo na indirektni uticaj strategija onih društvenih aktera koji nemaju mogućnost neposrednog oblikovanja stambenog sistema. Kontrola transakcije stanova i stambena nestašica uslovile su nizak nivo stambene mobilnosti odnosno vezivanje domaćinstva za jedan stan u toku celog životnog ciklusa. Istraživanje stambene istorije bračnih parova sprovedeno 1991 u Beogradu pokazalo je da su i tokom 1980-ih, kada je socijalistički sistem stambene provizije već ulazio u krizu, bračni parovi otpočinjali zajednički život stanovanjem sa roditeljima u 43% slučajeva. Resursi roditelja imali su značajnu ulogu jer je samo 25% parova uspelo da potpuno samostalno reši svoje stambeno pitanje nakon 10 godina braka. Pomoć roditelja deobom stana sa stanarskim pravom ili nasleđem stanova u vlasništvu bio je najzastupljeniji vid sticanja prvog odvojenog stana, dok je kupovina stana bila retko rešenje, samo u 8% slučajeva (5% samostalno a 3% uz pomoć roditelja). Stan od preduzeća dobilo je 16% ispitivanih domaćinstava, među stručnjacima 25% parova a među radnicima 12%. (Petrović, 1994: 120-122).

Jedno od retkih istraživanja koje se bavilo stambenim preferencama na individualnom nivou uradili su Mandić i Clapham (1996). Polazeći od činjenice da je u socijalističkim društvima dominantna ideologija favorizovala rentalno stanovanje a da je praksa privatnog vlasništva bila bezmalo dominantna, autori postavljaju pitanje da li se time potvrđuje Saundesova teza da je stan u privatnom vlasništvu imanentna težnja svih domaćinstava bez obzira na socijalnu pripadnost i institucionalni okvir stambene politike. Koristeći podatke slovenačkih preduzeća o aplikacijama za rešavanje stambenog pitanja, autori su potvrdili Kemenyevu tvrdnju da su preference ka određenom tipu stanovanja (kolektivno/individualno) ili vlasničkom statusu (društveno/državno naspram privatnom) bile oblikovane pod neposrednim uticajem koncepta stambene politike i u socijalističkim društvima. Naime, tokom 1970-ih većina aplikacija odnosila se na dobijanje prava na korišćenje stana u vlasništvu preduzeća, kada je ta opcija bila realna. Tokom 1980-ih, međutim, struktura preferenci se značajno promenila, jer je najveći broj aplikacija optirao dobijanje kredita, što je u tom trenutku bila realističnija opcija.

Dok je na zapadu liberalno-konzervativna kritika države blagostanja fokusirana na razvoj kulture zavisnosti, u socijalističkim zemljama dominantna ideologija je tretirala građane kao neodgovornu decu te se često govorilo o naučenoj bespomoćnosti (Kochanowitz 1997: 1448). Imajući u vidu stambene prakse, građanima se svakako ne može osporiti preduzimljivost ali ne i lojalnost prema državi koja ih je primorala na strategije snalaženja. Otuda i raširena strategija da se od države uzme što je moguće više resursa. Tako je Vujović (1990: 107) došao do nalaza da su bespra-

vni graditelji u socijalističkoj Jugoslaviji u značajnoj meri bili zaposleni u građevinskoj industriji, da su koristili ne samo znanje već i materijalne resurse preduzeća (na neformalan ili nelegalan način stečene), koje ih nije uključilo u oficijelni kanal distribucije stanova, a isplaćivalo im je zarade nedovoljne za pokrivanje troškova gradnje. S druge strane, najviši slojevi pristajali su na relativno male razlike u platama upravo računajući da kanalima socijalne/stambene politike obezbede korišćenje najluksuznijih resursa.

### 3.5.3 Socijalne i rezidencijalne nejednakosti

Osnovne karakteristike socijalističke stambene politike uslovile su i specifičnu suburbanizaciju, rezidencijalnu segregaciju i lokacione karakteristike stanovanja u odnosu na iskustva kapitalističkih zemalja. Podurbanizovanost socijalističkih zemalja ispoljila se u dvostrukom vidu: kvantitativnom i kvalitativnom (Szelenyi, 1996:292). Prvi se odnosi na sporiji rast gradskog stanovništva u odnosu na porast zaposlenosti u industrijskom sektoru (deagrarizacija), usled nemogućnosti stambene politike da odgovori naraslim potrebama za migracijom stanovništva u gradove. Usled administrativne kontrole imigracija stanovništva u gradove kategorija mešovitih domaćinstava nije bila samo kratkotrajna tranziciona forma već trajni model. Zemlje koje su pribegavale manjoj administrativnoj kontroli prostorne pokretljivosti stanovništva suočile su se sa problemom paraurbanizacije odnosno naseljavanjem imigranata na obodnim lokacijama velikih gradova, koji su najčešće samogradnjom rešavali svoje stambeno pitanje.

Kvalitativna podurbanizovanost odnosi se na niske standarde opremljenosti stanovanja u odnosu na potrebe stanovništva/domaćinstava, u užem (unutrašnjost stana) i u širem smislu (opremljenost lokacija resursima neophodnim za svakodnevni život: škole, obdaništa, prodavnice, zdravstvene usluge, kultura, zabava). To je bila posledica razvojne strategije koja je promovisala industriju u osnovno sredstvo urbane promene, kao i primene planskih mehanizama kontrole urbanih/stambenih resursa uz potpuno zapostavljanje rentnih potencijala.<sup>27</sup> Tako se došlo do paradoksalne situacije da je, u sadejstvu sa ekonomskom neefikasnošću državne provizije stanova, u uslovima planske kontrole došlo je do zamaha bespravne gradnje. Na području Beograda tokom 1970-ih i 1980-ih bespravno je podignuto čitavo stambeno naselje, najveće takve vrste u tadašnjoj Jugoslaviji, a verovatno i u Evropi (Saveljić 1988: 7). Iako su građene individualne kuće velikih površina, od tvrdih, solidnih i modernih građevinskih materijala, nivo infrastarukturne opremljenosti stanova ovog naselja je bio veoma nizak i ugrožavao je zdravlje oko 40 000 stanovnika.

Ne dovodeći u pitanje potrebu za urbanističkim planiranjem, Rogić (1990:12) smatra da stanovanje i grad trebalo da budu određeni kao javna dobra<sup>28</sup> ali na način koji ukazuje na njihovu autonomiju u odnosu na pojedinačne/grupne interese, istovremeno omogućujući da individue i društvene grupe percipiraju svoj pragmatični

<sup>27</sup> To je bilo u skladu sa marksističkim poimanjem da zemljište ne može stavirati novu vrednost. Posledično, gradsko zemljište je tretirano kao neograničeni i jeftini resurs, čime je urbanoj strukturi uskraćena vrednost razvojnog resursa a gradski prostori su produkovani na standardizovan i monoton način.

interes u odnosu na javno dobro. To zapravo znači da javna dobra definišu skup uslova koji su nužni kako bi svi članovi jedne zajednice mogli bez posebnog rizika da reprodukuju svoj opstanak. Pri tome, interesi pojedinaca odnosno društvenih grupa treba da budu od uticaja na politiku države u upravljanju javnim dobrom. Međutim, u socijalizmu nije bilo aktera koji bi bio zainteresovan (rukovodeća elita) ili sposoban (ostale društvene grupe) za operacionalizaciju tako shvaćene autonomije javnog dobra. Država je, pak, idelano tipski predstavljena kao specifični utopijski subjekat razvoja i zastupnik interesa apstraktnog rada. U takvim uslovima pojam javnog dobra ostao je bez konkretnog zastupnika i usled toga redukovan na funkcionalni resurs čija je cena korišćenja proizvoljno određivana. To je rezultiralo minimalističkim definicijama kvaliteta javnog dobra, što je očigledno u standardizaciji stanovanja, problemu održavanja stambenih naselja, kašnjenju neophodnih naseljskih sadržaja, neracionalnom širenju gradskih prostora, prezastupljenosti stanovanja na centralnim gradskim lokacijama, itd. Mnogi analitičari smatraju ove pojave indikatorima egalitarne destrukcije socijalističkih gradova (Čaldarević, 1989).

Suburbije socijalističkih gradova u pogledu koncentracije viših socijalnih slojeva nisu specifične ali dominantan tip stanovanja i prostorna distribucija viših slojeva unutar suburbija jeste. Naime, suburbanizacija u socijalizmu obeležena je širenjem novih stambenih naselja, kolektivnog tipa stanovanja u državnom /društvenom vlasništvu po obodnim lokacijama gradova. Dušica Sefaragić definiše nova stambena naselja kao stambene zone kolektivnog stanovanja upotpunjenog osnovnim elementima urbane opreme, omeđenog velikim saobraćajnicama, izgrađenih na rubnim delovima velikih gradova, relativno brzo i sa pretpostavkom da omoguće celovit svakodnevni život na lokalnom nivou (Sefaragić 1988: 28). Malo je gradova, međutim, koji su mogli ovaj obrazac prostorne organizacije stanovanja da primene u centralnim područjima kao što je to bilo u Beogradu izgradnjom Novog Beograda. Nova stambena naselja imala su širi društveni smisao od rešavanja stambene nestašice. Pripadnici političke elite, rukovodioci i stručnjaci naseljavali su najkvalitenija suburbana (nova) stambena naselja locirana bliže centru grada. Takođe, ovi slojevi stanovali su i na elitnim gradskim lokacijama iz presocijalističkog perioda, dakle, u centralnim područjima ili u njihovoj neposre-

<sup>28</sup> U sociološkom smislu status javnog dobra dobijaju resursi koji su od direktnog ili indirektnog (potencijalnog) značaja za sve članove društva, pri čemu dobiti koje svaki pojedinac od njih ima (može imati) zavise u velikoj meri od ponašanja i aktivnosti drugih aktera, a često su ispod njegovog ličnog doprinosa. Iz perspektive teorije racionalnog izbora, ove činjenice pokreću pitanje motivacije pojedinca da dela u skladu sa javnim interesima. Naime, ukazuje se na potrebu dodatne inicijacije poštovanja javnog dobra jer racionalnom pojedincu nije svojstvena aktivnost čiji troškovi prevazilaze neposrednu dobit (Coleman, 1994: 167). Sociolozi i ekonomisti značajno razlikuju u pogledu motivacija društvenog delanja (socijalni odnosi, identiteti, vrednosti naspram marginalnoj dobiti). U odgovorima na pitanje kako objasniti redistribuciju koja se u savremenom društvu najčešće sprovodi posredstvom državnih institucija razvijena su mnoga teorijska stanovišta: od utilitarnog koje objašnjenje nalazi u averziji pojedinca prema racionalnom riziku (zaštita od rizika kao jedan od stubova socijalne politike/države blagostanja) preko teorije reciprociteta, koja podrazumeva altruističko ponašanje ali je u osnovi saglasno sa utilitarnim modelom (jer dajući drugima individua štiti i vlastite interese), do političkih modela koji naglašavaju potrebu za uspostavljanjem socijalne kontrole, integracije, i razvoj gradanskih prava (Shanahan & Tuma, 1994:745-750).

dnoj blizini (nacionalizovane nasleđene elitne suburbije sa individualnim tipom stanovanja).<sup>29</sup>

Sistemska ograničenja socijalističke stambene politike ostavila su malo prostora potrošačkim preferencama u stanovanju kao determinističkom faktoru u oblikovanju suburbija koji se u tržišnim sistemima smatra veoma značajnim, jer se vezuje za statusna obeležja i suburban stil Života srednje klase. U socijalističkim suburbijama individualni tip stanovanja u privatnom vlasništvu javljao se primarno kao nuzprodukt socijalističke stambene politike, na najudaljenijim i infrastrukturno neopremljenim lokacijama, niskog kvaliteta gradnje, neretko ilegalnog statusa, čiji su nosioci/korisnici bili najnižeg socijalnog statusa. Tokom 1970-ih i 1980-ih, najviše evidentiranih bespravno podignutih stambenih objekata među 10 gradskih opština koje pokriva GUP Beograda i koje su pod nadležnošću urbanističkih službi gradske vlade, imale su opštine periferne lokacije (Čukarica, Palilula, Voždovac, Zvezdara) dok je ovaj fenomen bio veoma redak na centralnim gradskim opštinama (Vračar, Stari Grad, Savski Venac) (Saveljić 1988: 27). Viši društveni slojevi gradili su suburbane individualne kuće ali samo kao sekundarno stanovanje – vikendice<sup>30</sup>

Proces suburbanizacije socijalističkih gradova nije bio praćen demografskim pražnjenjem centralnih gradskih lokacija. Naprotiv, one su tokom celog socijalističkog perioda ostale važne stambene zone usled obima stambene nestašice i nedovoljne opremljenosti perifernih lokacija (Dakić et al 1989). Ipak, činjenica da je suburbanizacija obeležena gradnjom novih stambenih naselja kolektivnog stanovanja rezultirala je još jednom morfološkom razlikom socijalističkih u odnosu na kapitalističke gradove, jer su gustine naseljenosti kod prvih rasle od centra ka periferiji, dok je kod drugih upravo obratno.

Takođe, socio-ekonomski status stanovništva opada od centra ka periferiji, što je različito u odnosu na američki model grada ali ima zajedničke korene sa zapadnoevropskim gradovima. Autori koji su se bavili rezidencijalnom segregacijom socijalističkih gradova, u odnosu na kapitalističke, ističu da je ona generalno niža i izražena u manjim prostornim celinama (Ladanyi 1989:557). Andrusz (1984:220) čak eksplicitno tvrdi da je nemoguće definisati stambena područja siromašnih ili bogatih, već da je moguće govoriti samo o tendenciji koncentracije određenih socijalnih grupa. Musil (1992) smatra da su demografske varijable bile važnije u objašnjavanju ekološkog modela socijalističkog grada nego socioekonomske karakteristike stanovništva, jer su se u nova stambena naselja dominantno useljavala mlada domaćinstva dok su starija ostajala na centralnim lokacijama, usled čega se i opadanje brojnosti stanovništva na ovim lokacijama može objašnjavati prevashodno demografskim

<sup>29</sup> Vujović (1990: 84) podvlači da u Beogradu viši i srednji slojevi nastanjuju delove grada i gradskih četvrti koji su i pre rata bili elitni (luksuznog stanovanja u porodičim kućama) kao što su Dedinje, Topčidersko brdo, Senjak ili neki delovi u „krugu dvojke”.

<sup>30</sup> Istraživanje Vujovića (1987: 95) potvrdilo je da rukovodioci i stručnjaci u Beogradu pretežno koncentrisani u novim kolektivnim stambenim zgradama (njih 42,9% i 42,1% respektivno) kao i u višespratnim starijim zgradama (33,3% odnosno 25,5%) dok među radnicima ovi udeli iznose 15,1% i 18,7%. Istim istraživanjem pokazalo se da je među rukovodiocima 21,3% vlasnika vikendica, među stručnjacima 9,3%, među privatnicima 4% a među radnicima 2,1% (Vujović 1987: 107).

procesima. Niska stambena mobilnost pojačala je značaj demografskog faktora (što je stan stariji po pravilu su stariji i korisnici) ali je uslovila i statični obrazac nejednakosti u socioprostornim strukturama. Vujović (1990: 86) smatra da primeri relativno društveno homogenih (planiranih) novih stambenih naselja, bespravno podignutih naselja (nastalih stihijno i ilegalnim praksama, čiji su stanovnici u oko 80% slučajeva radnici) i nehiigijenskih naselja ipak svedoče o stvaranju klasno-slojno diferencirane socijalne topografije Beograda tokom socijalističkog perioda.

Smith (1996: 82) izdvaja sledeća tipična područja socijalističkog grada u pogledu socioekonomskih i prostornih karakteristika: 1. centralne zone sa stanovima visokog kvaliteta i statusa uz dobru dostupnost gradskih servisa, naseljene stručnjacima i rukovodiocima; 2. centralne lokacije sa stanovima lošijeg kvaliteta i starijim zgradama izložnim propadanju, sa dobrom dostupnošću servisa, šarolikog socijalnog sastava; 3. spoljne zone relativno visokog kvaliteta stanova i opremljenosti pratećim servisima, u zemljama sa razvijenim kooperativnim stanovanjem uz relativno visoku zastupljenost ovog tipa provizije, relativno blizu centra i/ili dobro saobraćajno povezane sa centrom, naseljene pretežno stručnjacima i službenicima; 4. spoljne zone nižeg standarda stanovanja i velikog kašnjenja u opremanju naselja neophodnim servisima, u kojima većina domaćinstava pripada manuelnoj radničkoj klasi; 5. peri-urbana područja i suburbane enklave privatnih kuća niskog kvaliteta, sa malo ili nimalo pratećih servisa, naseljenih skorašnjim migrantima sa sela.<sup>31</sup>

Tokom 1970-ih i 1980-ih dolazi do učestalijih intervencija u centralnim zonama grada. Projekti urbane obnove nisu dozvoljavali primenu standardizovanih tehnika blokovske gradnje na uskom prostoru, čak i u režiji državnih/društvenih građevinskih preduzeća, te na ovim lokacijama počinje gradnja kvalitetnijih stambenih zgrada i stanova. To je, naravno, povlačilo proces džentifikacije, kada postaje sve očiglednije da su stručnjaci i rukovodoci želeli da napuste standardizovano stanovanje građeno po konceptu novih stambenih naselja. Ma kako fleksibilna bila tumačenja kriterijuma distribucije stanova u državnom/društvenom sektoru, izgradnja ovih stanova je sve do kraja 1970-ih ostala zarobljena konceptom protektivnog stana sve manje pogodnog potrebama statusnog stila života srednje klase. Do kraja 1970-ih, tip stana na kome se temeljila društvena stambena reprodukcija, a dobrim delom i individualna, Rogić naziva protektivnim želeći da naglasi da je njegova morfološka i simbolička interpretacija bila primerena elementarnoj reprodukciji života (fizička zaštita, odmor i ishrana). Stoga je porast materijalnog standarda, naravno različit od društva do društva i unutar društvenih slojeva, podsticao aspiracije ka individualizaciji uslova stanovanja (Rogić 1990: 61).<sup>32</sup> Za džentifikaciju većih razmera, čak i da se ona prebacila u privatni sektor, nije bilo uslova jer su se nametali veliki problemi raseljavanja postojećeg stanovništva. Takođe, ni za inicija-

<sup>31</sup> Analizirajući podatke o prostornom rasporedu stanovnika Beograda prema školskoj spremi i strukturu stambenog fonda prema tipu vlasništva Vujović (1990 :81) zaključuje da se stanovništvo sa visokim, višim i srednjim obrazovanjem odnosno viši i srednji slojevi koncentrišu u centralnim gradskim opštinama, znatno razvijenijim i infrastrukturno opremljenijim sa izrazito visokim udelima stanova u društvenoj svojini (u proseku oko 75%), a pripadnici radničkih zanimanja odnosno niži slojevi u perifernim gradskim opštinama gde je udeo društvenih stanova ispod 20%..

ciju masovnijeg procesa suburbanizacije srednje klase zapadnog tipa nije bilo uslova, čak ni u Mađarskoj i Jugoslaviji, zbog nedovoljne ekonomske moći domaćinstava ali i države koja nije mogla niti da podrži ovaj proces odgovarajućim finansijskim merama niti da ga, bez značajnijih sistemskih promena, učini legitimnim.

Istraživanja na nivou jedinice susedstva tokom socijalizma bavila su se pretežno kvalitetom Života u novim stambenim naseljima (Sefaragić, 1988). Pri tome, težio se utvrđivanju odstupanja realnog Života od ideološkog koncepta koji se ovim naseljima pripisivao. Naime, sagledana kao podsticajna za razvoj kolektivnih obrazaca Života i vrednosti, pogodna za prevenciju lične i porodične dezorganizacije i razvoja devijantnih subkultura, ova naselja trebalo je da budu prostorna operacionalizacija novog načina Života u novom društvu. Sefaragić međutim ukazuje na višestruko otuđenje koje obeležava nova stambena naselja u socijalizmu. Prvo se očituje na nivou koncepta, koji potiče od internacionalnog stila moderne arhitekture koja redukuje ljudske potrebe na njihov elementarni nivo konceptom protektivnog stana. Ostali potiču od sistemskih karakteristika socijalističkog konteksta i odnose se na otuđenost korisnika od uslova proizvodnje i raspodele stanova, pri čemu se ističe kašnjenje naseljske opreme i principi dodele stanova na osnovu klasnog položaja a ne realnih potreba domaćinstva (Sefaragić 1988: 30).

---

<sup>32</sup> Pešić (1977: 126-130) sredinom 1970-ih govori o statusnom (službenika i stručnjaka) i ekskluzivnom stilu Života (rukovodioca i političke elite) čije je osnovno obeležje težnja za grupnim diferenciranjem, posedovanjem određenih predmeta kojim se definišu fine granice i onemogućava pristup u grupu pripadnicima drugih slojeva. Stoga stambena sfera postaje područje jasnog očitavanja unutrašnje neravnoteže socijalističkog sistema.

## 4. Stambena politika u postsocijalističkim društvima

### 4.1 Specifičnost istraživanja stanovanja u postsocijalističkim društvima

Urušavanjem socijalističkih društvenih sistema došlo je do razgradnje njima odgovarajućeg tipa stambene politike. Otuda istraživanja sociologije stanovanja u ovim društvima nemaju za svoj predmet definisan institucionalni okvir stambene provizije, pristupa stanovanju, stambenih statusa. Posledično, izuzetan značaj dobijaju istraživački pristupi zasnovani na proučavanju *institucionalnog nasleđa* u oblikovanju novih institucija odnosno *individualnih stambenih strategija snalaženja u institucionalnoj transformaciji*. Ovi koncepti obično se prikazuju iz opšta teorijske perspektive institucionalnog nazadovanja jer naglašavaju prepreke koje akteri imaju u političkim, ekonomskim, socijalnim izborima. Sofisticiranije verzije, pak, specifikuju normativne ili regulativne faktore koji su blokirali put ka nekom drugom putu istorijskog razvoja i istovremeno prevazilaze ograničenja dva suprotstavljena pristupa: 1. onog koji urbani/stambeni (i opšte društveni) model razvoja socijalističkih zemalja (u odnosu na modele kapitalističkih zemalja) svodi na kvantitativne razlike univerzalnog modela, i 2. onog koji socijalistički model posmatra kao kontinuitet kvalitativno različitog modela društvenog/urbanog razvoja u odnosu na Zapadni kapitalistički model (uz naglašavanje sprege istočnjačkog despotizma i sovjetskog modela) (Bodnar, 2001: 14-22).

Uticaj institucionalnog nasleđa socijalističkog perioda posmatra se u dva aspekta. S jedne strane, kao kočnica procesa potpune transformacije ka tržišnoj ekonomiji i demokratskom društvu, jer pretpostavke ovog procesa tek treba stvoriti. S druge strane, prepoznaje se da određeni elementi socijalističkog nasleđa (uključujući i one u domenu fizičkih struktura) mogu biti pozitivne pretpostavke transformacijskog procesa i redefinisanja nekih funkcionalnih i strukturnih aspekata stambenog sistema.

Složenost redefinisanja stambenog sistema nalazi se u činjenici da se pri dekonstrukciji socijalističkog institucionalnog nasleđa mora voditi računa ne samo o formalnom već i o neformalnom stambenom sektoru odnosno *vaninstitucionalnim mrežama*, koje su generisale neophodnu fleksibilnost stambenih praksi i kompenzovale rigidnosti oficijelnog sistema socijalističke stambene politike. Neformalni sektor imao je određena pravila funkcionisanja (alokacija resursa, određivanje cena), ponašanja (vid preduzetništva) i prinude (međusobna kontrola uključenih aktera), koje je potrebno prevesti u legalne institucionalne tokove. Pored pozitivnog aspekta ovih praksi, u smislu potencijalnog preduzetništva i lične inicijative, njihov negativni uticaj ispoljava se u domenu razvoja adekvatnih formi socijalnog kapitala. Naime, dominacija društvenih odnosa organizovanih po vertikalnoj osi društvene moći pod

patronatom partijske države uslovlila je da se oblici alternativnog povezivanja socijalnih aktera razvijaju u formi sive ekonomije, endemičnog nepotizma i korupcije.

Kompleksnost transformacijskih procesa proističu i iz činjenice da različiti institucionalni nivoi imaju specifičnu dinamiku promene, neke je moguće menjati jednostavnim promenama zakona dok drugi zahtevaju znatno složenije uslove, što se posebno odnosi na norme ponašanja socijalnih aktera i mehanizme kojima se sankcionišu povrede biheviornalnih normativa (Hegedus&Tosics, 1998b). Ukoliko promene ne obuhvate i ovaj institucionalni aspekt, transformacijski proces može biti bitno usporen i otežan.

Takođe, važno je voditi računa i o činjenici da kvalitet institucija određuje najmanje dva aspekta: normativni i funkcionalni (Offe, 1995). Sa stanovišta prvog, institucije obavljaju funkciju socijalizacije postavljajući standarde ponašanja i odnošenja društvenih aktera, dok se drugi aspekt odnosi na konkretan cilj čijem ostvarenju je institucija usmerena, uz optimalnu iskorišćenost raspoloživih resursa. Otuda uspeh novih institucija u velikoj meri zavisi od poverenja koje ljudi u njih imaju (kao i strpljenja da podnesu tranzicione troškove njihovog uspostavljanja i sazrevanja), po osnovu oba od pomenutih aspekata. Negativan aspekt socijalističkog institucionalnog nasleđa i u ovom kontekstu ispoljava se u niskom poverenju u državne institucije i navikama građana da preuzimanje lične odgovornosti u stanovanju ostvaruju atomizovanim i vaninstitucionalnim strategijama.

Harloe (1996: 2-3) ističe da istraživački pristup proučavanju bilo kog aspekta postsocijalističke transformacije pored uticaja socijalističkog nasleđa ne sme zanemariti ni činjenicu da *nije moguće da se gotovi modeli (razvijenih kapitalističkih društava) implementiraju u čistoj formi, bez obzira na (prethodno) postojeći institucionalni kontekst*. Otuda se ovi modeli ne mogu uzimati, na nivou idelanih tipova, ni kao adekvatan analitički okvir transformacije stanovanja u postsocijalističkim društvima. U skladu sa uvažavanjem institucionalnog nasleđa („path dependency”), odnosno analitičkog zahteva da se društvena transformacija posmatra kao proces uvođenja novih elemenata organizacije koji se kombinuje sa adaptacijom, rekonfiguracijom, rekombinacijom postojećih organizacionih formi (Stark, 1995: 69), realno je očekivati da se u postsocijalističkim društvima razviju parcijalni elementi i specifične kombinacija različitih stambenih modela.

Opasnost nekritičkog insistiranja na karakteristikama stambenih sistema razvijenih kapitalističkih zemalja proističe i iz činjenice da su transformacijski procesi postsocijalističkih zemalja pod značajnim pritiskom spoljašnjeg faktora (međunarodnih finansijskih i političkih institucija), koji se ispoljava u zahtevima za radikalnim i brzim napuštanjem svih aspekata socijalističkog sistema i svođenjem uloge države na najmanji stepen koji je kompatibilan sa slobodnim tržištem i privatnim vlasništvom, čime se zapravo teži zameni državno planskog (neo) liberalnim sistemom (Harloe, 1996:5). Gotovo je suvišno reći da tako simplifikovani zahvati nisu odgovarajući osnovnim karakteristikama i dinamici društvenog života.

Efekte mera stambene politike moguće je procenjivati sa stanovišta eksplicitiranih vrednosti i ciljeva, kao i na osnovu objektivnih pokazatelja. Teškoća adekvatne



analize postsocijalističke transformacije stanovanja proizlazi kako iz nedovoljne transparentnosti političkih opcija, odsustva definisanja osnovnih ciljeva stambene politike, političkih rasprava o stepenu (stambenih) nejednakosti koji se smatra pravednim u društvu, tako i iz neadekvatnih, neažurnih i nedostajućih podataka. Hegedus i Tosics ukazuju na izrazit problem sa statističkim podacima koji onemogućavaju adekvatan uvid u promene privatnog ili tržišno orijentisanog sektora usled inercije u primeni metodoloških standarda nasleđenih iz socijalističkog perioda. Oni ukazuju da uspešnost u postsocijalističkoj transformaciji zahteva razvijanje sistema podataka neophodnog za koncipiranje i evaluaciju mera stambene politike (Hegedus, 2002; Hegedus & Tosics, 2001). Mandič (1996: 154) smatra da je uredna statistika i institucionalizacija novog načina prikupljanja podataka (o visini najamnine u različitim segmentima rentalnog sektora, troškovima gradnje, broju, kvalitetu i vlasničkom statusu stanova, tipu i iznosu subvencija, itd) potreban ali nedostajući predulov uređenja stambenog tržišta, kreiranja adekvatnih mera stambene politike i informisanosti korisnika.

## **4.2 Institucionalni i akcioni potencijal za promenu stambenog modela**

Novi koncept stambene politike trebalo bi da se zasniva na načelu podele odgovornosti između države, tržišta i domaćinstava. Ovo načelo podrazumeva da u sferi socijalne politike primarnu ulogu imaju državno redistributivni principi a u sferi ekonomske politike tržišni principi. Efekti obe politike prelamaju se u privatnoj sferi, sferi domaćinstva, određujući njegov standard i/ili stil života, na koji mogu pozitivno uticati i mehanizmi reciprociteta, karakteristični za sferu privatnosti. Takođe, izmenjeni koncept stambene politike pretpostavlja da dohodak domaćinstava dobija značajnu ulogu jer se u tržišnim sistemima stambene investicije uzimaju u obzir pri njegovom formiranju. Uloga države se značajno menja, te ona od direktnog „provajdera” treba da postane kreator uslova u kojima domaćinstva postaju akteri na tržištu stanova po osnovu raspoloživog dohotka. Realizacija ovih promena bremenita je mnogim problemima jer država mora da razvije nove političke i ekonomske pretpostavke kreiranja stambenog sistema istovremeno se oslobađajući prerogativa koje je imala tokom socijalizma.

Uvođenje tržišnih mehanizama i principa poslovanja, smanjenje opsega državne redistributivne uloge i/ili redefinisane instrumenata kojima se ova uloga ostvaruje, podrazumeva definisanje pravnog i finansijskog okvira koji će omogućiti nastanak i rad novih provajdera u stambenom sektoru (pre svega u privatnom sektoru, kako profitabilnih tako i neprofitabilnih) i/ili redefinisane već postojećih (lokalne vlasti i privatnih preduzetnika), uključujući i one u neformalnom sektoru. Dosadašnja transformacijska iskustva ukazuju da liberalizacija ekonomije i deregulacija u stanovanju (shvaćena kao povlačenje države iz sfere stanovanja) nisu dovoljne.

Savremeno kapitalističko društvo, čije osnovne principe prihvataju postsocijalističke zemlje, karakteriše mnoštvo aktera i interesa koji su vrlo često u konfliktnom odnosu ali i relativno razvijen institucionalni sistema koji omogućava njihovo razrešavanje (za određeni period, sa manje ili više uspešnim kompromisima za uključene strane) kako bi sukobi interesa bili u većoj meri razvojna karakteristika nego destruktivna snaga. Teškoća transformacijskog perioda nalazi se i u tome što se tokom njega ne iskazuju samo sukobi karakteristični za kapitalističko društvo već i specifično tranzicioni sukobi koji su posledica neadekvatnih resursa za uspešno prilagođavanje novim pravilima ponašanja.

Kako se unutar komandno planske ekonomije nije moglo razviti jezgro preduzetničke odnosno kapitalističke klase, nosilac kreativne destrukcije socijalističkih struktura u prvom periodu transformacijskog procesa je postsocijalistička elita. Ovaj proces je pod značajnim uticajem socijalističkog nasleđa i konverzije različitih formi kapitala (socijalnog i kulturnog u politički ili ekonomski, političkog u ekonomski, novostečenog ekonomskog u politički), a u njemu učestvuju pojedinci iz različitih slojeva prethodnog sistema (političke nomenklature, direktora socijalističkih firmi, stručnjaka, sitnih preduzetnika) (Lazić 2000: 28-29). Usled toga, formiranje postsocijalističke elite uključuje i aktere koji su delovali i u sektoru sive ekonomije i ilegalnim kanalima (Harloe, 1996: 10; Weclawowitch, 1998 : 60), a konverzija drugih formi kapitala u ekonomski odvija se brzo, u velikim razmerama i u uslovima nedovoljne transparentnosti. Imajući u vidu kompleksnost institucionalnih promena i uticaj socijalnih aktera u njihovom oblikovanju, socijalne grupe uspešne u konverziji kapitala nastupaju sa specifičnim interesima, u skladu sa kojim teže da oblikuju tempo i karakter institucionalnih reformi (Hellman, 1998 : 203). Dakle, sa stanovišta političke elite, mogu se očekivati strategije namernog odugovlačenja ili odbijanja da se uvedu odgovarajuće institucionalne promene. Strategije elite u kreiranju novog institucionalnog okruženja pod uticajem su i potrebne pacifikacije stanovništva, imajući u vidu visoke socijalne troškove transformacije, ali i pritiska internacionalnih institucija koje insistiraju na liberalno ekonomskom konceptu transformacije, koji u sferi stanovanja uslovljava rezidualni tip stambene politike (Kemeny, 1995).

Akcioni potencijal ostalog stanovništva je nizak jer dekompozicija stratifikacijskog modela socijalističkog društva uslovljava atomizaciju socijalne strukture i prevlast individualnih strategija preživljavanja i/ili očuvanja materijalnog standarda, budući da je većina stanovništva pogođena ekonomskom krizom i opadajućim dohotcima. Prema rečima Offea (1996: 241) na delu su substitucije socijalne politike individualnim strategijama, kojima se pokušava premošćavanje teškoća transformacije. One su toliko raširene da se analitičari ustežu da ih nazovu ilegalnim, što one većinom jesu uprkos činjenici da respektivni zakoni često ne mogu da se upotrebe. Politička osetljivost ovih pitanja proističe i iz inkonzistentnosti građana kao birača (u uslovima ideološke nekristalizovanosti političke scene) jer se transformacija odvija u uslovima udvojenog referentnog okvira socijalnih standarda: Zapad i prošlost, što uslovljava dvostruke kriterijume: socijalne zaštite za sebe a slobodnog tržišta za

druge (Offe, 1996: 231). Otuda većina građana ispoljava nemogućnost ili nevoljnost da se ponaša u skladu sa novim institucionalnim zahtevima.

Da bi se obezbedio interaktivni odnos različitih strukturnih elemenata i socijalnih aktera, nije dovoljno samo uvesti za to odgovarajuće institucionalne mehanizme, već je neophodno da dođe i do konkretnih profilacija interesnih pozicija različitih društvenih grupa. Stoga se u prvom periodu transformacijskih procesa, imajući u vidu i strategije elite i strategije snalaženja atomizovanog stanovništva, mogu očekivati značajni konflikti prilagođavanja (Hegedus&Tosics, 1998b:6).

U ovom kontekstu značajno je Offeovo upozorenje (1996: 239) da je asocijativna slabost postkomunističkih društava jaka prepreka koncipiranju socijalne politike, jer svaka oblast u koju ona zadire, uključujući i stambenu, podrazumeva međulične, međuklasne, međugeneracijske, interregionalne redistribucije na kojima obe strane (davaoci i primaoci) moraju imati saglasnost o onome u čemu saraduju. U odsustvu ovih asocijacija kao aktera logična je pojava parapolitičke matrice socijalnih servisa (uloga porodice, klana, susedstvo) (1996:241). U takvim uslovima građanski status kao pozitivno pravo ostaje od marginalnog značaja. Asocijativnost zavisi od percepcije aktera da mogu postići pozitivni ishod zalažuci se za svoje interese, a pogoduju joj jasne grupne granice kako bi se znalo sa kim se pregovara, saraduje. Dakle, ako ljudi nemaju jasnu predstavu kome pripadaju, protiv koga se bore, sa kim i kako da postignu kompromis njihova asocijativnost je niska. Offe ukazuje da je upravo ova situacija karakteristična za postkomunistička društva koja su amorfná, atomizovana, u kojima je definicija vlastite socijalne pozicije teška, kao i pozicije relevantnih drugih. Socijalnu poziciju u ovim društvima određuju kompleksni individualni modeli konvertabilnosti dobara, otuda se niti aktualni gubitnici niti dobitnici transformacijskom procesa ne prepoznaju međusobno i nemaju zajednički socijalni identitet. Posledično nedostaju definisani, kompetentni, kooperativni kolektivni akteri u civilnom društvu koji bi, kao u Zapadnoj Evropi, odigrali ulogu promotera socijalne/stambene politike i njenih institucija. Takođe, Offe upozorava da su i političke partije slabo organizovane, uglavnom na ličnoj harizmi i mreži poverenja a ne formalnim pravilima. Isti obrazac funkcionisanja opterećuje i ostale relevantne aktore (sindikati, profesionalna udruženja, lokalna vlast, itd.) (1996:241-243).

Analiza koja sledi u velikoj meri potvrđuje nalaz Roberta (2001:28) da se razlike u primenjenim merama stambene politike među postsocijalističkim zemljama ne mogu objasniti razlikama u nasleđenim institucionalnim rešenjima u stanovanju (jer one suštinski nisu postojale), kao ni njima produkovanim strukturama stambenog fonda, niti različitim političkim opcijama na kontinuumu političke leve i desne (jer do takve političke kristalizacije još nije došlo, bar ne u domenu stanovanja), da uticaj spoljnih ekonomskih faktora pruža samo delimično objašnjenje, a da se ono u najvećoj meri nalazi u odlukama političke elite rukovođenim potrebama očuvanja socijalnog mira. Pri tome, ova strategija sprovodi se u uslovima u kojima politička elita nije navikla da odgovara na javne zahteve niti postoje institucionalni mehanizmi posredovanja interesa različitih društvenih grupa. S druge strane, ni javnost nije navikla da prati i procenjuje aktivnost političara, niti ima mehanizme kojim bi to mogla činiti.

### 4.3 Dekonstrukcija socijalističkog stambenog modela

Tokom 1990-ih transformacija stambenog sektora u većini postsocijalističkih zemalja bila je podređena prioritetima ekonomske transformacije i rešavanju tri ključna problema ovih zemalja: stabilizacije budžeta, procesa privatizacije i liberalizacije cena (Offe, 1996:225). Kako konceptualizacija stambene politike zahteva odgovarajuće materijalne resurse i čitav spektar definisanih uslova i aktera u oblasti ekonomije, urbanizma i socijalne politike, političke elite su se usmerile na dekonstrukciju prethodnog stambenog sistema, kao prvi korak raskida sa socijalističkom praksom, ostavljajući njegovu konceptualizaciju za drugu fazu transformacije. Radikalnu promenu u postsocijalističkim zemljama predstavlja činjenica da je privatno-vlasnički sektor postao dominantan, a njegova proizvodnja i održavanje samo delimično se vezuju za neprofitni sektor. Takođe, u većini zemalja se pored nasleđenog javnog rentalnog sektora, zakonski prepoznaje i (tokom socijalizma ilegalan) privatni rentalni sektor, kao i neprofitni rentalni sektor u kome je iznajmljivanje stanova moguće po rentama koje pokrivaju realne troškove stanovanja<sup>1</sup>.

Iako se nakon jedne decenije postsocijalističke transformacije uočavaju izvesne razlike između zemalja Centralne Evrope (Slovenija, Mađarska, Češka, Poljska, Slovačka) i zemalja Jugoistočne Evrope (Rumunija, Bugarska, Hrvatska, BiH, Makedonija, Jugoslavija, Albanija). u kreiranju neophodnog pravno-finansijskog okvira stambene politike, ni u jednoj zemlji još nije jasno definisan tip državne regulative u stambenom tržištu, poželjan stepen dekomodifikacije stambene potrošnje, načini njegove operacionalizacije, pravo na stan i sl. Odgovor na pitanje šta predstavlja glavni problem stanovanja u nekoj (postsocijalističkoj) zemlji mogao bi biti jedno od početnih osnova konceptualizacije stambene politike. U literaturi se nalaze odgovori koji ukazuju da složenost regulacije stambenog pitanja najčešće nalaže opciju da je najbolja politika odsustvo stambene politike.

Hegedus, Tosics i Mayo (1996: 105) ukazuju da je stambena situacija u postsocijalističkim zemljama relativno dobra, posebno ukoliko se poredi sa drugim zemljama sličnog nivoa ekonomskog razvoja (u Južnoj Americi i Aziji). Po mišljenju ovih autora, budući da je u većini zemalja broj stanova odgovarajući broju domaćinstava, glavni problem nije stambena nestašica već institucionalna neefikasnost i neodgovarajuće održavanje stambenog fonda, koje uslovljava njegovo ubrzano propadanje. Odsustvo kvantitativne stambene nestašice i smanjenje efektivne stambene tražnje, usled niskih i opadajućih stopa formiranja domaćinstava i unutrašnjih/spoljnih migracija, kao i opadajućih dohodaka domaćinstava. smatraju se objašnjavajućim faktorima činjenice da opadanje stambene ponude nije bilo praćeno socijalnim nezadovoljstvom. Takve okolnosti omogućile su i da stambeni sektor tokom prve faze transformacije ostane bez značajnijih promena, da se sprovedu samo reforme koje ne zahtevaju direktne državne investicije. U uslovima masovnog osiromašenja

<sup>1</sup> Pored profirmog, neprofitnog i socijalnog stambenog fonda koji je namenjen izdavanju, slovenački zakon predviđa i službene stanove koje poslodavac iznajmljuje zaposlenima ako je to u skladu sa poslovnim potrebama (Mandič, 1996:179).

stanovništva, međutim, uočava se specifičnost problema dostupnosti stanovanja (Budisteanu, 1997), koji inicira reprodukovanje starih i/ili kreiranje novih vaninstitucionalnih stambenih strategija snalaženja i reaktivan pristup stambene politike.

Analitičari smatraju da je u drugoj fazi postsocijalističke transformacije potrebno pristupiti izgradnji stambenog sistema koji će biti institucionalno efikasan, pro-aktivan i baziran na tržišnom tipu stambene politike, a stanovanje treba da postane deo šireg ekonomskog sistema (Hegedus, Tosics i Mayo 1996:128). Rešenje pitanja stambene nestašice, pre svega kvalitativne usled neodgovarajuće veličine i opremljenosti stanova u odnosu na potrebe domaćinstava koja ih koriste,<sup>2</sup> očekuje se prevashodno kroz porast stambene mobilnosti (usklađivanje potreba domaćinstava i karakteristika stanova) i postepeni porast dohotka domaćinstava, te razvitkom sistema mera finansijske podrške domaćinstvima (krediti, hipoteke, stambeni dodaci) u realizaciji adekvatnog stanovanja. U ovom kontekstu Sykora (1999: 670) iznosi gledište da stambena politika treba da obezbedi podršku stambenoj potrošnji, u formi subvencija orijentisanih na kupovinu stanova viših dohodovnih grupa i stambenog dodatka za niže dohodovne grupe, a uloga države kao direktnog provajdera u stanovanju treba da bude ograničena samo na najdeprivilegovanije. Ovako načelnu ulogu stambene politike, međutim, moguće je različito operacionalizovati jer se njeni ciljevi određuju u skladu sa nivoom socijalnih nejednakosti koji dominantna ideologija smatra legitimnim, kako to pokazuju iskustva razvijenih zemalja. Bez obzira na primetni porast inkonzistentnosti između partijskih/ideoloških programa i stambenih sistema na Zapadu, definisanje koncepta stambene politike zahteva profilisanje političkih opcija u skladu sa kojima se određuju vrednosti, ciljevi i mere stambene politike, do čega još nije došlo ni u jednoj od postsocijalističkih zemalja (Mandič, 1997: 31; Lux, 2001: 190).

### 4.3.1 Privatizacija stanova u državnom/društvenom vlasništvu

Dekonstrukcija socijalističkog sistema u prvi mah odnosila se na povlačenje države/državnih institucija iz finansiranja stambene izgradnje i privatizaciju stanova u državnom/društvenom vlasništvu.

Kompleksan proces privatizacije u stanovanju u prvi mah bio je sveden samo na prodaju stanova u državnom/društvenom vlasništvu jer su političke elite pristupile privatizaciji stanova bez strateškog razmišljanja o budućim obrisima stambene politike ili o specifičnostima funkcionisanja stambenog tržišta. Privatizacija stanova tretirana je kao deo opšteg okretanja ka tržišnoj ekonomiji uz uverenje da će se time otkloniti svi uzroci ekonomske neefikasnosti prethodnog sistema. Posebno se isticalo da će njome biti otklonjen problem njihovog održavanja jer vlasništvo podrazumeva veću odgovornost. Iako se socioekonomska transformacija načelno posmatrala u

<sup>2</sup> Tako Kulesza (1996: 55) ističe značajan problem kvalitativne nestašice stanova u Poljskoj na početku postsocijalističke transformacija kada je oko 43% domaćinstava živelo u uslovima prenaseljenosti. Pri tome, autorka upućuje da pored neadekvatnosti socijalnih standarda (broj osoba na broj soba ili raspoloživu stambenu površinu) postoji i problem tehničke neadekvatnosti stanova zbog niskih standarda njihove gradnje/opremljenosti u odnosu na razvijene evropske zemlje.

relacijama Kornaieve dihotomije: od ekonomije proizvođača ka ekonomiji potrošača, efekat sprovedene privatizacije bio je upravo suprotan. U kontekstu ove dihotomije socijalistički sistem načelno je težio da dostupnost stanovanja obezbedi homogenizacijom ponude, dok bi u procesu transformacije stanovanje trebalo diferencirati shodno preferencama i finansijskim mogućnostima korisnika (tržišnoj tražnji). Privatizacijom stanova, međutim, značajno je redukovana diferencijacija stambenog fonda prema vlasničkom statusu, kako u poređenju sa socijalističkim tako i u poređenju sa stambenim sistemima kapitalističkih društava. Neposredni efekat kome se težilo bilo je redukovanje državnih subvencija usmerenih na stanovanje u javnom sektoru, koje su po ovom osnovu opterećivale državni budžet (budžet državnih preduzeća).

#### 4.3.1.1 Političko-ideološki kontekst privatizacije

Privatizacija stanova bila je koncipirana na način koji omogućava da svi njeni učesnici sebe percipiraju kao dobitnike transformacijskog procesa. Država, jer se osloboda značajne odgovornosti i materijalnih troškova koje je imala u prethodnom sistemu, a korisnici stanova jer u uslovima pada životnog standarda stiču u vlasništvo dobra značajne tržišne vrednosti. Za ukupno stanovništvo privatizacija u stanovanju trebalo je da simbolizuje brzinu i uspešnost socio-ekonomske transformacije koja se tek nalazila u začetku (Tsenkova, 2000b: 31). Analitičari stanovanja u Slovačkoj i Sloveniji ističu još jedan aspekt simboličkog značenja privatizacije stanova, jer su zakonski akti o privatizaciji stanova bili među prvim pravnim aktima novoustanovljenih država (Mandič, 1997; Lux, 2001).

Kemeny (1995) smatra da je na privatizaciju državnih/društvenih stanova u postsocijalističkim zemljama značajan uticaj imala neoliberalna ekonomska koncepcija. Pichner-Milanovich (2001: 153) izričito navodi, sumirajući iskustva postsocijalističkih zemalja u stanovanju, da se na početku tranzicije stambenoj privatizaciji pristupilo po modelu preporučenom od Svetske banke. Ima i autora koji podsećaju na ideološku konotaciju privatizacije kod neoliberalnih ekonomista prema kojoj rasprostranjenost privatnog vlasništva u zemljama postsocijalističke transformacije umanjuje šanse povratka komunističkog režima (Ladanyi, 1995). Struyk (1996a), međutim, smatra da je uloga stanovanja u apsorbovanju tranzicionog šoka bila neophodna i da je stanovanje u ovom pogledu bilo pogodno s obzirom na specifičnost fiskalne krize i činjenicu da budžetski prihodi moraju da padaju brže nego socijalni troškovi (dok je fiskalna kriza u kapitalizmu uslovljena bržim porastom ovih troškova u odnosu na budžetske prihode) (Campbell, 1995: 85). Privatizacija stanovanja, dakle, imala je efekte amortizovanja rastućih socijalnih troškova socio-ekonomske transformacije bez direktnih budžetskih opterećenja odnosno sa istovremenim efektom budžetskog rasterećenja (mada ne i prihoda). Upoređujući krizu države blagostanja u razvijenim evropskim zemljama i dekonstrukciju socijalne politike u postsocijalističkim zemljama, Kochanowitz (1997: 1447-1450), ukazuje da je situacija u ovim drugim teža jer su one siromašne a relativna veličina

programa koje su nasledile iz socijalizma je veća. U kontesktu redukovanja ovih programa treba tražiti objašnjenja insistiranja na privatizaciji u stambenom sektoru.

#### 4.3.1.2 Akteri privatizacije

Ponašanje građana kao aktera privatizacije moguće je razumeti samo u kontekstu socijalističkog nasleđa. Naime, sa stanovišta racionalnog ponašanja neoklasične ekonomske teorije i kapitalističkih stambenih sistema, bilo bi realno očekivati da mnogi građani odustanu od otkupa stana zbog (potencijalno) visokih troškova održavanja. Međutim, posebno u zemljama gde je favorizovana masovna privatizacija i/ili gde je inflacija dodatno redukovala cenu stanova, otkupljivani su i stanovi veoma lošeg kvaliteta (potencijalno visokih troškova renoviranja odnosno male tržišne vrednosti). Njihovi vlasnici postajala su po pravilu domaćinstva sa niskim dohotkom što bi se, nakon reformisanja stambenog sektora, uvođenja tržišnih cena za usluge tekućeg i investicionog održavanja stanova, moglo pokazati kao problem siromašnih vlasnika koji ne mogu da odgovore svojim obavezama.

Raskorak između otkupne i tržišne cene je, u okolnostima neizvesne budućnosti socijalnog rentalnog sektora, očekivane promene nivoa stanarina i uslova zakupa, učinio otkup poželjnom opcijom. Ipak, kako sigurnost statusa (u smislu neograničenog prava korišćenja) nije bila značajno različita između zakupa stana u javnom sektoru i posedovanja stana u privatno-vlasničkom sektoru tokom socijalizma, do najava ozbiljnijih reformi u javnom rentalnom sektoru interesovanje za otkup nije bilo masovno. U Rusiji je, čak, zabeležen otpor velikog broja ljudi prema ideji da moraju da plate bilo šta za stan u kome stanuju. Na početku privatizacije za nju su se odlučivala samo domaćinstva penzionera da bi olakšali nasleđivanje svog stana deci koja sa njima ne žive, ali ne i višečlana domaćinstva, jer je zakon predviđao da ni jedan član domaćinstva koje je privatizovalo stan ne može konkurisati za dobijanje drugog stana u državnoj svojini (Grzymala-Lubanski, 1998: 78-80). Ova iskustva potvrđuju da vlasništvo samo po sebi nije bilo presudno u motivaciji korisnika društvenih/državnih stanova već da je poželjnost ovog stambenog statusa kao i uvek bila određena količinom subvencija koja je ka njemu usmerena. U skladu sa nasledenim nepoverenjem u institucije, privatizacija je bila prihvatljiva i kao vid štednje građana kojom se ona drži dalje od države i državnih banaka (Buckley, 1997). Ima i autora koji su smatrali da je politička elita namerno usmeravala štednju stanovništva ka privatizaciji stanova da bi bila smanjena mogućnost njegovog učešća u ostalim oblicima privatizacije (Mandič, 1997).

Tokom privatizacije stambenog fonda, i vlasnici stanova (država i državna/društvena preduzeća) i njihovi korisnici (građani odnosno domaćinstva) nalazili su se u procepu odbacivanja starog i prihvatanja novog pri čemu je uticaj socijalističkih vrednosti i iskustva uslovio nepotpunu svest o značaju privatnog vlasništva, tržišnih principa i socijalne funkcije koju država mora imati u stanovanju. Takođe, kod svih aktera preovladala je svest o neposrednoj dobiti a ne o obavezama koje se nakon sprovedene privatizacije stiču, što se među novim vlasnicima stanova posebno odno-

si na reformu poreskog sistema (oporezivanje nekretnina po osnovu njihove tržišne vrednosti).

#### 4.3.1.3 Budžetski efekti privatizacije

Zapostavljanje strateškog razmišljanja o stanovanju kao delu ekonomskog sistema bitno su limitirali generisanje budžetskog priliva od prodaje stanova. Da bi se privatizacija stanova učinila prihvatljivom za korisnike državnih/društvenih stanova otkupna cena stana morala je da bude relativno niska, jer je na samom početku transformacijskog procesa zaposlenost u društvenom/državnom sektoru još bila dominantna a realni nivo plata u padu. Način određivanja otkupnih cena stanova ukazuje da su se prednosti privatizacije posmatrale u odnosu na manjkavosti prethodnog sistema a ne u odnosu na realnu vrednost stanova u tržišnim uslovima. Prodajne cene stanova određivane su na nivou od 10% do 30% arbitrarno određene vrednosti stana, s obzorim na nepostojanje jasnih tržišnih kriterijuma u prethodnom periodu (Mandič 1996, Tsenkova 2000b, Lux 2001, Hegedus&Tosics, 1998a). Privatizacija stanova u kooperativama, u zemljama gde su oni činili značajan segment stambenog fonda, odnosila se na otplatu kredita na stan od strane korisnika po nepromenjenim uslovima kreiranim tokom socijalizma, što je čak i za novije stanove bilo znatno ispod njihove tržišne cene (Sykora, 1996). U slučajevima gde su preduzeća bila formalni vlasnici, nominalno se privatizacijom težilo efikasnijem raspolaganju vlasništvom nad stanovima, koje je tokom socijalizma predstavljalo zamrznuti društveni kapital preduzeća<sup>3</sup>, ali ni prodaja stanova nije značajnije uticala na investiciona ulaganja. Čak i u Sloveniji, gde se privatizacija odvijala u nešto stabilnijem ekonomskom kontekstu, novac od otkupa su preduzeća koristila za druge namene (najčešće plate) a ne investiciona ulaganja (Mandič 1996: 177). Sve ove činjenice ukazuju da je privatizacijom stanova zapravo izvršen transfer značajnog dela državnog vlasništva u privatno. Hegedus i Tosics (1998) procenjuju da je privatizacijom stanova u Mađarskoj oko 25% BNP transferisano u privatno vlasništvo.

#### 4.3.1.4 Opseg privatizacije

Ukidanje obaveze državnih institucija da budu primarni provajder u oblasti stanovanja, međutim, nije neminovno moralo da znači i rasprodaju već postojećih stanova u državnom/društvenom vlasništvu. U ovom kontekstu trebalo je voditi računa o prednostima koje je zrelost rentalnog sektora u državnom/društvenom vlasništvu mogla da ima za ostvarivanje socijalno efikasnog rentalnog sistema. Hegedus i Tosics procenjuju da je 25% stanova socijalnog rentalnog sektora minimalni udeo u ukupnom stambenom fondu, neophodan da bi se ovaj sektor ekonomski i socijalno reformisao i imao određenog uticaja na ukupnom stambenom tržištu, kao u razvije-

<sup>3</sup> U Jugoslaviji, na primer, iako su preduzeća investirala gradnju stanova odnosno kupovala stanove za potrebe zaposlenih, naplata zakupnine stanova i po toj osnovi briga o održavanju stanova više nije bila u domenu preduzeća-vlasnika već odgovarajućih državnih službi. Dakle ona nisu ostvarivala ni povraćaj troškova gradnje a kamoli prihod po osnovu izdavanja stanova koje su imala u vlasništvu, niti su uticala na održavanje njihove vrednosti.



nim zemljama sa unitarnim rentalnim sistemom (1998c:667)<sup>4</sup>. Međutim, u većini zemalja privatizacija stanova uslovila je redukciju udela državnog/društvenog rentalnog sektora u ukupnom stambenom fondu znatno ispod ovog nivoa (Tabele 4.1 i 4.2). U zemljama koje su privatizaciju otpočele nešto kasnije, poput Češke, Slovačke, Poljske ili nekih baltičkih zemalja, ona je nastavljena i nakon 1994 godine uslovljavajući dalji pad stanova u javnom rentalnom sektoru, premda ne tako drastičan kao u južnoevropskim zemljama (Tosics, 2002: 4).

Značajan je podatak da su Prag, Varšava i Bratislava, kao glavni gradovi imali manji udeo privatnovlasničkog sektora nego što to pokazuju podaci na odgovarajućem nacionalnom nivou, dok je situacija u Mađarskoj i Sloveniji bez značajnih razlika (u vlasničkoj strukturi stambenog fonda na nacionalnom nivou i nivou glavnih gradova). Hegedus i Tosics (1998a:165) su smatrali da je to dobra osnova ovih gradova koju treba sačuvati u cilju omogućavanja šireg spektra stambenih opcija potrebnog u velikim gradovima, čija su tržišta rada fleksibilnija a samim tim i stambena tražnja diverzifikovanija.

**Tabela 4.1 Obim privatizacije i restitucije stanova u državnom/društvenom vlasništvu**

Zemlja	Državni/društveni stanovi	
	% privatizovanih	% restituisanih
Češka	1,4	6,8
Mađarska	40,0	0,0
Poljska	6,0	1,0
Slovačka	2,3	0,3
Slovenija	70,0	2,2
Ukupno centralnoevropske	11,8	2,0
Albanija	94,4	3,6
Bugarska	50,3	5,0
Hrvatska	57,7	0,0
Rumunija	84,2	0,0
Ukupno južnoevropske	77,3	2,7
Estonija	8,8	0,0
Latvija	0,0	8,5
Litvanija	77,5	9,5
Ukupno baltičke	31,7	6,7
Ukupno sve zemlje	31,1	2,9

Izvor: Hegedus, Tosics, Mayo (1996: 114)

<sup>4</sup> Razmišljanja Szelenyia (1990: 240) krajem 1980-ih ukazuju na neophodnost zadržavanja značajnog broja stanova u javnom vlasništvu (public sector), koji će biti neophodan za ublažavanje problema ekonomskog restrukturiranja i visoke nezaposlenost jer će trebati dugo vremena da zarada stanovništva dostigne nivo koji obezbeđuje pokrivanje realnih troškova stanovanja. Pri tome, Szeleny ukazuje i na opasnost da se u postsocijalističkom periodu zarade države na nižem nivou u cilju privlačenja stranog kapitala.

Takođe, u postsocijalističkim zemljama nije se dovoljno vodilo računa o alternativama privatizacije, kao što je prenos državnog vlasništva na neprofitni ili kooperativno sektor (Kornilowicz, 1996: 75, Balchin, 1996: 232). U ovom pogledu ni Poljska ni Češka nisu u potpunosti iskoristile pogodnosti nasleđene strukture stambenog fonda, u kojoj je bio značajan udeo stanova u vlasništvu državnih kooperativa, već je dobar deo ovih stanova privatizovan (čime je transformisan u vlasnički sektor ili privatni rentalni sektor, kao u Pragu).<sup>5</sup>

**Tabela 4.2. Promene u strukturi stambenog fonda prema vlasničkom statusu u postsocijalističkim zemljama**

Zemlje	Stambeni sektor							
	vlasnički		soc. rentalni		priv. rentalni		drugi	
	1990	1994	1990	1994	1990	1994	1990	1994
Češka	40,3	42,2	29,6	27,6	0,9	4,7	32,2	25,5
Prag		13,0		38,0		25,0		24,0
Slovačka	50,2	51,6	27,3	26,0	0,0	0,5	22,5	21,9
Bratislava		8,3		46,0		0,5		44,4
Poljska	40,2	41,7	29,7	25,4	5,2	5,2	24,9	27,7
Varšava		15,7		29,5		np		54,8
Slovenija	65,4	87,7	31,6	8,9	3,0	3,5	0,0	0,0
Ljubljana		88,3		8,5		3,2		0,0
Mađarska	77,5	86,0	22,0	13,0	0,5	1,0	0,0	0,0
Budimpešta*		85,0		12,0		3,0		0,0
Ukupno centralnoevropske	48,5	52,0	28,2	23,1	3,0	3,9	20,3	21,0
Albanija	64,6	98,0	35,4	2,0	0	np	0,0	0,0
Hrvatska	69,6	84,5	25,5	10,6	np	3,7	4,9	1,2
Rumunija	76,1	88,9	21,1	7,8	1,0	3,0	1,8	0,2
Bugarska	91,7	89,7	6,6	6,8	1,5	3,2	0,2	0,3
Ukupno južneevropske	78,7	89,1	18,7	7,6	1,1	3,1	1,7	0,5
Estonija	35,0	30,0	65,0	56,0	np	5,0	np	9,0
Litvanija	39,2	78,6	51,4	12,9	np	8,5	9,4	0,0
Latvija	22,0	39,0	64,0	54,0	0,0	5,0	14,0	2,0
Ukupno baltičke	32,4	54,4	58,7	36,4	0,0	6,5	12,1	2,6

Izvor: Hegedus, Tosics, Mayo (1996: 121); za glavne gradove: Hegedus & Tosics (1998a:166)

\* za Budimpeštu su dati podaci iz 1996.

Mnogi analitičari ukazuju da bi redukovanje stambenog fonda u društveno/državnom vlasništvu bilo znatno manje da se privatizaciji stanova pristupilo istovremeno sa reformom njegove ekonomske i socijalne funkcije. Ona bi značila podizanje renti na nivou realnih troškova i definisanje kriterijuma korišćenja stanova posredstvom usklađivanja platežnih mogućnosti i potreba domaćinstva sa karakteristikama stana. To bi podrazumevalo i proces njegove filtracije, dakle da se doma-

<sup>5</sup> Isto se dogodilo i u Litvaniji gde je kooperativno stanovanje nakon privatizacije u potpunosti nestalo (pre privatizacije bilo je zastupljeno sa 9% stanova u ukupnom stambenom fondu) (Tsenkova, 2000a:5).

ćinstva čije su se potrebe i platežne mogućnosti uvećale usmeravaju ka tržištu kako bi stanovi u socijalnom rentalnom sektoru bili dostupni novim korisnicima. No, u uslovima opadajućih realnih primanja, ovakva reforma morala bi da bude praćena sistem stambenih dodataka, što bi uslovljavalo kreiranje novih budžetskih rashoda a upravo se to želelo izbeći. U zemljama koje su procesom privatizacije redukovale stambeni fond u vlasništvu države na 10-15%, proces socijalne filtracije ovog fonda biće znaćajno otežan, a samim tim i njegova socijalna funkcija, jer je ovaj fond rezidualizovan kako u pogledu fizićkih karakteristika stanova (otkupljeni su najkvalitetniji stanovi) tako i u pogledu socijalnog sastava korisnika (stanove nisu otkupljivala domaćinstva sa najnižim dohotcima).

U ovom kontekstu bitno je pomenuti suštinu razliku procesa privatizacije u stanovanju u postsocijalistićkim evropskim zemljama u odnosu na razvijene evropske zemalje u poslednjim decenijama 20. veka. Naime, razvijene evropske zemlje pristupile su privatizaciji i deregulaciji stanovanja u situaciji postojanja viška stanova u odnosu na broj domaćinstava (višak od 4-5% smatra se neophodnim u cilju strukturnog usaglašavanje karakteristika stanova i domaćinstava posredstvom stambene mobilnosti), dok postsocijalistićke zemlje ne samo da nemaju višak stanova već se i postojanje kvalitativne nestašice stanova može smatrati prikrivenom kvantitativnom nestašicom. Takođe, bitna razlika je i u raskoraku, koji obeleževa postsocijalistićke zemlje, između velićine stambenog fonda koji ima (potencijalnu) ulogu socijalnog stanovanja i broja domaćinstava koja su u stanju potrebe za njim odnosno udela privatno-vlasnićkog sektora stanovanja i udela domaćinstva kojima nivo dohotka omogućava da budu njegovi akteri (Mandić, 1996: 130).

#### 4.3.1.5 Razlike u načinu sprovođenja privatizacije

Privatizacija u postsocijalistićkim zemljama bila je koncipirana na veoma sličan način, bez obzira na konkretne politićke opcije i stepen saradnje sa međunarodnim institucijama, što potvrđuje da je ona oblikovana i pod znaćajnim uticajem socijalistićkog nasleđa. Razlike među zemljama u manjoj meri se odnose na metodologiju određenja otkupne cene a u većoj meri na to ko je određivao neposredne uslove privatizacije: centralna država (u većini zemalja) ili opštine (Ćeška, Latvija, Poljska, Rusija) (Hegedus & Tosics, 1998a). Iako je decentralizovan metod privatizacije u Ćeškoj i Poljskoj sproveden u bojoj usklađenosti sa ostalim transformacijskim procesima, ona je imala i negativne strane jer su se opštine počele ponašati preduzetnićki, te su u cilju sticanja budžetskih prihoda prodavale najkvalitetniji deo stambenog fonda i na taj način dorpinosile njegovoj rezidualizaciji (Sykora, 1999: 692). Ovo se dogodilo i pored zakonske obaveze lokalnih vlasti u Ćeškoj i Poljskoj da vode računa o zadržavanju 20% stambenog fonda u socijalnom rentalnom sektoru (Clapham & Kintrea, 1996: 175),<sup>6</sup> kako bi se saćuvao neophodni resurs socijalne

<sup>6</sup> U zemljama Zapadne Evrope postoji sličan pristup, tako u Francuskoj zakon obavezuje predstavnike lokalne vlasti da u ukupnom stambenom fondu opštine obezbede 20% stanova u javnom vlasništvu (Balchin, 1996).

sigurnosti za domaćinstva čiji dohodak i/ili potrebe ne omogućuju druge stambene opcije. Decentralizovana privatizacija bila je izrazito haotična u Rusiji, gde su se neki gradovi kao St. Petersbourg opredelili za postepenu privatizaciju po nešto višim cenama dok su u Moskvi stanovi raspodati po veoma niskim cenama uz drastičnu redukciju stambenog fonda u vlasništvu države (Daniell & Struyk, 1997: 236). Jedina zemlja koja se opredelila za cene koje su ekonomski realne bila je Istočna Nemačka, ali je njeno institucionalno okruženje značajano promenjeno ujedinjenjem sa Zapadnom Nemačkom (Clapham et Kintrea, 1996a: 175)<sup>7</sup>. Da bi podspešile otkup, a umanjile negativne efekte njegove ekonomske neracionalnosti, određene zemlje, poput Slovenije, su povlašćene uslove otkupa oročile na trajanje od dve godine (Clapham & Kintrea, 1996), dok je u Mađarskoj pravo otkupa po niskim cenama bilo vremenski ograničeno do decembra 1995 (Tosics, 2002: 3). Lux (2001: 205) smatra da je jedan od bitnih nedostataka sprovedene privatizacije stanova u državnom/društvenom vlasništvu u Češkoj, Poljskoj i Slovačkoj upravo u tome što ona nije vremenski definisana.

U zemljama u kojima udeo stanova u vlasništvu preduzeća nije bio veliki kao u Sloveniji odnosno republikama članicama bivše SFRJ, njihova privatizacija sprovedena je nešto kasnije odnosno uporedo sa privatizacijom samih preduzeća, kao u Češkoj, dok su u Poljskoj stanovi u vlasništvu preduzeća preneti u vlasništvo opština ili stambenih kooperativa kada su preduzeća privatizovana (Balchin, 1996: 233).

#### 4.3.1.6 Privatizacija i restitucija

Istovremeno sa privatizacijom društvenih/državnih stanova pristupilo se restituciji stanova odnosno vraćanju stanova koji su oduzeti po osnovu nacionalizacije privatnog vlasništva. Češka i Poljska su primeri zemalja u kojima je privatizaciji stanova prethodio proces restitucije nacionalizovanih stanova, koji je sproveden već u prvoj fazi transformacije, i na veoma radikalna način. Tako je u Češkoj 30% stambenog fonda obuhvaćeno restitucijom, u Pragu 37%, a u najužem gradskom jezgru Praga čak 70-75% (Sykora, 1996: 257). Rusija je jedina zemlja u kojoj nije primenjena restitucija a među pojedinim zemljama postojale su značajne razlike u pogledu obima restitucije. Naime, u nekima se ona odnosila samo na stanove ali ne i čitave zgrade, poslovne prostorije u zgradama ili zemljište na kojem je stambena zgrada izgrađena (Hegedus & Tosics, 1998a). U Sloveniji restitucija je obuhvatila stanove ali ne i zemljište za koje se vlasnicima isplaćuje novčana nadoknada, što u značajnoj meri usporava ovaj proces (Gabrijelčić, 1997: 6).

U pogledu regulisanja prava korisnika ovih stanova i povraćaja prava vlasništva u svim državama je bila izražena konfuzija tipična za period transformacije. Tako je korisnicima stanova uskraćivano pravo otkupa nad stanom koji su oni dobili na korišćenje kao da je u državnom vlasništvu, dok je građanima kojima se stan vraća

<sup>7</sup> Renard i Acosta (1993) ukazuju na izrazit značaj institucionalnih i legalnih pretpostavki privatizacije i ukazuju na varijacije koje u ovom pogledu postoje u postsocijalističkim zemljama. Pri tome, dijametralno su suprotstavljena iskustva bivše Istočne Nemačke i Rusije u kojoj pretpostavke privatnog vlasništva nisu bile razvijene ni u presocijalističkom periodu (pre svega sistem kadastra).

u vlasništvo ograničavano pravo raspolaganja vlasništvom do rešenja stambenog pitanja trenutnih korisnika. U nekim zemljama lokalna vlast je preuzela obavezu iseljavanja stanara u roku od 3-7 godina (za koje vreme oni imaju status kao da iznajmljuju stan u javnom rentalnom sektoru, dakle od države, pod nepromenjenim režimom stanarina ili sa blagom deregulacijom) (Hegedus & Tosics, 1998a). U Sloveniji, tokom 1990-ih nije vremenski definisana obaveza lokalne vlasti, ali ako su stanari spremni da se isele iz stana u roku od dve godine država im isplaćuje 30% njegove vrednosti i dodeljuje stambeni kredit (Mandič 1997: 28)

### 4.3.2 Problemi obezbeđenja troškovno dostupnog i adekvatnog stanovanja

Uverenje da je moguć brz transfer ka tržišno zasnovanom sistemu pokazalo se neosnovanim, jer tržište nije adekvatan integrativan mehanizam u oblasti stanovanja. Posledično, zaoštrava se problem dostupnosti stanova a povećava opasnost da značajni segmenti stanovništva (pre svega niskodohodovna i novoformirana domaćinstva) ostanu isključeni/neintegrisani u stambeni sistem. U ovim zemljama, tržište kapitala nije u mogućnosti da alocira dovoljne fondove za balansiranu proizvodnju i investicije, što uslovljava pad obima stambene gradnje, polarizaciju na izuzetno luksuznu i substandardnu gradnju, propadanje postojećeg stambenog fonda, porast socioprostornih nejednakosti, itd.

Zemlje u postsocijalističkoj transformaciji suočene su sa problemom koncipiranja načela i mera stambene politike koje su tokom socijalističkog perioda bile nepoznate. Činjenica je i da retko koja zemlja ima posebno ministarstvo koje bi koordiniralo reforme neophodne u svim, za stanovanje, relevantnim oblastima, već se promenama u stanovanju pristupa parcijalno (Balchin 1996:238)<sup>8</sup>.

Posebno je važno redefinisati odnos ekonomske i socijalne politike u stanovanju. U neoliberalnom kontekstu postoji tendencija da se ekonomska politika definiše kao oblast koja podstiče dobrobit čitave nacije a socijalna politika kao nešto što koristi samo pojedincima uključenim u njene programe. Stambena politike jedna je od dobrih ilustracija da je ova podela simplifikovana, jer ekonomska efikasnost stambenog sistema omogućava njegovu socijalnu efikasnost a ova pak obezbeđuje efektivnu tražnju neohodnu za uravnoteženo ekonomsko funkcionisanje stambenog sistema. Takođe, u meri u kojoj ekonomska politika otklanja monopole u stambenoj opskrbi, podstiče rast produktivnosti, otklanja rizike investicija, ona omogućava da cena stana bude dostupnija stanovništvu odnosno umanjuje potrebu za intervencijom u sferi socijalne dimenzije stambene politike. Dakle, adekvatna ekonomska politika u stanovanju (ekonomska efikasnost stambenog sistema) uslov je adekvatne socijalne zaštite (socijalne efikasnosti), budući da omogućava rešenja koja čine da troškovi

<sup>8</sup> Na primer, u Češkoj stambena politika je u institucionalnoj nadležnosti ministarstva ekonomije ali je konceptualizaciju i uvođenje nekih mera u domenu ministarstva rada, socijalnog staranja i finansija (Sykora, 1996). Hegedus i Tosics (1996) ukazuju da je stanovanje u Mađarskoj u nadležnosti čak 6 resornih ministarstava. U Srbiji je stanovanje u nadležnosti Ministarstva građevina a kako još nije donet ni jedan kompleksan zakonski akt u ovoj oblasti nije poznato kako će se organizovati neophodna međuministarska saradnja.

socijalne zaštite ne budu isključivo opterećujući budžetski rashodi (Tsenkova, 2000b: 133).

Relevantna činjenica za postsocijalističke zemlje je i da potporni tip stambene politike ne može biti usmeren samo na sektor stambene potrošnje već mora i dalje biti usmeravan i ka proizvodnji stanova (javnog i neprofitnog sektora). Lux (2000:45) ukazuje na neminovnost uvođenje proizvodnjih subvencija (ali na tržišno orijentisan način), podsećajući da to čine i zemlje EU koje imaju nestašicu socijalnog/neprofitnog stanovanja. Takođe, ovaj autor ukazuje da je iskustvo Velike Britanije pokazalo da se razvoj neprofitnog sektora ne može osloniti isključivo na privatni kapital čak i kada se rente deregulišu. Činjenica je, međutim, da sistem proizvodnih subvencija i gradnja stanova u javnom i neprofitabilnom sektoru dobija na značaju tek početkom 2000-ih i to prevashodno iz političkih razloga. Naime, za zemlje koje se nalaze pred prijemom u članstvo EU, izgradnja socijalnog stanovanja predstavlja jedan od uslova u domenu standarda socijalne politike koje treba ispuniti.

#### 4.3.2.1 Dostupnost stanova u privatnom vlasništvu

S obzirom da su postsocijalistička društva postala društva sa dominantnom privatno-vlasničkom strukturom stambenog fonda, kako postojećeg tako i novoizgrađenog, ozbiljan problem predstavlja nedostatak adekvatnih mera koje bi omogućile dostupnost stanova u privatnom vlasništvu s obzirom na nizak prosečan dohodak domaćinstava. U uslovima nestabilnog makroekonomskog konteksta, finansijski sektor prinuđen je na visoke kamatne stope, koje su neprihvatljive za privatne developere a nedostupne za većinu domaćinstava. Otuda su postsocijalističke zemlje suočene sa situacijom u kojoj rapidno obogaćeni socijalni slojevi nemaju potrebu za finansijskom potporom u stanovanju, koja, istovremeno, ostaje nedostupna većinskom stanovništvu. Dakle, ne samo da su *uslovi kreditiranja nepovoljni već za njima nema ni adekvatne tražnje*. S druge strane, programi državnih subvencija ne mogu premostiti jaz visoke cene stanova i niskih dohodaka.

Odnos prosečne cene stana i prosečnog godišnjeg dohotka domaćinstva u nekim zemljama popeo se i na nivo od 1: 15, što ukazuje na potpunu disfunkcionalnost stambenog tržišta odnosno nemogućnost kreiranja efektivne tražnje. Nepovoljan odnos ovih parametara nasleđen je iz socijalističkog perioda jer se on kretao oko nivoa 1: 8, 1: 9, a pogoršan je krizom koja je pratila prvu fazu ekonomskog restrukturiranja. U prvim godinama postsocijalističkog perioda nijedna banka, u uslovima inflacije, nije mogla spustiti interesne stope ispod 15%, što je apsolutno neprihvatljivo za korisnike bilo potrošačkih ili investicionih kredita. Sistem kreditiranja uopšte, a posebno u stanovanju, zasniva se na pretpostavci stabilnog dohotka domaćinstava koja omogućava zaduživanje po osnovu projekcirane buduće zarade (Hegedus, Tosics, Mayo, 1996), što u uslovima postsocijalističke transformacije predstavlja nemoguć zahtev za najveći deo populacije.

Kupci stanova odnosno investitori gradnje stanova mogla su biti samo domaćinstva sa nekoliko puta višim dohotkom od prosečnog. U ovakvim uslovima *individualne strategije rešavanja stambenog pitanja i preduzetništva u vlasničkom*

sektoru stanovanja često su vaninstitucionalne i ne retko ilegalne<sup>9</sup>, bazirane na rekombinaciji akumuliranih resursa tokom socijalizma i u postsocijalističkom periodu, uključujući i stanove stečene privatizacijom.

Nakon privatizacije *sekundarno tržište stanova* dobija na značaju ali, s obzirom na nasleđenu kvalitativnu nestašicu stanova, nedostaju stambeni krediti koji bi olakšali usklađivanje stambenih potreba i karakteristika stanova, bilo u opcijama potrebne deobe stanova (radi obezbeđivanja stambenog pitanja odrasle dece) ili stambenog proširenja/adaptacija u skladu sa potrebama porodičnog ciklusa. Ove opcije postaju veoma relevantne za stambenu mobilnost u uslovima redukcije rentalnog sektora.

Hegedus i Tosics (1998a) upozoravaju da spori rast dohotka domaćinstava ne omogućava *tranziciju privatizovanog sektora u pravi vlasnički sektor*, između ostalog i zato što se većina novih vlasnika i dalje ponašaju kao stanari. Naime, oni imaju visoka očekivanja od države u pogledu održavanja stanova i nisku svest da stambenom mobilnošću mogu uskladiti svoje potrebe i mogućnosti u stanovanju. Stoga ovi autori predlažu uvođenje specifičnih tranzicionih mera koje bi bile usmerene na vlasnike sa niskim dohotcima a odnose se na: 1. pomoć nisko dohodovnim porodicama da stambenom mobilnošću usklade svoju stambenu potrošnju, 2. uvođenje stambenih dodataka koji uzimaju u obzir porast cena komunalnih usluga, kao i subvencionisanih kredita neophodnih za osnovno održavanje stambenih zgrada, 3. ponudu vlasnicima koji su u dugovima zbog neplaćanje komunalnih troškova/poreskih obaveza da država otkupi stana, pri čemu bi domaćinstva koristila stan u vlasništvu države/opština po zaštićenim stanarinama a država/lokalna vlast bi povećala fond stanova kojim raspolaže (1998a:164)<sup>10</sup>. Neplaćanje komunalnih usluga bila je veoma raširena strategija preživljavanja niskodohodovnih domaćinstava u prvim godinama tranzicije. Primena zakonskog sankcionisanja ovakvog ponašanja pretil ozbiljnim socijalnim posledicama u Poljskoj, Češkoj, Mađarskoj, što pak postaje obaveza države u poštovanju pravnih akata i procesu priključivanja Evropskoj Uniji.

Problem adekvatnog ponašanja novih vlasnika u privatizovanim stanovima proisticao je i iz *kašnjenja neophodnih zakona* kojima bi se regulisale njihove obaveze. Naime, u većini zemalja prvo je primenjen zakon o privatizaciji stanova a tek potom donet zakon o upravljanju stambenim zgradama<sup>11</sup>, jer su se otkupljivali

<sup>9</sup> Najčešće posledica izbegavanja visokih poreza, posebno nakon uvođenja poreza na dodatu vrednost, kao i visokih troškova opremanja građevinskog zemljišta.

<sup>10</sup> Slične mere preduzete su Velikoj Britaniji da bi se rešio problem integracije niskodohodovnih grupa u vlasnički sektor stanovanja.

<sup>11</sup> U postsocijalističkim zemljama su primenjena veoma različita rešenja u tzv. zakonima o kondominiumima. U Madarskoj, zakon propisuje neophodnost potpunog konsenzusa za preuzimanje bilo kakvih aktivnosti koje prevazilaze uobičajene finansijske izdatke a posebno preuzimanje kreditnih obaveza (Hegedus & Tosics, 1994). U Rusiji, pak, legitimnom se smatra odluka za koju su glasali vlasnici 51% stambene površine u datoj zgradi (što zavisi od strukture stanova može biti i manjina koja poseduje najveće stanove). Takođe, postoje i rešenja da se odluke donose prostom većinom pri čemu svaki vlasnik (bez obzira na veličinu stana) ima jedan glas (Nilson, 1997).

stanovi a ne i zajedničke prostorije, a ne retko su se javljale i situacije formiranja zgrada sa mešovitim vlasničkim strukturama (deo stanova nije otkupljen).

#### 4.3.2.2 Decentralizacija odgovornosti u domenu socijalnog stanovanja

Operativna uloga države u domenu socijalnog stanovanja preneti je na opštine /nivo lokalne uprave, koje istovremeno treba da omoguće pomoć novoformiranim stambenim asocijacijama u razvijanju neprofitnog rentalnog sektora. Ako decentralizacija stambene politike treba da vodi smanjivanju birokratskog aparata, boljem kontaktu sa neposrednim korisnicima, prepoznavanju njihovih realnih potreba i iznalaženju adekvatnijih načina njihovog zadovoljenja, iskustva postsocijalističkih zemalja, za sada, ne pokazuju ove prednosti. Problemi sa kojima se suočavaju lokalne vlasti u stanovanju u jednakoj meri odnose se na nedostajuće finansijske resurse, adekvatne menadžerske sposobnosti i institucionalne mehanizme. Iako se opštinski organi vlasti pojavljuju kao već postojeći akteri u stanovanju opseg njihove odgovornosti je značajno povećan a principi njihovog delovanja su radikalno izmenjeni. Stoga decentralizacija podrazumeva restruktuiranje sistema lokalne vlasti, kao i definisanje adekvatnog poreskog sistema kojim bi se načelna decentralizacija odgovornosti učinila efikasnom (Hegedus&Tosics, 1998b).

Clapham (2002:3) ukazuje i na probleme sa kojima će se postsocijalističke zemlje tek suočiti a do kojih dolazi decentralizacijom stambene politike u dobu fleksibilizacije tržišta rada jer brzo menjajuća ekonomska situacija (brze dislokacije kapitala sa lokacije na lokaciju) uslovljavaju veoma različite stambene probleme (kako u javnom tako i u privatnom sektoru) na lokalnom nivou. Takođe, problem je i zapostavljanje brige o socijalnim pitanjima sa razvijanjem preduzetničkog ponašanja lokalnih vlasti (i u upravljanju odnosno izgradnji rentalnih stanova u vlasništvu opština) i uključivanjem urbanih sistema u tokove globalne ekonomije.<sup>12</sup> I iskustva razvijenih evropskih zemalja ukazuju da je upravo zbog ovih oprečnih uloga lokalne vlasti neophodna i izvesna centralizacija stambenih fondova.

#### 4.3.2.3 Promene u javnom rentalnom sektoru

Opštine kao vlasnici nad stanovima u javnom rentalnom sektoru zainteresovane su za reformu rentnog sistema, no u prvoj fazi postsocijalističke transformacije zakonskom regulativom onemogućeno je radikalnije podizanje nivoa stanarina, čime se potvrđuje širi politički značaj stambenog sektora u zaštiti pada životnog standarda. Iako je odgovornost za rukovođenje stanovima u javnom sektoru preneti na opštine, centralna država je tokom 1990-ih u većini zemalja određivala nivo renti (Slovačka, Češka, Latvija, Litvanija, Bugarska, Rumunija), u nekima je nivo renti određivan zajedničkim odlučivanjem centralne države i

<sup>12</sup> Sa uključivanjem postsocijalističkih društava u tokove globalne ekonomije urbani sistemi dobijaju posebnu ulogu, te i veliki gradovi postsocijalističkih zemalja, kao akteri u urbanoj mreži evropskih gradova, mogu postati ključne integrativne poluge. To dodatno podstiče preduzetničku a zapostavlja socijalnu ulogu lokalnih vlasti u stanovanju, jer je neophodno u veoma kratkom roku restruktuirati sektor nekretnina shodno principima tržišne ekonomije.



lokalne vlasti (Estonija, Poljska) dok je samo u Mađarskoj lokalna vlast samostalno određivala nivo zakupnina (Hegedus & Tosics, 1998c).

Podizanje nivoa stanarina zahteva kompletnu reformu javnog rentalnog sektora i stambenog sistema u celini (neophodnost adekvatnog sistema stambenog dodatka kao i podizanje kvaliteta usluga, tekućeg i investicionog održavanja stanova). Hegedus i Tosics (1998c: 670), potvrđuju značaj političkih kalkulacija u pristupu reformisanju javnog rentalnog stanovanja od sektora sa univerzalnim ka sektoru sa dohodovno usmerenim subvencijama. Naime, sve postsocijalističke zemlje prvo su podigle cene komunalnih usluga, što je racionalizovano potrebom uvoza energenata i njihovog plaćanja po cenama formiranim na međunarodnom tržištu.<sup>13</sup>

U nemogućnosti kompletnog reformisanja javnog rentalnog sektora išlo se na postepenu deregulaciju renti, tempom koji je usaglašen sa prosečnim porastom dohotka. Ovaj pristup je politički prihvatljiv jer ne uslovljava fiskalni pritisak, zapravo, reč je indirektnim subvencijama koje su to po osnovu nepotraživanja pokrivanja realnih troškova<sup>14</sup>. Hegedus i Tosics (1998:669) ukazuju na tri moguća načina približavanja ovog sektora tržišno orijentisanom rentalnom sistemu: 1. da rente budu određene karakteristikama stana i lokacije; 2. da rente budu određene u odnosu na tržišne cene u privatnom rentalnom sektoru; 3. da rente budu određene na osnovu dohodovnih mogućnosti domaćinstava/korisnika a ne karakteristika stana. Prema mišljenju autora, treća opcija je neprihvatljiva jer dostupnost stanovanja treba da bude briga stambene politike (sistemom stambenog dodatka) a ne sme biti osnova određivanja renti. Otuda se ovi autori zalažu za prvu opciju (uz razvijeni sistem stambenih dodataka) a drugu odbacuju jer smatraju da socijalističke zemlje ne raspolažu adekvatnim sistemom informacija o stambenom tržištu uopšte a posebno u privatnom sektoru.

Primenjeni sistem deregulacije renti, međutim, i dalje ostaje dominantno u okvirima uniformnih subvencija. Diferencijacija renti u javnom sektoru primenjuje se za nove ugovore (novoizgrađene stanove ili postojeće stanove koji su postali dostupni demografskim pražnjenjem/smrt korisnika koji nije imao druge članove domaćinstva). Kako je novogradnja u ovom sektoru zanemarljivo mala, broj stanova koji podleže novim ugovorima izuzetno je mali. Odustajanje od značajnijih reformi i nemogućnost primene kompleksnog pristupa javnom rentalnom stanovanju uslovlila je, u zemljama u kojima je ovaj sektor još značajnijeg obima i nije rezidualizovan, da on ne bude dostupan prvenstveno domaćinstvima sa niskim dohotkom, čime se iracionalnosti prethodnog sistema reprodukuju. Odlaganje deregulacije neotkupljenog fonda u vlasništvu države odraz je uloge koja je

<sup>13</sup> Ima ocena da su u pogledu porasta cena energenata postsocijalističke zemlje zabeležile veći skok nego razvijene zemlje u periodu naftne krize toko 1970-ih.

<sup>14</sup> S obzirom da je dobar deo stanova dostigao zrelost, nivo renti bi mogao biti na relativno niskom troškovnom nivou. Međutim, iako država zbog nasleđenog zanemarivanja održavanju stambenog fonda nema trenutnih ulaganja u ove svrhe, prolongiranje takvog odnosa uslovljava porast budućih troškova održavanja i/ili renoviranja.

stambenom sektoru dodeljena kao kompenzatoru gubitaka u drugim dimenzijama Životnog standarda tokom postsocijalističke transformacije (Lux, 2001).<sup>15</sup>

#### 4.3.2.4 Privatni rentalni sektor

Privatni rentalni sektor, iako prepoznat zakonom, većinom ostaje nedovoljno regulisan u pogledu kontrole rente (ograničavanja samovolje vlasnika na osnovu tržišne cene na datoj lokaciji), sigurnosti zakupa prema ugovorenim uslovima, neophodnog standarda stanovanja, itd. Takođe, još nema mera finansijskih podsticaja (povoljni krediti, poreske olakšice) koje bi bile usmerene na izgradnju stanova namenjenih privatnom zakupu, te je ovaj sektor u svim zemljama ograničenog obima i potpuno neprofesionalizovan.

Nakon privatizacije stanova samo mali deo privatizovanog fonda ulazi u privatni rentalni sektor, najčešće se izdaju delovi stana (sobe) da bi se došlo do neophodnih dopunskih prihoda. Kvalitet stanova koji se izdaju po tržišnim uslovima je veoma različit, pri čemu nedostatak stanova uslovljava i da se za veoma nizak kvalitet traže relativno visoke rente. Na porast cena zakupa u privatnom rentalnom sektoru značajno utiče i otvaranje postsocijalističkih gradova odnosno pojava stranaca kao aktera/zakupaca na ovom tržištu. Takođe, dobar deo izdavanja stanova u privatnom sektoru ostaje neprijavljen, te je teško dobiti realan uvid u broj stanova koji se koriste za ove svrhe. Precene su da on ni u jednoj postsocijalističkoj zemlji ne prelazi 5-10% stambenog fonda u velikim gradovima (Hegedus & Tosics, 1998c).

I u zemljama koje su sačuvalе značajan obim stanova u neprofitnom/javnom sektoru, nizak i nediferenciran nivo renti onemogućava da ovaj sektor, iako dominantan u ukupnom rentalnom sektoru, bude od uticaja na nivo renti u profitabilnom/privatnom sektoru i doprinese kreiranju uslova koji su u zapadnoevropskim zemljama karakteristični za unitarni rentalni sistem. Teškoće u koncipiranju i relaižovanju stambenog dodatka dodatno se odnose i na zakupce stanova u privatnom sektoru, zbog nedostatka adekvatnih podataka o realnim troškovima stanovanja odnosno ostajanja privatnog rentalnog sektora van formalnih tokova. Njegovo normalizovanje je svakako i neophodan uslov reformisanja ukupnog rentalnog sistema postsocijalističkih zemalja a analitičari su jednoglasni u oceni da je kontinuitet sa socijalizmom najuočljiviji upravo u ovom segmentu stambenog sistema (Hegedus&Tosisc, 1998a; Tsenkova, 2000b; Lux, 2001)<sup>16</sup>.

#### 4.3.2.5 Neprofitni sektor u stanovanju

*Nove stambene asocijacije* kao akteri neprofitnog sektora, trebalo bi da nadomeste povlačenje države iz uloge direktnog provajdera (dostupnog) stanovanja.

<sup>15</sup> Socijalno politički razlozi usled kojih je stambeni sektor prepoznat kao pogodan za ublažavanje posledica pada Životnog standarda u drugim oblastima (putem sprovedene privatizacije i odugovlačenja reformisanja neotkupljenog dela javnog stanovanja) prepoznanje se i u argumentaciji da bi povlačenje subvencija iz stanovanja uslovalo osiromašenje srednje klase jer je ona tokom socijalizma imala nizak dohodak, koji je bio kompenziran stambenim subvencijama (Hegedus, Tosics, Mrak, Sruyk, 1993).

<sup>16</sup> Čak je i na području bivše Demokratske Republike Nemačke status stanara u javnom rentalnom sektoru ostao nepromenjen a njegove reforme se očekuju 2005 godin (Haussermann, 1996).

Njihovo konstituisanje odvija se veoma sporo i nedovoljno adekvatno da bi odgovorile potrebama najugroženijih grupa (noviformirana domaćinstva i domaćinstva sa niskim dohotkom). Kako ove asocijacije moraju poslovati po tržišnim principima, a u uslovima visokih troškova gradnje i niskih dohodaka, najčešće budući korisnik stana mora da pokrije 30% troškova gradnje, što uslovljava da se ove asocijacije u većoj meri formiraju kao vlasničke a ne rentalne kooperative, te da su dostupne samo domaćinstvima sa višim dohotkom. Načelno stambene asocijacije tržišnim poslovanjem treba da obezbede ponudu stanova za iznajmljivanje i/ili kupovinu na nivou realnih troškova.

#### 4.3.2.6 Saradnja javnog i privatnog sektora u obezbeđenju socijalnog stanovanja

Ozbiljan problem postsocijalističkih društava u stanovanju odnosi se na kreiranje uslova razvoja potrebnog partnerstva između aktera javnog i privatnog sektora. Prema oceni Luxa (2000: 34) za investiranje nove gradnje socijalnog rentalnog sektora nema garancija naplate stanarina (nema legalnog i organizacionog okvira koji garantuje platežne mogućnosti korisnika), usled čega banke ne odobravaju kredite za ovu namenu. Problemi usklađivanja postojećeg opštinskog stambenog fonda (niskih renti i niskog kvaliteta) sa neprofitnim zahteva promenu sistema upravljanja opštinskim stanovima, koje je moguće prepustiti i privatnom sektoru (a da se subvencijama osigurava socijalni aspekt). Uopšteno, u postsocijalističkim zemljama nedovoljna pažnja se posvećuje činjenici da je iskustvo razvijenih evropskih zemalja pokazalo da su striktno podele na javno i privatno, centralno i lokalno, prevaziđene (van Vliet, 1990: 14).

Jedna od važnih pretpostavki koncipiranja adekvatnih institucionalnih aranžmana je strateška odluka kakav tip rentalnog sektora želi da se razvija: unifikovan (jedinstveni rentalni sistem u kome dohodovno uslovljeni stambeni dodaci obezbeđuju socijalni aspekt) ili diverzifikovan na podsektore: socijalni rentalni (niske rente, striktna kontrola pristupa), neprofitni (troškovne rente, kontrolisan pristup) i tržišni rentalni sektor (Tosics, 2002: 15).

S obzirom na različite mogućnosti kojim država može subvencionisati stambeni sektor postavlja se pitanje poželjne *definicije socijalnog stanovanja* u postsocijalističkim zemljama. Lux (2001: 191) smatra da je ne treba ograničiti samo na javno rentalno stanovanje namenjeno korisnicima sa najnižim primanjima ali da je ne treba ni proširiti na celokupan stambeni fond koji je proizveden makar uz minimalnu pomoć države, kao što su određene poreske olakšice na stambene kredite kod komercijalnih banaka uzete radi kupovine stana u privatnom vlasništvu. Dakle, pod socijalnim stanovanjem treba podrazumevati stambeni fond čiju je proizvodnju u velikoj meri podržala vlada/država, što može uključiti i privatni rentalni sektor u meri u kojoj je on koristio preferencijalne kredite, i za period u kome po se ovom osnovu obavezuje da rente drži na nivou realnih troškova. U traganjima za pravom definicijom socijalnog stanovanja Priemus (2000: 16-18) ukazuje da subvencionisano stanovanje nije dovoljan element njegovog određenja već da je ključni uslov da vlasnik stanova celokupan

prihoda od stanovanje ponovo ulaže u njegov razvoj/održavanje. Državna odgovornost leži u kreiranju uslova da se vladine subvencije primenjuju efikasno i efektivno a da bi se niskodohodovnim grupama obezbedio pristup adekvatnom stanovanju. U tom smislu Priemus definiše *tri uslova efektivnosti socijalnog rentalnog stanovanja*: 1. *javna kontrola nivoa renti* sa efikasnom upotrebom subvencija, 2. *javna kontrola alokacije stanova*, 3. *neprofitni karakter vlasnika* (ulaganje celokupnog prihoda u stanovanje).

#### 4.3.2.7 Opseg i ciljna usmerenost stambenih subvencija

Po pravilu, predviđeno je formiranje državnih fondova za razvoj stanovanja sa ciljem da se finansijska sredstva, koja država direktno investira u stanovanje ili usmerava u različite vidove subvencija, koncentrišu i adekvatnije namenski distribuiraju. Fiskalni zahtevi usloveli su radikalani pad državnih subvencija, a one koje se definišu prevashodno se odnose na novogradnju kojoj niskodohodovna domaćinstva nemaju pristup, što čini da redistributivni mehanizmi države ne služe pretpostavljenim socijalnim ciljevima. Ciljna usmerenost stambenih subvencija jedan je od osnovnih principa reforme stambene politike, ali je u ekonomskim, socijalnim i političkim okolnostima postsocijalističkih zemalja on teško sprovodiv i rezultira neadekvatnim obuhvatom domaćinstava kojima su subvencija najviše potrebne. Time se potvrđuje Kemenyeva (1992: 37) tvrdnja da je najveći deo subvencija (čak i onih mimo budžeta kao kod privatizacije) usmeren ka višim dohodovnim grupama. Po mišljenju Hegedusa (2002:62) ipak je bolje razvijati sistem stambenih subvencija, makar on u prvom trenutku obuhvatao prevashodno domaćinstva viših socijalnih slojeva, jer se u protivnom uopšte neće ustanovljavati nove institucije, zakonski okviri i organizacije koje treba da posluže kao agenti strukturnih promena.

Reforma poreskog sistema neadekvatna je potrebama potporne stambene politike jer izostaju mere poreskih olakšica pri kupovini stana, a posebno adaptacija i dogradnji. Za postsocijalističke zemlje je suočavanje sa tenzijom između redistributivne pravde i tržišnog poslovanja u stanovanju posebno teško jer je uloga poreskog sistema u ovoj oblasti potpuna novina i za državu i za ostale aktere stambenog sistema.

Imajući u vidu da će stanovanje u postsocijalističkim zemljama podrazumevati značajne subvencije u cilju kreiranja novog stambenog fonda namenjenog socijalnom stanovanju, Mandič (1997: 28) ukazuje da privatizacija stanova nije imala efekte samo na porast socijalnih nejednakosti u stanovanju već da je njome kreirana specifična međugeneracijska nejednakost. Naime, generacije koje ulaze na stambeno tržište lišene su mogućnosti zakupa stana pod povoljnim uslovima i izloženi su dvostrukom opterećenju, prvo, rešavanja vlastitog stambenog pitanja pod relativno nepovoljnim finansijskim uslovima kao i, drugo, poreskom opterećenju u cilju kreiranja novog fonda stanova u javnom sektoru.

### 4.3.2.8 Karakteristike stambene gradnje

U prvoj deceniji postsocijalističke transformacije sa padom stambenih investicija došlo je i do pada stambene gradnje, čiji je nivo u prvim godinama 1990-ih bio oko 30% nivoa zabeleženog u poslednjim godinama socijalističkog perioda (Hegedus, Tosocs, Mayo, 1996: 121). Pri tome, struktura novoizgrađenih stanova prema tipu vlasništva se značajno promenila, posebno u velikim gradovima. Gradnja novih stanova u javnom rentalnom sektoru je značajno redukovana, dok gradnju stanova u privatnom sektoru u najvećoj meri investiraju neposredni korisnici. Ove promene uslovljavaju i lagani porast kvaliteta novoizgrađenih stanova. Podaci u Tabelama 4.3 i 4.4 ilustruju neke od promena u stanovanju tokom prve faze postsocijalističke transformacije.

**Tabela 4.3 Neki indikatori stanovanja u prvoj fazi postsocijalističke transformacije**

	Stambene investicije kao % GDP		Broj novoizgrađenih stanova na 1000 stanovnika		Veličina novih stanova		
	1990	1994	1990	1994	1990	1994	94/90
Češka	3,2	2,4	4,3	1,8	77	87	113
Slovačka	np	0,2	4,9	1,3	82	94	115
Poljska	5,2	1,8	3,5	1,9	77	89	116
Slovenija	4,2	3,0	3,9	2,8	93	102	110
Mađarska	4,2	2,8	4,2	2,1	90	101	112
Albanija	1,4	np	3,9	3,7	36	np	np
Hrvatska	3,2	2,0	3,9	2,0	80	84	105
Rumunija	0,9	0,7	2,1	1,6	47	66	140
Bugarska	1,5	0,8	3,0	1,1	72	84	117
Estonija		0,2	4,8	1,3	62	82	132
Litvanija	4,5	1,6	6,0	0,3	64	101	158
Latvija		2,7	5,0	1,8	61	79	130
Ukupno	3,2	1,6	3,6	1,8	73	86	117

Izvor Hegedus, Tosics, Mayo (1996: 118-121)

Pri posmatranju podataka Tabele 4.4 treba imati u vidu da gradnja stanova u režiji državnih preduzeća nije podrazumevala izgradnju stanova javnog rentalnog sektora. Relativno visok udeo developera u državnom vlasništvu na početku transformacije ukazuje na relativno spor proces privatizacije građevinskih firmi odnosno pojavljivanja novih aktera u privatnom profitnom sektoru (koji grade za nepoznatog kupca).

**Tabela 4.4 Nova gradnja prema vlasničkom statusu developera**

	Vlasnički status developera							
	Državni		Kooperativni		Privatni profitni		Privatni-individualani	
	1990	1994	1990	1994	1990	1994	1990	1994
Češka	42	28	34	31	0	np	24	41
Slovačka	36	14	38	33	0	np	26	53
Poljska	46	10	28	42	0	2	26	46
Slovenija	51	10	0	0	0	0	49	90
Mađarska	52	3	0	2	0	8	48	87
Albanija	51	42	0	0	0	0	49	58
Hrvatska	38	8	0	0	0	0	62	92
Rumunija	93	33	0	0	0	1	7	66
Bugarska	52	62	0	0	0	0	48	38
Estonija	86	74	8	0	0	np	6	26
Litvanija	64	18	18	30	0	0	18	52
Latvija	73	32	21	44	0	0	6	24
Ukupno	55	20	16	21	0	2	29	57

Izvor Hegedus, Tosics, Mayo (1996: 123)

Prvi znaci oporavljanja aktera u javnom (rentalnom) sektoru u zemljama uspješnim u socioekonomskoj transformaciji prepoznaju se tek na kraju 1990-ih, usled povećanih budžetskih mogućnosti subvencionisanja gradnje stanova u ovom sektoru i neminovnosti njegovog razvoja usaglašavanjem sa standardima EU u sanaciji problema socijalne isključenosti.

## **4.4 Strateški pristup stanovanju i konkretne mere stambene politike u pojedinim postsocijalističkim zemljama**

### **4.4.1 Zemlje Centralne i Severoistočne Evrope**

Kompletna reforma stanovanja pokazala se kao veoma složen i teško izvodiv zadatak te se uspešnost u procesu društveno-ekonomske transformacije samo delimično manifestuje u sektoru stanovanja. Od sredine 1990-ih ove zemlje pristupaju konceptualizaciji i sprovođenju određenih mera stambene politike ali je primetno mnoštvo nekordinisanih poteza, a sistem stambene provizije nerazvijen je za potporni tip stambene politike. Ipak, nakon početnih godina transformacije, polako počinju da rastu investicije u stanovanje i broj novoizgrađenih stanova, premda ni jedna zemlja nije dostigla nivo zabeležen tokom 1980-ih. Problem dostupnosti adekvatnog stanovanja tek treba ozbiljno da se rešava a njegov osnovni indikator-odnos prosečne

cene stana i prosečnog dohotka-lagano se smiruje na prihvatljivom nivou od 1:6, premda je za novoizgrađene stanove na visokom nivou od 1:10 (Tsenkova, 2000b: 53). Do 2002/2003 godine interesne stope na stambene kredite bile su na visokom nivou, a od tada indikatori makroekonomske stabilnosti omogućavaju njihovo spuštavanje na pristupačan nivo od 3-5%, što bitno proširuje tržište potrošačkih stambenih kredita. Programi stambenih subvencija dostižu 1,3% nacionalnog dohotka, što se približava standardu zapadnoevropskih zemalja (1-2% GDP-a), s tim da treba imati u vidu razlike u apsolutnim iznosima bruto nacionalnih proizvoda koje bitno određuju mogućnosti i efekte mera stambene politike (Hegedus, 2002: 12).

Da bi država bila u mogućnosti da odgovori svojim finansijskim obavezama u stanovanju u većini zemalja Centralne/Istočne Evrope formirani su *Državni fondovi za razvoj stanovanja*, u značajnoj meri podržani od Svetske banke, Evropske banke za rekonstrukciju i razvoj i/ili Američke agencije za internacionalni razvoj. Ipak, nezavisno od političkih opcija koje su bile na vlasti u pojedinim zemljama, diskurs prava na stan i socijalni ciljevi stambene politike još nisu definisani. Ni jedan politički akter još neće da preuzme rizik rešavanja stambenog pitanja jer radikalna transformacija stambene politike podrazumeva socijalni kompromis, budući da neophodne mere ne mogu poput privatizacije stanova biti predstavljene kao igra čiji su svi učesnici ujedno i dobitnici. Nedovoljna potpunost pravne regulative i koherentnost različitih aspekata stambene politike ostavlja prostora za tvrdnje da je dostupnost stanovanja građenih budžetskim sredstvima ponovo na skali privilegija (Verlić-Dekleva, 1995: 81). Konkretna inicijacija definisanja prvih mera socijalne zaštite u stanovanju (stambenih dodataka) bila je iznuđena uvedenim porastom cena komunalnih usluga i nemogućnošću velikog broja domaćinstava da ih plati. Istovremeno uvođenje standarda pravne države nametnulo je obavezu sankcionisanja neizmirenih obaveza, što je za određena domaćinstva predstavljalo realnu opasnost gubitka stana. Dakle, po istorijskoj analogiji, stambeni dodatak ponovo postaje inicijalna mera stambene politike tek u trenutku kada loša stambena situacija zapreti da postane vruće političko pitanje, jer udeo stambenih troškova u strukturi dohotka domaćinstava dostiže i 45% kod grupa sa niskim dohotkom (Hegedus & Tosics, 1998c: 665). Posebno osetljivo pitanje postaje i nedostatak dostupnog stanovanja za novoformirana domaćinstva (posebno novoformirane bračne zajednice iz demografskih razloga), kojima je socijalni rentalni sektor nedostupan usled privatizacije, pada novogradnje i odsustva filtracije korisnika, dok su opcije u privatnom (rentalnom) sektoru teško ostvarive u uslovima velikog raskoraka prosečnih primanja i cene stana. U glavnim gradovima zemalja Centralne Evrope država sve veću pažnju počinje da poklanja kreditima za obnovu fasada stambenih zgrada na centralnim gradskim lokacijama u cilju povećanja njihovog rentnog potencijala. Međutim, socijalna heterogenost stanara i još relativno niska primanja otežavaju efikasnost ovih mera, tako da oronule stambene zgrade i dalje predstavljaju obeležje i najuspješnijih gradova u postsocijalističkoj transformaciji.

U Sloveniji je Državni fond za razvoj stanovanja formiran paralelno sa procesom privatizacije, i propisivao je obavezu vlasnika stanova da 20% sredstava od nji-

hove privatizacije usmere u Fond. Sredinom 1990-ih iz ovog Fonda pokrivano je samo 15 % potreba za zajmovima i subvencionisanim rentalnim stanovanjem u Ljubljani a povoljne stambene kredite (po kamati od 2.75%) mogle su koristiti samo neprofitne organizacije (Sendi, 1998)<sup>17</sup>.

S obzorim da se operativne funkcije države u stanovanju prebacuju na lokalni nivo vlasti, Slovenija je jedna od retkih zemalja koja predviđa Nacionalni stambeni program (definiše obaveze centralne države u oblasti zakododavstva, finansija i poreza, te socijalne zaštite) i Opštinski stambeni program (definiše obaveze i odgovornosti lokalne vlasti u obezbeđivanju sredstava za gradnju stanova javnog rentalnog sektora i finansijsku pomoć neprofitnim stambenim organizacijama). Nacionalni stambeni program definiše i poželjnu vlasničku strukturu stanova u novogradnji za petogodišnje periode. Do 2000. bila je predviđena sledeća vlasnička struktura stanova u novogradnji: 15% neprofitno, 4% socijalno, 1% službeno, 5% profitno rentalno i 75% privatno-vlasničko (Mandič, 1996: 152; Sendi, 1997: 7). Prema procenama stručnjaka oko 85% populacije u Sloveniji može da reši stambeno pitanje na tržištu, većina samo uz adekvatne mere podrške pri kupovini stana. Za preostalih 15% neophodno je obezbediti druge stambene opcije (Sendi, 2002: 6).

Mandič (1997: 25) ističe da je u Sloveniji odgovornost u proviziji stanova preneti sa preduzeća na tri tipa aktera: 1. neprofitne stambene asocijacije; 2. privatni sektor; 3. opštinske organizacije (za socijalno stanovanje). Takođe, može se govoriti o delimičnom kontinuitetu aktera stambene provizije, jer su, od onih koji su postojali u prethodnom sistemu (1. građevinske firme u državnom/društvenom vlasništvu; 2. stambene zadruge; 3. društvena preduzeća kao investitori; 4. individualni akteri – samogradnja), ostala samo dva: građevinska preduzeća koja se privatizuju i individualni akteri – samogradnja. Na osnovu statističkih podataka Mandič (1997) ukazuje da je broj stanova građen u režiji fizičkih lica (neposredni korisnici) tokom 1990-ih nepromenjen u odnosu na period pre 1990, dok broj stanova građen u režiji pravnih lica (preduzeća/stambene asocijacije/opštine) beleži značajan pad. To uslovljava i porast udela individualnih kuća u ukupnom broju novoizgrađenih stambenih objekata, koji dostiže 60% (Gabrijelčić, 1997:3). Ove karakteristike novogradnje navode Sendia (2002:17) na zaključak da je u praksi potporni tip stambene politike u Sloveniji sveden na strategije samogradnje.

Zahvajući nivou ekonomskog razvoja Slovenija je jedna od retkim zemalja koja je uspela da nivo stanarina u javnom rentalnom sektoru podigne na nivo realnih troškova, premda uslovi zakupa nisu menjani (još je dožvotan), dakle, javni rentalni sektor nije kompletno reformisan. Takođe, njegova značajna redukcija procesom privatizacije i nedovoljnost sredstava za realizaciju planirane novogradnje stanova u ovom sektoru, uslovljavaju manjak dostupnog stanovanja za novoformirana i nisko-

<sup>17</sup> Privatni developeri upućeni su na kredite komercijalnih banaka po kamatnim stopama od 8 do 10% (Sendi, 1998)



dohodovna domaćinstva.<sup>18</sup> To se odnosi na manjak rentalnog stanovanja u celini, jer iako legalizovan privatni rentalni sektor ostaje malog obima a stanarine su prilično visoke, premda zakon određuje da ne prelaze 50% tržišno određenog nivoa stanarine na datoj lokaciji (Sendi, 1997: 5). Pored toga, ekonomsko restruktuiranje zahteva porast prostorne mobilnosti, za čiju realizaciju je izuzetno značajan rentalni sektor. Probleme predstavljaju i odsustvo banaka koje nude specijalizovane stambene kredite kao i kašnjenje legalnih okvira za hipotekarne kredite (Cirman, 2000). Potom, ukazuje se na vreme koje je potrebno da se formiraju nove institucije/akteri stambene provizije i adekvatno preuzmu svoje funkcije. To se ilustruje primerom neprofitnih asocijacija koje su u prvi mah pojavljuju kao redefinisane samoupravne interesne zajednice (državne organizacije) a ne akteri privatnog sektora (Mandič, 1997: 25).

Iskustva u transformaciji stanovanja Češke i Poljske relevantna su zbog očuvanja relativno značajnog broja stanova u javnom rentalnom sektoru. Državni fond za razvoj stanovanja u Češkoj formiran je 2000. godine od dela sredstava ostvarenih privatizacijom čeških banaka, a kao jedan od izvora njegovog finansiranja predviđen je i porez na transfer nekretnina. Funkcionisanje ovog Fonda, međutim, nije adekvatno definisano jer nije određen nivo stambenih troškova koje je država spremna da finansira niti je određen stambeni sektor čijoj izgradnji su namenjena sredstva. Iz ovog Fonda država obezbeđuje bekamatne zajmove opštinama za opravku i modernizaciju ukupnog stambenog fonda, a opštine ova sredstva usmeravaju vlasnicima stanova (sa stopom do 3%) i otplatom na 10 godina

Primer Češke ukazuje i na teškoće lokalne vlasti u realizaciji socijalne uloge u stanovanju, i promenu interesne pozicije ovog starog/novog aktera u stanovanju. Tako je u Češkoj donet zakon kojim država podstiče gradnju novog socijalnog rentalnog sektora pokrivajući iz budžeta 20% troškova gradnje svakog novog stana<sup>19</sup>, dok lokalna vlast mora obezbediti pokriće ostalih troškova, pri čemu zakon ne definiše kriterijume korišćenja ovih stanova niti standarde odnosno troškove gradnje. U nedostatku resursa, grad Prag organizuje gradnju stanova prema efektivnoj tražnji, što podrazumeva komforne stanove za uzak segment stanovništva sa visokim primanjima, čime se zapravo subvencionisani stanovi prodaju a formiranje rentalnog sektora odlaže (Lux, 2001). Češka je pristupila postepenoj deregulaciji nivoa renti u stanovima javnog sektora još 1991, u periodu 1991-1998 rente su porasle pet puta ali još nisu dostigle nivo realnih troškova održavanja (Sykora, 1999). Deregulacija u Pragu je najbrža, pri čemu lokalna vlast proglašava deo stambenog fonda u svom

<sup>18</sup> Zakon o stanovanju / Nacionalni stambeni program određuje i ko može koristiti stanove u vlasništvu države, pri čemu su najvažniji kriterijumi dohodak domaćinstva, neposedovanja drugog stana u vlasništvu. Mandič (1996:148) ističe da se dohodovni kriterijum ne odnosi na zakupce koji su stekli pravo korišćenja stana tokom socijalizma, te da je ovo merilo nepregledno i postavljeno na niskom nivou (omogućava mali obuhvat domaćinstava).

<sup>19</sup> Sykora u članku iz 1998a govori da je finansiranje izgradnje stanova u vlasništvu države predviđeno sa 50% sredstva iz budžeta države a 50% budžeta lokalne vlasti. Očigledno da je došlo do redefinisanja ovog rešenja i većeg stepena decentralizacije investicija.

vlasništvu luksuznim<sup>20</sup> i alocira ga višim slojevima, doprinoseći redukciji dostupnog stanovanja u vlasništvu države (Sykora, 1999). S druge strane, Musil (1995: 1682) ističe da je deregulacija rente, prema anketnim nalazima, predstavljala ozbiljan problem za porodične budžete čak 50% ispitanika. Deregulacija renti podrazumeva i ustanovljavanje dualnog režima renti, jer je za ugovore sklopljene pre 1989 deregulacija postepena i ne odnosi se na gubitak prava na doživotni status, dok su za nove ugovore rente nešto više a uslovi zakupa strožiji. Otuda je prostorna mobilnost domaćinstava koja žive u iznajmljenim stanovima sa zaštićenom stanarinom, ukoliko je reč o srednje i nikodohodovnim socijalnim grupama, krajnje nepovoljna solucija usaglašavanja stambenih potreba karakteristikama iznajmljenog stana.

U Češkoj stambeni dodatak nije kompatibilan standardima Evropske zajednice jer za osnovu uzima nivo dohotka domaćinstva a ne realne troškove stanovanja, što ga više čini merom socijalne pomoći a ne stambene politike (Lux, 2001)<sup>21</sup>. Neuzimanje u obzir realnih stambenih troškova neprimereno je s obzirom na činjenicu da stambeni dodatak mogu koristiti sva domaćinstva odgovarajućeg dohotka bez obzira na stambeni sektor (vlasnički, kooperativni, javni ili privatni rentalni), koji zapravo u bitnoj meri određuje nivo stambenih troškova. Značajnija reforma rentalnog sektora očekivala se tokom 2002 godine. Predviđeno je da nivo renti bude određen pregovaračkim mehanizmima između vlasnika stanova i stanara, čime se teži postizanju uniternog rentalnog sistema. To podrazumeva definisanje maksimalnog nivo do koga rente mogu rasti tokom godine za određeni tip stana na datoj lokaciji. Međutim, ističe se da je raskorak u nivou regulisanih renti u javnom sektoru i tržišnih u privatnom sektoru toliko veliki da ovi pregovarački mehanizmi ne mogu funkcionisati na način razvijenih unitarnih sistema zapadnoevropskih zemalja već da je neophodno uvesti odgovarajuće tranzicione (privremene) mere. U svakom slučaju, da bi se iskoristila dominacija opštinskog/neprofitnog sektora mora se preciznije definisati njegova socijalna uloga. U ovom kontekstu, ali imajući u vidu i novu profilaciju stambene tražnje (ne samo uslovljene porastom dohotka već i porastom značaja životnog stila u stambenim preferencama), od opština se zahteva da podele stambeni fond u njihovom vlasništvu na tri dela: deo koji bi mogao biti privatizovan, deo za izdavanje po tržišnim cenama i deo namenjen socijalnom stanovanju (Lux 2000: 47).

Imajući u vidu da neprofitni stambeni sektor treba da preuzme značajnu ulogu u ostvarivanju dostupnosti stanovanja, donet je Zakon o novim stambenim asocijacijama, koje imaju pravo na subvencionisanje troškova gradnje iz državnog fonda za razvoj stanovanja. Ove asocijacije koncipirane su po ugledu na zapadnoevropske kooperative sa regulisanim rentama, pri čemu je predviđeno da članovi/korisnici

<sup>20</sup> Lokalna vlast to može učiniti sa stanovima javnog sektora koji su novoizgrađeni, postali dostupni demografskim prажnjenejm (smrt korisnika) ili izmeštanjem korisnika radi renoviranja stanova (Sykora, 1998a).

<sup>21</sup> Stambeni dodatak uveden je primarno da bi se olakšao proces deregulacije rente u javnom rentalnom sektoru. Međutim domaćinstva su ga dobijala na dve godine, za koje vreme bi trebalo da nađu stan koji će odgovarati njihovom dohotku, što ukazuje da prioritet nije dat realnim stambenim potrebama domaćinstva već usklađivanju platežne mogućnosti domaćinstva i cene zakupa stana.

stanova pokriju 30% troškova gradnje a kvalitet stanova i socijalni profil korisnika nije definisan, što ove stanove čini nedostupnim nižim dohodovnim grupama.

U Poljskoj Fond za razvoj stanovanja pokriva 70% troškova gradnje u javnom rentalnom sektoru, kamatna stopa određena je na nivou od 7-8%. Gradnja stanova javnog sektora ima za cilj ne samo obezbeđenje dostupnog stanovanja već i pokretanje profesionalne mobilnosti, ali je primetno da opštine primarno teže da nastane domicilno stanovništvo. Sredstva iz Fonda mogu biti usmerena samo neprofitnom stambenom sektoru uz obavezu da se stanovi izgrađeni ovim sredstvima izdaju po rentama koje su na nivou troškova tekućeg održavanja i otplate kreditnih obaveza, te da se ne mogu prodavati odnosno pretvoriti u stanove privatno vlasničkog sektora. Takođe određeni su normativi standarda gradnje (veličina a posebno toplotna izolacija) stanova finansiranih iz Fonda. Prema procenama stručnjaka oko 60% domaćinstava u Poljskoj ne može da kupi stan u privatnom sektoru, te je značajna pažnja posvećena razvoju neprofitnog i javnog sektora (Muzio- Weclawowitz, 2000: 61-70)

Poljska je pristupila kompleksnoj reformi stanovanja još 1994. godine (Lux, 2001: 197). Rente u opštinskim stanovima trebalo bi da budu na nivou od 3% troškova godišnjeg investicionog održavanja (što je postepena deregulacija jer bi ekonomska renta trebalo da bude na nivou od 5-6% troškova investicionog održavanja na godišnjem nivou). Zbog čestih političkih pritisaka, međutim, rente su postavljene na nešto nižem nivou (i retko prelaze 1% troškova investicionog održavanja). Takođe, pristupilo se diferencijaciji renti jer je samo jednom delu stanova opštinskog fonda pripisana uloga socijalnog stanovanja (niske rente za niskodohodovna domaćinstva), dok se sa preostalim stanovima može ekonomski poslovati. Pored toga, uveden je još jedan pokušaj približavanja rentalnog sistema unitarnom modelu, naime da nivo renti u opštinskom sektoru bude od uticaja i u privatnom rentalnom sektoru, ali se pokazalo da ne postoje odgovarajući institucionalni mehanizmi pregovaranja i preciznog monitoringa.

U Poljskoj je stambeni dodatak namenjen niskodohodovnim domaćinstvima bez obzira na vlasnički status stanovanja, ali se subvencionišu troškovi stanovanja samo za stan koji odgovara potrebama domaćinstva. Program stambenog dodatka podrazumeva sankcije u slučaju neplaćanja stambenih troškova (izbacivanje iz stana za korisnike iznajmljenih stanova) a dohodovni uslov za korišćenje stambenog dodatka proverava se na svakih 6 meseci. Program stambenog dodatka upravo je i uveden zbog rešavanja problema velikog postotka stanovništva (oko 40%) koje nije redovno izmirivalo svoje stambene troškove (Muzio- Weclawowitz, 2000). Lokalna vlast u Poljskoj mora pokrivati značajan deo troškova stambenog dodatka, čak 50%, i to iz sredstva ostvarenih ekonomskim poslovanjem nekretnina u vlasništvu opštine. Na sličan način funkcionišu i neprofitne stambene asocijacije, koje pored gradnje neprofitnog (rentalnog) stanovanja mogu kupovati stanove, renovirati ih i prodavati, izdavati poslovni prostor, dakle ostvarivati profit ali ga moraju namenski koristiti za finansiranje neprofitnog (rentalnog) stanovanja. Kako je nivo renti u stambenim asocijama određen na 4% realnih troškova godišnjeg održavanja stanova, ovi stanovi

su nedovoljno dostupni najugroženijim domaćinstvima. Kooperativno stanovanja, koje u Poljskoj ima tradiciju, tokom 1990-ih svedeno je vlasničke kooperative, jer je gradnja kooperativnih stanova za iznajmljivanje potpuno prestala smanjivanjem/povlačenjem državnih subvencija.

Kada je u pitanju dostupnost stanova u privatno-vlasničkom sektoru, istraživanje u Varšavi pokazalo je da su uslovi hipotekarnih kredita dostupni samo bogatima jer korisnici moraju da pokriju najmanje 24% cene stana iz ličnih sredstava. S druge strane, na problem dostupnosti stanova u uslovima dominacije provajdera u privatnom sektoru i opcije kupovine stana ukazuje i činjenica da u Poljskoj samo 5% domaćinstva može da investira u stanovanje bez oslanjanja na kreditni sistem (Kulesza, 1996, Muzio- Weclawowitz, 2000).<sup>22</sup> Iskustvo Poljske ukazuje da model izgradnje novog socijalnog sektora u stanovanju, koji stavlja naglasak na efektivnost i održivost, može služiti rešavanju stambenog problema domaćinstava sa prosečnim dohotkom, jer se ne želi dalje reprodukovati nizak kvalitet socijalnih stanova kojima Poljska obiluje. Domaćinstva sa najnižim dohotkom, međutim, ostaju van ovog programa i za njih treba kreirati poseban pristup.

U Slovačkoj Fond za razvoj stanovanja omogućava posebne povoljnosti kreditiranju pri rešavanju stambenog pitanja mladih bračnih parova kao i za modernizaciju stanova, posebno ako je reč u postizanju efekata uštede u toplotnoj energiji. Međutim, uslovi dodele kredita nisu precizno definisani u pogledu dohotka korisnika što je omogućilo da povoljne kredite najviše koriste bogata domaćinstva jer korisnici kredita pokrivaju 20% troškova gradnje. Pored toga, nisu precizno definisani izvori finansiranja i način povraćaja uloženi sredstava što je omogućilo da se preferencijalni zajmovi daju za gradnju luksuznih kuća i posledično dovelo Fond u dužnički položaj. (Lux, 2001: 202).

Redukcija rentalnog sektora na 6% stambenog fonda ocenjuje se negativno u kontekstu povećane potrebe za mobilnošću, visokih tržišnih cena stanova, broja novoformiranih brakova na godišnjem nivou. Stoga se procenjuje da udeo rentalnih stanova u novogradnji treba da bude oko 50%, do 2010 (Slabkowitz, 2000). Takođe, država planira da podrži gradnju diverzifikovanog rentalnog sektora te se osim socijalno rentalnom (za niskodohodovne grupe) predviđa podrška i privatno rentalnom stanovanju. Stanarina u postojećem javnom sektoru su još regulisane a porast do nivoa realnih troškova je predviđen u 2003. Budući razvoj javnog rentalnog sektora podrazumeva njegovu diverzifikaciju prema kvalitetu stanova i visini zakupa.

Slovačka je zajedno sa Češkom uspešna u podsticanju namenske štednje za stanovanje<sup>23</sup>. Prema oceni Luxa (2001: 204), Slovačka je najuspešnije koncipirala

<sup>22</sup> Na činjenicu da su i u Češkoj (hipotekarni) krediti dostupni samo najbogatijima ukazuje i Sykora (1999).

<sup>23</sup> Češka i Poljska oslanjanju se u ovom domenu na iskustvo Nemačke u tzv. sistemu ugovorne štednje (contract savings scheme). Tako se osnivaju namenske banke (Building Savings Banks) u kojima korisnik ulaže depozit od 5% sume za koju traži kredit za izgradnju kuće, adaptaciju, i sl. Na depozit korisnik dobija kamatu od 3% i može ga podići nakon 6 godina, uz preuzimanje kredita na koji banka potražuje kamatnu stopu od 6%. Takođe, vlada dodaje 40% vrednosti štednje. Ovaj sistem započeo je 1992, dakle, prvi planirani zajmovi trebalo je da budu dodeljeni 1998, ali su zbog velikog broja zainteresovanih građana bili mogući već 1995. Pokazalo se, međutim, da su se

stambeni dodatak imajući u vidu standarde Evropske unije, pre svega zato što u obzir uzima relane troškove stanovanja domaćinstva. Problemi se ipak ukazuju jer su stambeni troškovi koje je država spremna da pokrije određeni jedinstveno za celu Slovačku i zato što je dohodovna granica po kojoj domaćinstva mogu primati stambeni dodatak suviše niska, te je obuhvaćen mali deo domaćinstava koja imaju potrebu za stambenim dodatkom.

*Mađarska* se ističe po najvišem stepenu decentralizacije u stambenoj politici, i zapravo je jedina postsocijalistička zemlja u kojoj je nivo renti u javnom rentalnom sektoru u potpunoj nadležnosti opština (Hegedus & Tosics, 1998c). Ipak, zbog redukovanog javnog rentalnog sektora i njegove rezidualizacije opštine nisu išle na značajniju deregulaciju renti jer bi, zbog niskog dohotka korisnika, to pre uslovalo porast budžetskih rashoda (posredstvom stambenih dodataka), ili problem neplaćanja računa, nego porast budžetskog prihoda. Takođe, sistem stambenog dodatka je neadekvatan jer opštine dobijaju finansijska sredstva od centralne vlasti ali imaju pravo da odrede u kojoj meri će ona biti kanalisana za stambeni dodatak ili za neki drugi vid opštinske aktivnosti<sup>24</sup>. Problem je i činjenica da je relevantan deo dohotka domaćinstava u Mađarskoj ostvaren u ilegalnoj ekonomiji (20-30%), te postoji oprez kod uvođenja stambenog dodatka u pogledu realne efektivnosti i efikasnosti ove mere (Hegedus, Tosics, Gerahozie, 2000). Hegedus i Tosics (1998c) ukazuju i da lokalna vlast ima velika diskreciona prava u primeni građevinskih pravila i propisa, da je sistem lokalne vlasti fragmentiran odnosno bez dovoljne koordinacije graničnih opština, što u dominaciji interesa privlačenja stranog kapitala uslovljava konflikte interesa uz istovremeno nepostojanje institucija koje bi trebalo da štite interes slabijeg aktera ili javni interes.

Tokom 2000 usvojena je promena zakona o stambenim subvencijama. Fokus je stavljen na finansiranje novogradnje u privatnom sektoru, za koju su predviđeni krediti sa grantovima i subvencionisanim kamatnim stopama (7% umesto kamate od 16-21% na tržišnom nivou) a prednost njihovog korišćenja dobile su novoformirane porodice i porodice sa decom za kupovinu stana u novogradnji. Takođe, predviđena je još jedna vrsta stambenih kredita sa kamatnom stopom od 4-5% (umesto 11-12%), za bilo koju investiciju manjeg obima (dogradnja, dokup stambenog prostora - kupovina većeg stana, i sl.). Predviđen je i novi sistem subvencija za gradnju, kupovinu stanova ili konverzije drugih prostora u stambeni u vlasništvu opština. U ovim slučajevima, država subvencioniše 70-80% investicionih troškova gradnje dve kategorije stanova: za mlade i za penzionere. Nivo rente ne može biti ispod 2% godišnjih investicionih troškova, sa obavezom investiranja u održavanje i rekon-

---

građani zaduživali na manje iznose (shodno svojim dohodovnim mogućnostima) te da ova štednja nije imala velikog efekta na njihovu stambenu potrošnju koliko na potrošnju drugih roba (automobila, aparata za domaćinstvo) (Sykora, 1996: 258).

<sup>24</sup> Opštine dobijaju 50 miliona dolara na nacionalnom nivou, što bi trebalo bi da pokrije deficit održavanja i upravljanja opštinskim stanovima ali i troškove stambenog dodatka, subvencije za pomoć mladim parovima pri rešavanju stambenog pitanja, za renoviranje stanova, itd. U praksi, ova sredstva u većoj mero odlaze na druge odgovornosti opštine kao što su obrazovanje, zdravlje, pokrivanje gubitaka komunalnih preduzeća, a ne na mere podrške stanovanju. (Hegedus, Tosics, Gerahozie, 2000).

strukciju fonda od tako prikupljenih prihoda. Na osnovu ovih mera bilo je planirano da se dobije 2500 stanova u 2000 (10% ukupne proizvodnje stanova). Ovaj program sproveden je bez evaluacije postignutih rezultata u 2000, a nastavljen i 2001 sa planiranom izgradnjom 6000 stanova. Prema analizi tražnje, oko 20% stanova trebalo bi da bude u rentalnom sektoru, uglavnom socijalnom, ne samo zbog obezbeđenja dostupnog stanovanja već i omogućavanja potrebne prostorne mobilnosti (Hegedus, Tosics, Gerahozie, 2000: 49-61).

*Litvanija* je primer baltičke države koja je drastično redukovala stambeni fond u javnom vlasništvu, što je uslovalo i sužavanje ciljnih grupa za koje država i dalje ima ulogu direktnog provajdera u stanovanju. To su porodice sa invalidima koji zahtevaju stalnu negu, porodice sa hroničnim bolesnicima, staračka domaćinstva bez radno sposobnih članova, porodice sa četvoro i više dece odnosno samohrani roditeljima sa dvoje i više dece, pri čemu je za sve kategorije određena dohodovna granice iznad koje ne mogu ostvariti pravo na socijalni stan. Međutim, postojeći fond stanova u javnom sektoru ne može odgovoriti potrebama ovih kategorija domaćinstava, a da bi to bilo moguće potrebno je graditi 2000 socijalnih stanova godišnje (Raginis, 1996). Odnos cene prosečnog stana i prosečnog dohotka u 1998 u Litvaniji je bio nepovoljan (1: 8) uslovljavajući ozbiljne poremećaje stambenog tržišta (Tsenkova, 2000a).

Decentralizacija stambene politike u *Rusiji* izrazit je primer porasta značaja lokalne vlasti u stambenoj politici, ne samo zbog različitih strategija tokom privatizacije stanova već i koncipiranja socijalne uloge države u stanovanju. Iako se Rusija ne može uzeti kao primer zemlje uspešne u postsocijalističkoj transformaciji, značajan je primer Moskve, grada koji je privatizovao veliki broj stanova javnog sektora izgrađenog tokom socijalističkog perioda ali čija je lokalna vlast zadržala i veoma aktivnu ulogu u izgradnji novih stanova.<sup>25</sup> Naime, lokalna vlast Moskve želela je da masovnom i relativno jeftinom gradnjom utiče na nivo cena lokalnog stambenog tržišta, što je delimično i uspela tokom 1996. Međutim, ovaj građevinski poduhvat izvođen je po osnovnim principima industrijske gradnje na obodnim gradskim lokacijama, u režiji privatizovanih velikih građevinskih preduzeća koja su ostala bliska vlasti i težila postizanju monopolskog položaja na stambenom tržištu. Međutim, ubrzo se pokazalo da su opštinske vlasti gradile kuće/stanove koje nije imao ko da kupi, jer, s jedne strane, nisu odgovarali stambenim preferencama onih koji imaju pare (novi bogataši su usmereni ka luksuznim stanovima ili individualnim kućama) a, s druge strane, jer su bili preskupi za domaćinstva kojima bi njihov standard bio prihvatljiv. Na taj način, aktivnost lokalne vlasti i izbor strateškog partnera zapravo je doprineo stagnaciji stambenog tržišta (Deadkov, 1998). Pored toga, liste čekanja za dobijanje zakupa nad stanom u državnom vlasništvu i dalje su aktualne premda je opao udeo prijavljenih koji uspeva da dobije stan na korišćenje (sa 14,6% u 1989 na 9,1% u 1994). Takođe, menja se i socijalna struktura domaćinstava koja očekuju stan od države (sa lista nestaju domaćinstva sa višim dohotkom) a raste udeo onih koji

<sup>25</sup> Početkom 1992 godine federalna vlada ukinula je subvencije namenjene opštinama i preduzećima za stambenu izgradnju, što je uslovalo pad novoizgrađenih stanova u Moskvi za 40%. (Danilell & Struyk, 1997: 239).

zaista žive u uslovima drastične prenaseljenosti (manje od 5m<sup>2</sup> po osobi, kojih je bilo 29% u 1992 a u 1994 ih je 34%) (Daniell & Struyk, 1997: 248-250). Podatak da je federalna agencija za hipotekarne kredite u Rusiji osnovana 1992 godine a da je zakon o hipotekama donet 1995 godine još jedna je potvrda o nekoridnisanosti reformi u stanovanju. I u Moskvi je mala potražnja za stambenim kreditima budući da su nedostupni većini domaćinstava (30% učešća sa rokom otplate na 10-15 godina). Gradska vlast uvela je i stambeni dodatak, koji se obračunava na osnovu razlike realnog iznosa procentualnog udela dohotka domaćinstva koji se smatra razumnim za pokrivanje stambenih troškova i maksimalne stanarine u socijalnom sektoru<sup>26</sup>. Dakle, ova mera usmerena je samo na korisnike stanova u vlasništvu države, pri čemu se kao problem uočava ogromna neinformisanost ove ciljne grupe o pravu na stambeni dodatak. Takođe, program stambenog dodatka prati program deregulacije rente jer je za neplaćanje rente uvedena sankcija uskraćivanja prava na korišćenje stana. Ipak, deregulacija je postepena jer je procenjeno da bi radikalnom deregulacijom oko 3 miliona domaćinstava moralo da bude pokriveno programom stambenog dodatka (Struyk, Puzanova & Lee, 1997: 1807).

#### 4.4.2 Zemlje Jugoistočne Evrope

Hegedus (2002: 8) procenjuje da u zemljama Jugoistočne Evrope izdvajanje u iznosu od 1% nacionalnog dohodka za stambene subvencije nije dovoljno jer je njegov realni iznos nizak za razvijanje adekvatnih programa u uslovima masovnog osiromašenja. U zemljama ovog regiona problemi propadanja stambenog fonda, substandardne/ilegalne gradnje u većoj meri doprinose porastu kvalitativne nestašice stanova no u zemljama Centralne Evrope i jasnije ilustruju činjenicu da nepostojanje aktivne stambene politike može uslovljavati značajan pad standarda stanovanja.

Za ove zemlje nema pouzdanih i sistematskih informacija o programima u domenu stanovanja niti o veličini subvencija koje su za njih predviđene (Hegedus 2002:5). Za njih je karakteristična uniformna primena masovne privatizacije stanova u državnom/društvenom vlasništvu<sup>27</sup>, ali i izraženiji problemi neuknjiženosti privatnog vlasništva, nedovoljno regulisanog prometa nekretnina, zaštite vlasničkih prava (Bengt, 2000), problemi koje deregulacijom socijalističkih načela treba rešavati tokom prve faze postsocijalističke transformacije. Takođe, ekonomska nestabilnost uslovljava visoke kamate u finansijskom sektoru što dodatno otežava investicije u stanovanje. Otuda je tokom čitave protekle decenije zabeležen njihov nizak nivo. Pored toga, izuzetno zaoštren problem dostupnosti stanovanja u uslovima haotične pravne i finansijske regulative uticao da se stambena gradnja u znatno većoj meri odvija ilegalnim tokovima. Često se strane donacije u stanovanju upravo usmeravaju

<sup>26</sup> Program stambenog dodatka prati program deregulacije rente jer je za neplaćanje rente uvedena sankcija uskraćivanja prava na korišćenje stana. Procena je da ukoliko bi se išlo na radikalnu deregulaciju rente oko 3 miliona domaćinstava bi moralo da bude pokriveno programom stambenog dodatka (Struyk & Puzanov, Lee, 1997).

<sup>27</sup> Jedan od najznačajnijih podsticaja privatizacije bila je visoka inflacija koja je omogućila masovan otkup stanova (Tosic-Hegedus, 2001: 3)

u programe razvijanja institucionalnih pretpostavki stambenog sistema (capacity building programs) kako bi se suzbila ilegalna gradnja i formirali preduslovi ponovnog uspostavljanja određenog stambenog fonda u javnom vlasništvu, ali sa izrazitim insistiranjem na razvijanju partnerstva aktera privatnog i javnog sektora. Takođe, sve češće su i direktne insotrane stambene investicije u gradnju stanova ovog dela stambenog fonda, naravno ograničenih razmera i sa prevashodnim ciljem simulacije institucionalnog okruženja u kome bi on trebalo da se razvija.

Gotovo u svim zemljama države su osnovale *Nacionalne fondove za razvoj stanovanja* ali je njihova efektivna uloga zanemarljiva usled nedostatka objektivnih sredstava. Gradnja stanova sa državnim subvencijama je gotovo potpuno nestala a solventna tražnja je mnogo izraženija na tržištu sekundarnih stanova (stanovi su jeftiniji 30-60% nego u novogradnji<sup>28</sup>, a tražnja je najveća za najmanjim, jednosobnim stanovima). S obzirom da su akteri u novogradnji investitori sa najvišim dohotkom, i u ovim zemljama primetan je porast standarda novoizgrađenih stanova u odnosu na socijalistički period. Međutim, iako ovaj podatak zanemaruje raširenu ilegalnu gradnju, ovaj porast je manji no u zemljama Centralne Evrope<sup>29</sup>. Takođe, nizak nivo dohotka domaćinstava čini mnogo ozbiljnijim probleme održavanja (propadanja) stambenog fonda, kao i mogućnosti naplaćivanja povećanih cena komunalnih usluga. Paraodksalno problem beskućništva čini se raširenijim u zemljama koje su uspešnije u tranziciji, usled rigoroznije primene zakona u slučajevima dugova po različitim osnovama, i ažurnije evidencije. Veliki broj zemalja ovog regiona, međutim, suočava se sa spoljnim (izbeglice - države nastale raspadom SFRJ) i unutrašnjim migracijama (zakasnela urbanizacija usled liberalizacije slobode kretanja - Albanija), što predstavlja dodatni pritisak na postojeći stambeni fond i specifične kategorije beskućnika. U zemljama nastalim raspadom SFRJ dodatni problem predstavlja destrukcija stambenog fonda usled ratnih dejstava.

U Rumuniji država načelno treba da pokrije 30% troškova gradnje/kupovine stanova određenom segmentu stanovništva, međutim, nema definisanih kriterijuma kojim bi se odredile ciljne grupe niti iz kojih izvora lokalna vlast treba da obezbedi novac u budžetu za ove potrebe. Takođe, nema ni podataka da li se i kako ova odredba sprovodi u praksi. Postoje subvencije za adaptaciju stanova, sa ciljem poboljšanja njihove termičke izolacije, jer se efektivnoj potrošnji i ceni energenata nekada nije razmišljalo, a upravo ona postaje jedan od uzroka stambenih dugova domaćinstava i njihove stambene nesigurnosti. Rumunija se suočava sa drastičnim propadanjem stambenog fonda zbog nedovoljno kvalitetne gradnje i niskih standarda koji su primenjivani tokom socijalzma. Ilustracije radi, 2,5 miliona stanova ima potrebu za hitnom intervencijom u oblasti infrastrukture zgrade (sistem instalacija), preko 400 hiljada stanova nije potpuno sigurno za stanovanje usled razornih dejstva zemljotresa

<sup>28</sup> U zemljama Centralne/Istočne Evrope cene stanova na sekundarnom tržištu su niže 15-30% nego u novogradnji (Hegedus, 2002: 37)

<sup>29</sup> Ilustrativan je primer Rumunije u kojoj je zabeležena porast prosečne veličine stana sa 30m<sup>2</sup> (1980) na 47m<sup>2</sup> (1994), dok su stanovi u novogradnji u Čečkoj, Poljskoj, Mađarskoj prosečno 90-100m<sup>2</sup> (Hegedus & Tosics, 2001: 7).



a 17 hiljada stanova je substandardnog kvaliteta u urbanim zonama (Budisteanu, 2000: 273). Uprkos ovim činjenicama poboljšanje kvaliteta stanova prefabrikovane industrijske gradnje nije važno političko pitanje. Za njegovo rešavanje potrebno je doneti adekvatne zakone o održavanju stambenih zgrada, kako bi se omogućilo rešavanje konflikta između pojedinih vlasnika stanova. Takođe, problem je i iznaći korektan sistem finansijske podrške privatizovanim stambenim zgradama, jer to uslovljava revolt onih koji nisu učestvovali u privatizacija a čiji stanovi/stambene zgrade takođe nisu u dobrom stanju. Nacionalna agencija za stanovanje formirana je 1999, da bi se obezbedili povoljni stambeni krediti, pri čemu su osnovna ciljna grupa mladi ljudi (novoformirana domaćinstva/porodice), no, ovaj program je još u začetku. Većina stambenih investicija iste godine bila je iz individualnih izvora (80%), 11% stambenih investicija poticalo je od bankovnih kredita a samo 9% od državnih subvencija (Budistenau, 2000: 274). Tokom 2000. godine iniciran je program izgradnje novih stanova socijalnog sektora, finansiran inostranom kreditnom linijom uz uslov da subvencija, koja se daje opštini po završetku izgradnje stanova, ne može prelaziti 60% troškova gradnje. Iz domaćih izvora, socijalno stanovanje finansira se samo iz lokalnih budžeta a nedostatak materijalnih sredstava čini zanemarljivim broj novoizgrađenih stanova. Pored toga, usled lošeg kvaliteta postojećeg stambenog fonda, opštine ne mogu ni kupovinom stanova na sekundarnom tržištu da povećaju stambeni fond u javnom sektoru.

U *Bugarskoj* postoji sistem subvencije namenjen adaptaciji stanova sa ciljem uštede energije. Porast cene daljinskog grejanja značajno ugrožava dohodak domaćinstava, tako da se mnoga dobrovoljno odriču ove komunalne usluge. Prema podacima agencija koje obezbeđuju daljinsko grejanje u Sofiji to je slučaj sa 58% stanova koji su privezani na ovaj sistem odnosno 44% domaćinstava Sofije (Hegedus & Tosics, 2001: 43). Takođe, osnovan je Fond za rekonstrukciju stanova javnog sektora (koji je jako uzak) i izgradnju novih, ali je ciljna grupa ovog fonda stanovništvo/domaćinstva koja su pre 1990 investirala štednju u „piramidalne” građevinske firme. Komercijalne i privatne banke ne upuštaju se u kreditiranje stanova jer je odnos prosečnog dohotka prema ceni prosečnog stana 14:1 a inflacija nameće visoke kamatne stope (od preko 30%). Otuda, samo državna banka daje kredite za stambenu gradnju, takođe, sa visokim kamatnim stopama koje destimulišu gradnju (Tsenkova, 2000: 78).

*Hrvatska* je, prema oceni Hegedusa i Tosicsa (2001: 61), sa najboljim predispozicijama da razvije odgovarajući sistem mera stambene politike u ovoj grupi zemalja. Po oceni Bežovana (1998, 2000), međutim, ona je još daleko od ostvarenja ovog cilja. Nakon zakona o stanovanju donetog početkom 1990-ih, kojim je uveden proces privatizacije stanova, stanovanje je po rečima Bežovana (1988: 7) bilo izbegavana tema u parlamentarnim raspravama (iako je paralelno tekla distribucija stanova novoj političkoj eliti, privatizacijom ili gradnjom stanova sa državnim subvencijama). Novi zakon o stanovanju donet je relativno kasno, tek 1997 godine, dok se u vladinim izveštajima 1994. i 1996. problemi stambene politike uopšte ne dotiču, osim kao problem rešavanja nastanjanja ratom raseljenih lica i/ili ratnih

vojnih invalida. Pre zakona iz 1997. donet je Nacionalni program demografskog razvoja 1996. godine, kojim su anticipirane specijalne mere stambene politike u vidu povoljnih kredita za mlade parove, ali se ovaj program nije realizovao jer vlada nije izradila adekvatan institucionalni okvir. Zakonom iz 1997. formiran je Fond za dugoročno finansiranje stambene izgradnje sa državnim subvencijama, ali nikakav konkretan sistem direktnih ili indirektnih subvencija nije implementiran (ukoliko se izuzmu indirektna subvencije kroz veoma niske stanarine u neotkupljenim stanovima javnog sektora). Rezultat je veoma neaktivan stambeni sektor i produkcija malog broja stanova u legalnim okvirima. Nasuprot tome ilagelna gradnja dobija na zamahu,<sup>30</sup> po mišljenju Bežovana (2000: 6) primarno usled nedostatka planova za stambenu izgradnju, urbanističkih planova kojima bi se ona realizovala, porasta cene stanova u novogradnji (zbog poreza na dodatu vrednost), odsustva poreskih olakšica pri kupovini stanova i poreskih stimulansa da se stambena potrošnja uskladi sa potrebama.

Ipak, od 1997. finansijski sektor postaje aktivniji sa novom regulacijom nameenske štednje za stanovanje te stambena izgradnja počinje polako da se oporavlja. Donet je i Zakon o stimulisanju izgradnje stanova za socijalno ugrožena i niskodohodovna domaćinstva. Na njegovim osnovama izrađen je model koji predviđa da maksimalna cena stana bude 850 USD po m<sup>2</sup>, participacija centralne države treba da pokrije 170 USD po m<sup>2</sup>, lokalna vlast (u vidu davanja opremljenog zemljišta) do 200 USD po m<sup>2</sup>, banke da daju kredit do 300 USD po m<sup>2</sup>, a građani učešće u visini od 15% ukupne cene stana na osnovu koje dobijaju kredit banaka sa rokom otplate od 30 godina i kamatnom stonom od 4%. Za sada se ne raspolaže podacima o praktičnim efektima ovog programa (Hegedus, 2002: 59). I u Hrvatskoj izražen je problem neplaćanja komunalnih računa, pri čemu se samo 10-15% ovih slučajeva procesira nadležnim sudovima (Hegedus&Tosics, 2001:34). Tokom 2002. pristupilo se izradi Nacionalne strategije stambene politike kako bi se budući razvoj stanovanja sagledao na jedinstven i konzistentan način, i sa stanovišta diverzifikovanja ponude i tražnje i sa stanovišta podele odgovornosti u stanovanju između centralne i lokalne vlasti (Bežovan & Frohlich, 2002).

U *Makedoniji*, samo 30-35% domaćinstva plaća troškove komunalnih usluga. U Skoplju su dugovi domaćinstava ređi ali se povećava broj stanova u kojima živi više od jedne porodice koje zajedno pokrivaju visoke komunalne troškove, koji se gotovo nalaze na nivou cena svetskog tržišta (Hegedus & Tosics, 2001: 34). U pravcu prvih koraka ka definisanju ciljeva i mera stambene politike, u *Makedoniji* je izrađen program izgradnje stanova za mlade parove pod preferencijalnim uslovima, međutim, ponuđeni uslovi ne rešavaju problem dostupnosti jer se pretpostavlja učešće od čak 50% cene stana i kratak rok otplate od 10 godina (Hegedus, 2002:60).

*Albanija* je najizrazitiji primer bujanja ilegalne gradnje u stanovanju tokom postsocijalističkog perioda. U slučaju Tirane, ona je dobrim delom uslovljena činjenicom da se, prema procenama, 8-9 hiljada novih domaćinstava doselilo tokom

<sup>30</sup> Autor ne daje nikakve konkretne podatke osim ove konstatacije

1990-ih, u uslovima u kojima legalno tržište stanova i stambena provizija jedva da funkcionišu. Otuda je tokom 1990-ih 70% stanova izgrađeno u ilegalnom sektoru, što je rezultiralo činjenicom da 25% stanovništva Tirane živi u naseljima podignutim ilegalnom gradnjom. Kako su u ilegalnom sektoru dominantni akteri sa veoma niskim dohotkom to je uslovalo dalju reprodukciju podstandardnog i siromašnog stanovanja, te Tirana u sve većoj meri dobija obeležja gradova Trećeg sveta.

Albanija je, takođe, dobar primer nespremnosti da se iskoriste strane donacije, namenjene obezbeđivanju stanovanja najugroženijim slojevima. Naime, zbog nedostatka znanja i institucionalnih obrazaca ponašanja potrebnih za upravljanje ovim programima, Albanija nije na adekvatan način iskoristila dobijeni kredit od Svetske banke (10-15 milina USD, beskamatni sa otplatom na 40 godina), namenjen gradnji stanova započetih u periodu 1989-1992, a nezavršenih zbog nedostatka sredstava. Zbog neadekvatnog raspolaganja ovim sredstvima Albanija se suočava sa teškoćama pri pokušajima ponovnog dobijanja kredita od Svetske banke, ili drugih stranih investitora, za slične namene. Zakonska regulativa i aktivnost finansijskog sektora u domenu stanovanja su nerazvijeni a načelno postoji program državnih subvencija na kamatne stope bankovnih kredita za one koji nemaju stan (država bi trebalo da subvencionise kamatnu stopu tako da ona za korisnika može iznositi 0-3%) (Hegedus, 2002: 57).

## 4.5 Mogući modeli/modeli stambene politike u postsocijalističkim društvima

Ukoliko se tokom socijalističkog perioda, i pored izvesnih specifičnosti, moglo govoriti i jedinstvenom socijalističkom stambenom modelu u evropskim zemljama, to je u sve manjoj meri moguće pri komparativnom proučavanju njihovog postsocijalističkog iskustva. Vremenom i u meri u kojoj se prevazilazi socijalističko nasleđe kristalisaće se institucionalne razlike i smanjivati mogućnost definisanja jedinstvenog postsocijalističkog stambenog modela. Među postsocijalističkim zemljama izrazitije su sličnosti u načinu dekonstrukcije socijalističkog sistema mera stambene politike, posledicama koje iz toga proizilaze, i teškoćama u koncipiranju i sprovođenju novog sistema mera stambene politike.

Konceptualizacija stambene politike u postsocijalističkoj transformaciji otežana je i činjenicom krize države blagostanja na Zapadu, koja uslovljava eliminaciju bilo kog jasnog modela organizacije socijalne sigurnosti (social safety net), osim zahteva da se maksimalno otkloni nasleđe iz komunističkog perioda (Kochanowitz, 1997: 1446). Kakav tip stambene politike će se razviti u postsocijalističkim društvima zavisice od mnogo faktora. Pri tome, elemente divergentnog razvoja treba tražiti kako u varijacijama koje su postojale tokom socijalističkog perioda<sup>31</sup> tako i u institucionalnim i vrednosnim tradicijama iz presocijalističkog perioda. U vezi sa tim,

<sup>31</sup> U ovom kontekstu Esping-Andersen (1999) govori i o naivnosti razmišljanja bivših socijalističkih zemalja da uvezu švedski model države blagostanja.

autori koji se bave proučavanjem postsocijalističke transformacije u sferi stambene politike skloni su da evropske zemlje podele u tri grupe: zemlje Centralne i Istočne Evrope, zemlje Jugoistočne Evrope, i Baltičke zemlje (Hegedus, Tosics, Mayo, 1996:109; Pichner-Milanovich, 2000:21). Kriterijum ove podele najpre se zasniva na uspešnosti postsocijalističke transformacije u stvaranju pretpostavki reformisanja stambenog sistema, što ukazuje na sve manji značaj koji se daje socijalističkom nasleđu i mehanizmima njegove neposredne dekonstrukcije. Naime, unutar svake od ovih grupa postoje zemlje koje su tokom socijalizma imale nešto drugačije strukture stambene provizije. Tako je unutar zemalja Jugoistočne Evrope, Rumunija bila najbliža idelano tipskom modelu socijalističkog stambenog sistema, Bugarska je imala specifičnu verziju ovog modela sa visokim udelom kontrolisanog vlasništva nad stanovima, Srbija i Hrvatska bile su predstavnici alternativnog modela u okviru socijalističkog sistema stambene provizija, dok bi se za Albaniju moglo reći da je bila najbliža staljinističkom modelu sa strogom kontrolom prostorne mobilnosti. Takođe, među pojedinim zemljama unutar ovih grupacija primetne su razlike u pogledu opsega sprovedene privatizacije stanova. Ukoliko bi ovaj kriterijum bio relevantan Slovenija i Hrvatska trebalo bi da budu u istoj grupi a Mađarska ne bi trebalo da bude u grupi sa Češkom i Poljskom.

U razmišljanjima o očekivanom divergentnom razvoju stambenih sistema bivših socijalističkih zemalja naglašava se i difuzni uticaj određenih institucionalnih tradicija na regionalnom nivou, koji svoju osnovu ima u bliskosti kultura, stupnja ekonomskog razvoja ili nekih drugih afiniteta (Therborn, 1993), a kojima su pojedine zemlje bile izložene u presocijalističkom periodu i čiji uticaj postaje ponovo relevantan. Tako se za zemlje Centralne/Istočne Evrope smatra relevantnim uticaj korporativističkog režima države blagostanja i konzervativni tip stambene politike<sup>32</sup>; za zemlje Jugositočne Evrope uticaj rudimentarnog tipa države blagostanja i njemu odgovarajuće stambene politike; a za baltičke zemlje uticaj sociodemokratskog režima i razvijenog tipa stambene politike. Ipak, dominira uvažavanje činjenice da će razvijene strukture, vrednosti i oblici ponašanja tokom socijalizma još imati značajan uticaj na mogućnost razvoja ili specifično ispoljavanje ovih institucionalnih modela u bliskoj budućnosti, jer je njihov evolutivni tok bio prekinut. Na primer, rudimentarni tip države blagostanja, za koji su karakteristične neformalne strukture, uključujući raširenost sive ekonomije i/ili ilegalne stambene gradnje (Grčka, Italija), podrazumeva sistem porodičnog umrežavanja baziran na razvijenom preduzetništvu porodičnih firmi a ne proletarizovane porodične strukture (Mingione, 1996:21). Takođe, zbog suštinskih razlika kapitalističkih i socijalističkih socijalnih sistema ovaj drugi bilo je teško reformisati, te je njegova radikalna dekonstrukcija bila nužna (Kochanowitz, 1997:1450), a izgradnja institucionalnih pretpostavki novog sistema bremenita mnogim teškoćama. To ukazuje da kolaps ruske hegemonije nije mogao usloviti

<sup>32</sup> U skladu sa ovim razmišljanjima je i Offeovo (1996:231) u pogledu transformacionog potencijala postsocijalističkih društava u oblasti socijalne politike, jer on naglašava moguću prednost zemalja koje su u presocijalističkom periodu imale razvijen socijalni sistem Bizmarkovog tipa, poput Češke, Slovačke, Mađarske, čiji se elementi mogu reaktivirati.

automatsko razvijanje socijaldemokratskih i korporativističkih elemenata u stanovanju u zemljama centralnoevropske tradicije i bliskih socijalnih i ekonomskih veza sa Austrijom i Nemačkom. Potuček i Radičeva (1997:1551-1552) misle da je u Češkoj došlo do pokušaja oblikovanja socijalne politike, s jedne strane, pod uticajem neoliberalne ideologije, a s druge, uz kreiranje institucija koje bi u teorijskom smislu trebalo da funkcionišu po korporativističkim principima usaglašavanja interesnog pluralizma, ali da je u praksi primetan opstanak mnogih elemenata prethodne moći države.

Po oceni Szelenya i Ladanya (1997:1535-1536), iskustvo socijalističkih zemalja pokazalo je da univerzalni javni programi bez alternativnih tržišnih rešenja rezultiraju sistemom distribucije koji višim slojevi stanovništva pruža privilegije korišćenja retkih resursa. S druge strane, razvoj programa permanentne dekomodifikacije na Zapadu uslovljavao je velika fiskalna opterećenja. Imajući u vidu ova iskustva, autori ukazuju da je potrebno odupreti se radikalnoj deetatizaciji neoliberalnog tipa, ali da je istovremeno nemoguće insistirati na državi koja nameće visoke poreze i javnu potrošnju. Smatrajući da država mora direktno investirati, ili podsticati investicije, u sektore ekonomije koji nisu dovoljno primamljivi za profit, jer je obrt kapitala suviše spor (kakvo je stanovanje, na primer), Szeleny i Ladany se slažu sa neoliberalnim ekonomistima da se to čini ciljnim usmeravanjem državnih davanja, ali da time treba obuhvatiti ukupna državna davanja, a ne samo socijalna (1997: 1539-1540). Prema mišljenju Ferge (1997), redistributivna funkcija države neophodna je svakom modernom društvu, a socijalizam je imao paternalističko i ekonomski neracionalno rešenje koje treba menjati. Tokom postsocijalističke transformacije, međutim, prema oceni ove autorke, na delu je ne samo strategija minimiziranja uloge države već i maksimiziranja uloge tržišta, koje se predstavlja kao najvažnija socijalna institucija, čijoj logici treba sve saobraziti. Time se zapravo negira pluralizam socijalne logike i relativne autonomije socijalne politike, kao deklarativno poželjnih principa transformacije (1997: 1398-1390).

Iskustvo transformacije stambenog sistema potvrđuje zapažanje Harloa da, u istorijskoj perspektivi, politička vlast poseže za stambenim subvencijama onda kada to nalaže interes očuvanja socijalnog mira, što je slučaj i sa inicijacijom uvođenja stambenog dodatka u postsocijalističkim zemljama. Takođe, za određeni period, političkoj eliti svesnoj da stanovanje može postati vruće političko pitanje, postaje lakše da prebaci gubitke (neplaćanja stanarina i komunalnih usluga) na državni budžet ili da prihvati dalje propadanje stanova nego da pristupi radikalnoj transformaciji stambenog sistema (Tosics, 2002: 15). Prema oceni Sendia (2002:17) politička elita je kolaps socijalističke stambene politike prikazala kao prihvatanje koncepta potpornog tipa stambene politike, iako vlada/država ne raspolaže institucionalnim aranžmanima koji su preduslov njegove efikasnosti, ni u jednom od elemenata složenog lanca provizije stanova.

## 4.6 Istraživanje stanovanja na mezo i mikro nivou

Povlačenje države iz regulative stambenog sektora, uslovljava porast dohodovno uslovljenih razlika u stanovanju, diverzifikaciju stambenih preferenci i njima odgovarajućih rezidualnih modela. Ove istraživačke teme aktualizuju se uz sporadičnu primenu analitičkih koncepata razvijenih u sociologiji stanovanja na Zapadu i komparativnog pristupa u odnosu na razvijena društva, čime bi i razvoj sociologije stanovanja u postsocijalističkim zemljama trebalo da dobija nove perspektive i zamah. U sadašnjem trenutku, ipak, preovlađuju istraživanja deskriptivnog karaktera. Istraživanja posvećena pitanjima getoizacije pojedinih područja, porasta siromašnog stanovanja i sa njim povezane socijalne isključenosti, društvenih odnosa u kontekstu transformacije lokalnih zajednica uopšte a posebno u sklopu projekata urbane obnove, i sl., u značajnoj meri su nerazvijena. To je posledica ne samo nedostajućih sredstava za naučna empirijska istraživanja već i nezainteresovanosti područnih politika (urbane i stambene) za iniciranje takvih aplikativnih istraživanja, budući da su i same ove politike na rudimetarnom nivou strateškog promišljanja. Bez empirijskih istraživanja u sociologiji stanovanja nije moguće razvijati adekvatan analitički okvir i pokazati valjanost primene generalizacija razvijenih u drugačijim socijalnim kontekstima, a takva istraživanja su, ili bi bar trebalo da budu, smernica razvoja mera stambene politike primerenih određenoj društvenoj sredini. Moglo bi se zaključiti da su i sociologija stanovanja (u aplikativnom i empirijskom smislu) i stambena politika značajno zapostavljene uprkos činjenici da transformacija stanovanja u postsocijalističkim gradovima pruža mnoštvo istraživačkih tema odnosno političkih izazova.

### 4.6.1 Promene u socijalnoj stratifikaciji, stambeni i socijalni status

Evans i Mills (1999) se pitaju da li se uopšte može govoriti o postojanju klasa u postsocijalističkim društvima imajući u vidu da je atomizaciju društva tokom socijalizma pratila niska artikulacija socijalnih podela. Ipak, oni smatraju da su modernizacijske promena uslovljavale i delimičnu konvergenciju socijalne strukture socijalističkih sa ostalim industrijskim društvima. Uz sistemske promene tokom tranzicionog perioda, to omogućava primenu Goldthropove sheme u istraživanjima socijalne stratifikacije postsocijalističkih društava, pa i direktne komparacije podataka sa razvijenim društvima<sup>33</sup>. Sličan pristup zagovaraju i drugi autori (Weclawowicz 1998: 56; Mateju 2001:2).

Procesi privatizacije i restrukturacije ka postindustrijskoj ekonomiji trebalo bi da vode kristalizaciji socio-ekonomskog statusa u postsocijalističkim društvima odnosno porastu statusne konzistencije, što bi u domenu stanovanja značilo

<sup>33</sup> Ovi autori poredili su podatke za Poljsku i Mađarsku iz 1993/94 godine sa podacima za Britaniju iz 1984. godine zaključujući da se uz poštovanje kontekstualnih specifičnosti može primenjivati ista klasifikaciona shema. U svom istraživanju oni su identifikovali sledeće slojeve: vlasničku klasu, servisnu klasu, rutinske nemanuelace, samozaposlene (i poslodavce malog obima) i manuelne slojeve, uz posebno izdvajanje sloja poljoprivrednika (vlasnika i radnika) (Evans and Mills 1999: 26-29).

izraženu korelaciju vlasničkog statusa i standarda stanovanja sa ostalim dimenzijama socijalnog položaja na način karakterističan za kapitalistička društva. To se posebno odnosi na visokoobrazovane, jer je ljudski kapital tokom socijalizma imao nizak značaj. Otuda se i u u postsocijalističkim društvima ukazuje potreba da se takozvana *nova servisna klasa* izdvoji od ostalih slojeva najamnog rada iako je sa njima povezuje isti status zaposlenja, jer njeni pripadnici nisu niti samozaposleni niti poslodavci (Goldthorpe et al. 1987). Reafirmacijom privatnog vlasništva, takođe, očekuje se i porast značaja *stare srednje klase* (sitnih sopstvenika i preduzetnika). U prvoj fazi tranzicionog perioda u mnogim postsocijalističkim društvima zabeležen je značajan porast kategorije samozaposlenih ili sitnih preduzetnika (stara srednja klasa), kao i ulazak visokoobrazovanih u ovu kategoriju. Na taj način se dve osnovne grupacije iz kojih se regrutuju srednji slojevi u savremenom društvu prožimaju a klasa sitnih preduzetnika dobija nešto veći značaj no što ga ima u razvijenim kapitalističkim sistemima (Glassman, 1997 : 92).

Weclawowicz (1998: 58-62) ističe da je osnovna razlika nastajuće socijalne strukture urbanog društva postsocijalističkih zemalja, u odnosu na zapadnoevropska, u činjenici da ekonomsko osiromašenje ne zahvata prevashodno dno socijalne piramide već i širok segment srednjih slojeva. Nosioci rutinskih poslova (posebno manuelnog tipa) gube sigurnost statusa i zarada koji su imali tokom socijalizma, a u nedostatku kapitala, znanja i preduzetničkih sposobnosti u sve većoj meri pripadaju nižoj klasi urbanog društva, koja apsorbuje i deo srednjih slojeva, pre svega loše plaćene stručnjake i penzionere. Pored urbane niže klase, Weclawowicz ističe i narastanje urbane sirotinje, koja se po negovoj oceni regrutuje mahom od NKV radnika i siromašnih penzionera. Takođe, porast rada u bazarnoj ili sivoj ekonomiji postaje jedna od značajnih promena socijalne strukture

Proces de-strukturacije postsocijalističkih društava nameće slične dileme u pogledu indikatora socijalnog položaja kao i u razvijenim zemljama, ali iz posve različitih razloga. Reč je o dilemi da li određenju klasa kao objektivno merljivih identiteta treba pristupiti po osnovu položaja na tržištu rada ili položaja na tržištu po osnovu imetka kako nad sredstvima za proizvodnju tako i sredstvima za potrošnju velike vrednosti, kao što su stanovi i druge nekrenine (Saunders 1984). U ovom kontekstu bitni su efekti privatizacije stanova koji nisu doprineli očekivanom porastu usklađenosti dohodovnih i stambenih karakteristika domaćinstava. Zapravo nasleđe socijalističkog perioda i sprovedena privatizacija rezultirali su dominacijom privatno-vlasničkog statusa/sektora u stanovanju i znatno većim stepenom njegove socijalne heterogenosti nego u razvijenim zemljama na Zapadu.

Takođe, značaj individualne socijalne pozicije (po osnovu statusa zaposlenja, zanimanja i obrazovanja) u određivanju materijalnog standarda i stambenog položaja umanjen je uslovima duboke ekonomske krize, porasta nezaposlenosti i rada u sivoj ekonomiji, atomizovanog ali ne i podsocijalizovanog društva. Istraživanja dostupnosti stanovanja u postsocijalističkim društvima već su ukazala da treba očekivati specifičnosti u ispoljavanju socijalnih nejednakosti u stanovanju u situaciji kada efektivna tražnja nije podstaknuta državim/tržišnim sistemom provizije stanova već

sistemom koji dominantno funkcioniše na osnovu individualnog i porodičnog umrežavanja (Pichner-Milanovich, 2001).

Socijalni efekti privatizacije stambenog fonda ukazuju na reprodukovanje stambenih privilegija formiranih tokom socijalizma. Imajući u vidu razlike u kvalitetu stanova unutar državnog/društvenog rentalnog sektora jasno je da su najveći dobitnici njegove privatizacije bili pripadnici socijalističke elite. Istraživanja u Mađarskoj su pokazala da su pripadnici najviših društvenih slojeva prisvojili 40% subvencija kreiranih privatizacijom a najniži slojevi samo 17% (Hegedus & Tosics, 1996). Stoga se privatizacija mora sagledati i kao jedna od pripremnih strategija elite za neizbežne ekonomske i političke promene, koje su pretile gubitkom privilegija stečenih tokom socijalizma, među kojima je korišćenje stanova u državnoj/društvenoj svojini svakako bila jedna od najznačajnijih. To je posebno karakteristično za zemlje u kojima je privatizacija primenjena i pre zvaničnog sloma socijalizma, kao u Mađarskoj i Jugoslaviji. Privatizacija stanova, međutim, nije uslovljavala socijalni bunt među stanovništvom koje u njoj nije moglo da učestvuje jer nije imalo privilegiju korišćenja društvenih stanova tokom socijalizma (Mandič, 1997). Činjenica da se privatizacija stanova odvijala u uslovima relativne stambene nestašice uslovljava je da kapitalizacija dobiti stečene otkupom stana ne bude uočljiva jer većina učesnika u privatizaciji i nije razmišljala o njenoj neposrednoj realizaciji (Grzymala-Lubanski, 1998: 82). Ipak, može se zaključiti da je relativno mala pažnja posvećena istraživanjima efekta koji je privatizacija stanova imala na socijalni položaj pripadnika različitih društvenih grupacija odnosno ko je i na kakav način koristio mogućnost kapitalizacije vrednosti stanova.<sup>34</sup>

Iako se pripadnici svih socijalnih slojeva koji su bili korisnici društvenih stanova mogu smatrati dobitnicima procesa privatizacije, tokom postsocijalističke transformacije slojne razlike među njima postepeno dobijaju na značaju. Viši društveni slojevi ne samo da su otkupili vredniji stambeni fond već imaju daleko šire opcije rekombinovanja stečenih stambenih resursa i drugih finansijskih sredstava. Njima više ne odgovaraju ograničeni stambeni standardi nasleđeni iz socijalističkog perioda, te oni teže luksuznijem stanovanju. Nasuprot njima, niži slojevi se suočavaju sa problemima plaćanja elementarnih stambenih troškova (Budisteanu 1997). Novoformirana domaćinstva svih socijalnih pozicija, ostavljena su bez mogućnosti izbora stambenog sektora (javno/privatno-vlasniško/rentalno stanovanje) u okviru koga bi razvijali strategije rešavanja stambenog pitanja, u zavisnosti od resursa kojima raspolažu.

Socijalne razlike u stanovanju postepeno se produbljuju, jer samo mali postotak stanovništva na najvišim socijalnim/materijalnim pozicijama može da ostvari ne

<sup>34</sup> Analitičari prometa nekretnina ukazuju da je privatizacija uticala na njegov porast ali da je nakon izvesnog vremena došlo do stagnacije. Procena je da u velikim gradovima oko 2-3% ukupnog stambenog fonda ulazi u transakcije tokom jedne godine (Tsenkova, 1998: 3).



samo luksuzno već i adekvatno stanovanje<sup>35</sup>. Stoga Sykora (1999: 699) skreće pažnju da mere stambene politike u postsocijalističkoj transformaciji, s jedne strane, produbljuju socijalne nejednakosti, jer ih mogu koristiti samo domaćinstva sa visokim primanjima, a s druge strane, u meri u kojoj obuhvataju niže dohodovne grupe (sistemom stambenih dodataka ili regulacijom javnog rentalnog sektora), kreiraju i unutar slojne nejednakosti, jer obuhvataju samo ona domaćinstva koja su već stambeno obezbeđena. Socio-demografski profil korisnika kredita u Poljskoj potvrđuje prvu konstataciju. Reč je o osobama sa dohotkom iznad nacionalnog proseka, starijim od 35 godina, većinom višeg obrazovanja a retko manuelnog zanimanja, najčešće zaposlenim u privatnim firmama ili vlasnicima manjih firmi (Dominowski, 1996:96-97).

#### 4.6.2 Stambena istorija i stambene strategije

Istraživanja bazirana na konceptu stambene istorije još su veoma retka. Istraživanja stambenih preferenci u postsocijalističkim gradovima ukazuju na njihovu diferencijaciju u skladu sa dohodovnim mogućnostima. Tako u Moskvi<sup>36</sup>, među domaćinstavima koja žele da promene svoju stambenu situaciju ima 43% onih koji bi to voleli da učine posredstvom državnog stambenog sektora, koji u u Moskvi još postoji kao institucionalna mogućnost. Među domaćinstvima koja biraju ovu opciju, osim stambeno najugroženijih, natprosečno se nalaze niže i srednje dohodovne grupe. S druge strane, rezidencijalnu mobilnost daleko više praktikuju domaćinstva sa višim dohotkom, tako da je 25% domaćinstava u najvišoj dohodovnoj grupi promenilo stan, što je dvostruko više nego u dohodovnoj grupi koja sledi iza nje. Indikativan je i podatak da niže dohodovne grupe učestvuju u ukupnom broju promena stanova sa 36,2%, a u najvećem broju slučajeva njihove promene se odvijaju unutar državnog sektora, dakle, njihova upućenost na ovaj sektor i njegova limitiranost značajno ograničavaju stambenu mobilnost socijalnih slojeva koji su stambeno najugroženiji (Guzanova 1997: 511-515).

Imajući u vidu stambenu mobilnost ali i pretpostavljenu mogućnost kapitalizacije vrednosti stana kao strategije u rešavanju ne samo stambenih problema osiromašenih domaćinstava, Sykora (1999: 698) ukazuje na psihološke faktore (emotivne vezanosti za stan) odnosno činjenicu da stan nije dobro za koje se primarno poseže u rešavanju nekih egzistencijalnih problema. Takođe, relevantno je upozorenje i Kulesze (1996:60) da su domaćinstva u zemljama koje su bile pod direktnom ruskom hegemonijom živele u hroničnoj nestašici te da primat u odnosu na obezbeđivanje stanova adekvatne veličine ima opremanje domaćinstava dobrima trajne potrošnje. Otuda nisu retki slučajevi da domaćinstva sa relativno visokim dohotkom opremaju

<sup>35</sup> S obzirom da se u novom pristupu stanovanju očekuje visoka korelacija između dohotka domaćinstava i njihovog standarda stanovanja, Sykora ukazuje da je dohodovno raslojavanje u Češkoj u izuzetnom porastu (krajem 1990-ih dohodovne razlike u Češkoj su bile veće no one u UK i Holandiji) što će posledično voditi i produbljanju stambenih nejednakosti (1999: 687).

<sup>36</sup> Istraživanje je sprovedeno od strane Svetske banke, koja je u Moskvi finansirala longitudinalno istraživanje sa ciljem utvrđivanja uticaja promena u stanovanju na formiranje domaćinstava. Istraživanja su sprovedena jedanput godišnje a navedeni rezultati odnose se na period 1992-1996 (Guzanova 1997).

stan elektronskim uređajima i voze skupa kola a i dalje stanuju u skromnom stanu od 40-50m<sup>2</sup>. Takođe, primetna je praksa da se domaćinstva spajaju kako bi se oslobodio jedan stan da bi se davanjem u zakup došlo do dodatnih sredstava za Život i/ili kupovinu drugih trajnih potrošnih dobara.

Šwietlik (1996: 82-83) navodi istraživanje iz 1995 godine u Poljskoj koje je potvrdilo promenu u preferencama stambenog statusa mladih parova u odnosu na istraživanja iz socijalističkog perioda. Naime, nekada je javno rentalno stanovanje zauzimalo primat da bi sredinom 1990-ih vlasništvo nad stanom u kooperativnom sektoru (koji je u Poljskoj sa dugom tradicijom i tokom socijalističkog sistema) izbilo na prvo mesto. U ovom kontekstu treba pomenuti i podatke istraživanja sprovedenog u Sloveniji 1991 godine kada je distribucija preferiranih stambenih statusa (na uzorku ukupnog stanovništva) izgledala ovako: 40% neprofitno najamno, 40% kupovina stana ili gradnja kuće pod povoljnim kreditnim uslovima, 20% javno rentalno stanovanje (Mandič, 1996: 160)

Istraživanje strategija relevantnih za rešavanje stambenog pitanja mladih bračnih parova u Poljskoj ukazuje da se oni fokusiraju na obezbeđivanje dodatnih poslova na tržištu rada, što je povezano i sa odlaganjem rađanja prvog deteta (Šwietlik, 1996:80). Takođe, istraživanja ukazuju da stambena nestašica uslovljava kasnije osamostaljivanje mladih (domaćinstava) od roditeljskih (Guzanova, 1997). Ova činjenica može imati direktnih demografskih posledica u pogledu zaustavljanja tranzicije organizacionih formi domaćinstava karakterističnih za moderno društvo (porast samačkih i neporodičnih domaćinstava), ali i involuciju u domenu klasične nuklearne porodice usled prisilnog zajedništva domaćinstava novoformiranih (bračnih) zajednica sa roditeljima. Statistički podaci ukazuju na pad stope formiranja domaćinstava i sklapanja brakova u periodu postsocijalističke transformacije (Hegedus, Mayo and Tosics, 1996) posebno u glavnim i velikim gradovima, iako generacije koje pristižu u doba sklapanja braka nemaju smanjenu brojnost (Kulesza, 1996: 58). Još uvek se, međutim, ne može dati precizan odgovor da li je reč o promeni ponašanja mladih, odbijanju ulaska u brak, ili o odlaganju braka zbog nepovoljnih egzistencijalnih /stambenih uslova, iako je najverovatnije da su na delu oba procesa. Takođe, nedostaju istraživanja koja bi se preciznije bavila diferenciranjem stambenih istorija/strategija mladih parova u zavisnosti od socijalnog/materijalnog položaja.

Iako bi se moglo reći da su socijalni efekti deregulacije stanovanja u zemljama postsocijalističke transformacije teži no u razvijenim kapitalističkim zemljama oni ne uslovljavaju ozbiljnije socijalne pokrete i proteste usled niskog standarda Života, nedefinisanosti stambenih institucija i prava na stan, neiskustva u građanskim protestima, i sl. Organizovano ispoljavanje alternativnih strategija je izostalo (Nilson, 1997), osim sporadičnog i situacionog, kakvim se mogu smatrati zahtevi udruženja stanara i udruženja vlasnika nacionalizovanih stanova u cilju ostvarivanja zakonom definisanih a neostvarenih prava. Misli se pre svega na uskraćivanje prava otkupa korisnicima denacionalizovanih stanova odnosno prava raspolaganja svojinom od strane njihovih vlasnika. Svakako najraspostranjenije su spontano razvijane stambene strategije stanovništva čiji su efekti ilegalno izgrađeni/dograđeni

objekti ili zauzeti prostori (poput proširenja stanova u tavanski prostor i sl.). U odnosu na socijalistički period, njihovi akteri nisu više samo locirani na dnu socijalne piramide već se mogu naći gotovo na svim socijalnim pozicijama.

Relevantne su naći bazirane na iskorišćavanju zajedničkih prostora stambenih zgrada u kojima su privatizovani stanovi, bilo kroz individualna stambena proširenja bilo kroz izdavanja prostora kao vid kolektivne strategije vlasnika stanova u cilju kreiranja resursa za investiciono i tekuće održavanje zgrade. Jedan od retkih primera koji se u literaturi sreće je primer građana Moskve koji su formirali asocijaciju „Naša kuća”. Reč je o stanarima velike stambene zgrade na moskovskom Arbatu, podignute početkom 20. veka za službenike ruske Železnice. Tokom komunizma stanovi su bili fizički podeljeni da bi jedan stan koristilo više domaćinstava a zgrada je u značajnoj meri zapuštena. Međutim, povoljnost lokacije i mogućnost da deo zajedničkog prostora zgrade nakon privatizacije stanova prodaju kao poslovni prostor, obezbedila je stanarima sredstva da rekonstruišu zgradu i takozvane zajedničke stanove preurede tako da omogućuju odvojen život i privatnost svakom domaćinstvu (Pickvance, 1996).

### 4.6.3 Socijalne i rezidencijalne nejednakosti

Načelno postoje tri mehanizma koji doprinose porastu socioprostorne diferencijacije u postsocijalističkim gradovima (Sykora, 1999: 694). Prvi se odvija u okviru nasleđenih socioprostornih razlika, bez prateće prostorne mobilnosti a usled procesa socioekonomske diferencijacije gradskog stanovništva. Dakle, usled uspešne konverzije socijalnog/političkog u ekonomski kapital, područja stanovanja pripadnika višeg socijalnog statusa i dalje ostaju elitna, i obratno. Drugo, socioekonomska diferencijacija gradskog stanovništva u sadejstvu sa prostornom mobilnošću može doprineti promeni nasleđenih rezidencijalnih modela, tako što pripadnici viših dohodovnih grupa teže da napuste lokacije u kojima su stanovali tokom socijalizma a čija vrednost opada (reč je i o socijalnoj filtraciji naselja građenih po konceptu novih stambenih naselja), a niži slojevi imaju tendenciju premeštanja u manje stanove i na lošije lokacije. To uslovljava socijalnu homogenizaciju gradskih područja, te ona napuštena od viših slojeva gube socijalni status dok njegov porast beleže lokacije koje tokom socijalizma nisu bila karakteristične rezidencijalne zone viših socijalnih slojeva. Novi obrasci stambene i prostorne mobilnosti podrazumevaju i da viši socijalni slojevi potiskuju niže sa lokacija koje postaju atraktivne. Treći mehanizam odnosi se na pritisak stanovništva koje imigrira u gradove pod dejstvom procesa globalizacije i zakasnele urbanizacije. U prvom slučaju imigranti su pretežno višeg socijalnog statusa i mogu biti nosioci specifičnih rezidencijalnih obrazaca koji zahtevaju finansijska sredstva kojima ne raspolaže dovoljan broj pripadnika domicilnog stanovništva. U drugom slučaju uglavnom je reč o pripadnicima najnižih socijalnih pozicija koji nastanjuju stanove najnižeg kvaliteta i/ili postaju akteri ilegalne gradnje substandardnog tipa.

U analizi novih rezidencijalnih preferenci koje utiču na promene prostornog modela grada, najviše pažnje usmereno je na pripadnike najviših socijalnih slojeva (kapitalistička klasa u nastajanju, politička elita i najuspešniji pripadnici nove servisne klase), kao platežno sposobnih aktera na stambenom tržištu. Relativno mali postotak stanovništva/domaćinstava koji pripada višim slojevima čini da se promene rezidencijalnih modela ipak odvijaju relativno sporo, posebno proces suburbanizacije, jer bi njen osnovni akter trebalo da budu srednja klasa, koja se još nije ekonomski konsolidovala i nije sposobna da rešava stambeno pitanje na osnovu hipotekarnih kredita. Otuda stambene preference viših socijalnih slojeva uslovljavaju nastanak malih suburbanih naselja luksuznog stanovanja<sup>37</sup> kao i enklava skupog stanovanja u centralnim gradskim zonama, najčešće onih koje su imale viši socijalni status u prekomunističkom periodu, što u dobrom broju slučajeva podrazumeva proces džentrifikacije (raseljavanje lokalnog stanovništva nižeg socijalnog statusa).

Ima autora koji su skloni tvrdnji da je oblikovanje nove socijalne segregacije lakše uočljivo u socijalnom i fizičkom prostoru grada no u zvaničnim statističkim podacima (Weclawowicz, 1998: 62)<sup>38</sup>. Luksuzne individualne kuće postaju značajni simboli novih bogataša i stare elite (koja sada može slobodno da pokaže svoje bogatstvo ilegalno akumulirano tokom socijalizma). Nastaju rezidencijalna naselja sa kućama opremljenim saunama, bazenima, teniskim terenima, elektronskim uređajima za bezbednost (Andrusz, 1996: 68). Nasuprot njima raste broj naselja koja dobijaju lošu reputaciju, gde vrednost stanova opada zbog problema neodržavanja što uslovljava povećanje koncentracije socijalnih slojeva koje autor naziva postsocijalističkom potklasom: izbeglice, kriminalci, nezaposleni. Tako su u suburbijama postsocijalističkih zemalja pomešani različiti rezidencijalni modeli, nasledeni: kolektivna stambena naselja i podstandarna često ilegalna individualna gradnja, i novi: luksuzna individualna gradnja. Andrusz (1996: 68) ukazuje da ovakva (makar i hipotetička) deskripcija ekološkog razvoja velikih gradova odgovara modelu *laissez faire* korišćenom za opis Čikaga početkom 20 veka.

Značajni akteri koji doprinose socioprostornoj diferencijaciji su i lokalne vlasti koje se u sve većoj meri ponašaju preduzetnički i teže da na svojoj teritoriji ostvare adekvatne budžetske prihode (po osnovu poreza na dohodak) i male rashode (socijalna davanja). Tako, lokalne vlasti gotovo svih glavnih gradova centralnoevropskih postsocijalističkih zemalja teže radikalnijoj deregulaciji rente stanova javnog sektora na centralnim gradskim lokacijama i nevoljno ustupaju zemljište za izgradnju rentalnih stanova neprofitnog sektora.

U Pragu, suburbanizacija je dostupna samo najbogatijim a platežnu moć srednje klase u ovom kontekstu nisu podstakli ni hipotekarni krediti. Pripadnici viših

<sup>37</sup> Imajući u vidu da je individualna kuća postala značajan element stambenih preferenci novih viših slojeva u postsocijalističkim zemljama proces suburbanizacije dobija obeležja karakteristična za tržišne sisteme i razvijena kapitalistička društva.

<sup>38</sup> Weclawowicz (1998: 64) ukazuje i na političke efekte novoustanovljene socioprostorne polarizacije. Tako se unutar velikih gradova: Budimpešta, Prag, Varšava pokazuje podrška različitim političkim opcijama u određenim prostornim distriktima u zavisnosti da li ih naseljavaju viši slojevi, industrijski radnici, ili pripadnici određenih etničkih grupa.

slojeva u Pragu preferiraju centralne gradske lokacije na kojima je, usled sprovedene restitucije stanova, došlo do značajije promene socijalnog sastava stanovništva. Naime, restitucijom su vlasništvo nad stanovima povratila i domaćinstva sa nižim dohotkom koja su imala interes da ih prodaju jer nisu imala dovoljno sredstava za održavanje ili renoviranje stanova. To je privuklo privatne developere da otkupe restituisane stanove, renoviraju ih i prodaju ili izdaju domaćinstvima sa visokim dohotcima. Neretko se i opštine ponašaju na ovaj način, direktno promovišući proces džentrifikacije ( Sykora, 1998a).

Velika zainteresovanost developera, pa i neposrednih korisnika kao investitora, za renoviranja stanova direktan je produkt razlike u realnoj vrednosti koju jedan stan ima na tržišno atraktivnoj lokaciji, usled zapuštenosti održavanja stanova tokom socijalizma, i njegove potencijalne vrednosti nakon renoviranja. Raskorak u vrednosti stanova pre i posle renoviranja na centralnim gradskim lokacijama postao je manifestan usled sistemskih promena, što je privuklo i strane developere. Otuda je u Pragu (kao i u Budimpešti i Varšavi) izuzetno brzo porastao broj agencija za promet nekretnina u vlasništvu inostranog kapitala<sup>39</sup>. Radikalno sprovedena restitucija i veliki deo stambenog fonda koji je njome obuhvaćen specifičnost je Praga, što je u kombinaciji sa nasleđenom prezastupljenošću stambene funkcije i nedostatkom poslovnog prostora na centralnim lokacijama uslovalo i pojavu konverzije stanova u poslovni prostor. Za razliku od situacije u zapadno-evropskim zemljama gde do raskoraka vrednosti i funkcije zgrade u odnosu na vrednost lokacije/zemljišta dolazi u uslovima ekstremne zapuštenosti u postsocijalističkim zemljama postoji nasleđena podiskorišćenost zgrada i zemljišta na centralnim lokacijama koja u slučaju funkcionalne konverzije uslovljava profit i bez promene fizičkih karakteristika objekta. Da bi naglasio ovu osobenost postsocijalističkih zemalja Sykora (1998b) uvodi pojam funkcionalnog raskoraka (functional gap, pored rent gap i value gap koji su karakteristični za tržišne sisteme). Redukcija stambene funkcije na centralnim gradskim lokacijama odvija se nekontrolisano odnosno bez planske regulative koja bi sprečila drastično opadanje stanova (Douglas, 1998; Sykora, 1998a)<sup>40</sup>. U periodu 1991-1996 centralne gradske lokacije Praga izgubile su 10% stanovništva a zgrade koje imaju samo stambenu funkciju smanjene su za 50% (Sykora, 1998b: 124-125)<sup>41</sup>.

U drugoj polovini 1990-ih u Pragu dominira izgradnja luksuznih stanova u višespratnicama, obično u rezidencijalnim oblastima bližim centralnom području grada, koje već imaju viši socijalni i stambeni status, dakle, ne podrazumevaju džentrifikaciju. Kupci odnosno korisnici ovih stanova su bogati Česi (nova servisna klasa). Sykora (1999: 696-698) ukazuje da u Češkoj/Pragu, osim pripadnika ekonomske i političke elite, zaposleni u privatnom sektoru i produkcionim servisima čine

<sup>39</sup> Činjenica da su najveće agencije za promet nekretnina u rukama stranaca govori ne samo da su oni vlasnici nekretnina već i da su značajni kreatori samog tržišta nekretnina. U Pragu i Budimpešti nekretnine postaju jedan od sektora urbane ekonomije koji je najviše internacionalizovan (Sykora, 1998b: 133)

<sup>40</sup> Bežovan (2000) smatra da se problem prenamene stambenog prostora u poslovni može regulisati posredstvom poreskog sistema.

<sup>41</sup> Opadanje rezidencijalne funkcije na centralnim gradskim područjima u Pragu bilo je primetno još početkom 20 veka ali je ova tendencija usporena tokom socijalističkog perioda Sykora (1998b)

platežno sposobne aktere na stambenom tržištu. Ulazak mladih generacija Čeha u ova zanimanja (nova servisna klasa), menja njihove životnih vrednosti i stil, što uslovljava i stambenu tražnju adekvatnu ovom segmentu urbane populacije u razvijenim zapadnoevropskim zemljama. Proces džentrifikacije je ipak ograničen zbog problema raseljavanja stanovništva<sup>42</sup>, a za stanove na džentrifikovanim lokacijama su posebno zainteresovani stranci. U oba slučaja formiraju se novi rezidencijalni kompleksi koji predstavljaju enklave bogatih. Komercijalizacija centralnih gradskih lokacija pored porasta socijalne segregacije uslovljava i problem dostupnosti urbanih servisa preostalom lokalnom stanovništvu koje ne pripada višim socijalnim slojevima, jer se oni preoblikuju u skladu sa potrebama bogatih klijenata (Hoffman & Musil, 1997). U ovom kontekstu Pichner- Milanovich (1994.; 2001b:3) ukazuje da se postsocijalistički gradovi nalaze pred gotovo nerazrešivom dilemom istovremenog postizanja ciljeva ekonomske efikasnosti i socijalne zaštite stanovništva. Pred njima je zadatak prilagođavanja organizacije prostora zahtevima visoke tehnologije i tržišnog poslovanja, koji podrazumevaju diferencijaciju ekonomske, socijalne i prostorne strukture gradova. Takođe, neophodno je omogućiti da korisnici tržišno vrednih i centralnih gradskih lokacija budu oni koji imaju sredstava da plate odgovarajuću nadoknadu za njih, kako bi se pokrenuo razvojni potencijal gradova koji je tokom socijalizma bio limitiran. U početnoj etapi postsocijalističke transformacije urbano planiranje je gotovo u svim zemljama bilo zanemareno, a lokalne vlasti su donosile ad hoc odluke da odbace dugoročno planiranje koje podrazumeva definisanje strateških vizija razvoja grada i osnovnih pravila njegove implementacije.

Razmatrajući socioprostorni razvoj Budimpešte, u uslovima izrazite decentralizacije stambene i urbane politike, Tosics (1997: 758-759) zaključuje da se centralna gradska područja i nova stambena naselja građena tokom socijalizma suočavaju sa značajnim problemima, jer je izrazita tendencija suburbanih područja da ulaganjem u infrastrukturu odgovore promenjenim stambenim preferencama novih bogataša i postanu rezidencijalne lokacije viših dohodovnih grupa, što ima za posledicu da područja sa kojih se oni iseljavaju bivaju prepuštena socijalnoj filtraciji i fizičkom propadanju. Ostavljena bez investicionog ulaganja neka od ovih područja izložena su procesu slamizacije, a socijalni sastav njihovih korisnika ukazuje na rezidualizaciju/getoizaciju ovog stambenog fonda (Tosics, 2002:6-7).

Džentrifikacija u Budimpešti je znatno manje zastupljena no u Pragu jer proces restitucije nije radikalno sproveden<sup>43</sup>. To je uslovalo da proces suburbanizacije bude

<sup>42</sup> Upravo činjenica da nije reč o ekstremno zapuštenim zgradama niti korisnicima koji pripadaju najnižim socijalnim slojevima, problem raseljavanja odnosno obezbeđivanja adekvatnog stanovanja u odnosu na stanove koje domaćinstva koriste ili poseduju nije nimalo lak zadatak niti za opštine niti za privatne developere. Opštine imaju mogućnost i prodaje nastanjenih stanova privatnim developerima koji preuzimaju obavezu njihovog raseljavanja po određenim standardima koje opština mora kontrolisati (obezbeđivanje stana iste veličine i opremljenosti) (Sykora, 1998a).

<sup>43</sup> Do decembra 1995, do kada je bila moguća privatizacija stanova po izuzetno niskim cenama, opštine u Budimpešti bile su nevoljne da prodaju stanove na lokacijama za koje su postojali planovi urbane obnove jer nisu htele da potencijalnu vrednost lokacije prisvoje stanari. Ponašanje opština u Budimpešti doprinosi socijalnoj segregaciji jer socijalni sastav stanovništva bitno određuje njihove prihode (zadržavaju 30% poreza na dohodak građana) kao i rashode (potrebe za socijalnim davanjima) (Douglas 1998: 45).

zastupljeniji nego u Pragu. Krajem 1990-ih suburbanizacija Budimpešte (koja je usloвила smanjenje broja stanovnika, sa 2 miliona iz 1990. na 1,8 milion u 2000.), čak, dobija neka od fizičkih obeležja masovne suburbanizacije (tipizacija individualnog stanovanja gradnjom kuća u nizu na samom obodu administrativnog područja Budimpešte) (Tosics, 2002:8). Slično je i sa drugim postsocijalističkim zemljama u kojima proces restitucije nije tako radikalno sproveden kao u Češkoj (Slovenija<sup>44</sup>) ili ne obuhvata značajan deo stambenog fonda na centralnim gradskim lokacijama (Varšava). U poljskim gradovima izražen je i problem funkcionalne konverzije stambenog prostora na centralnim gradskim lokacijama (Sykora, 1998b: 130)

S obzirom na nasleđenu podurbanizovanost, Tosics (1997:760) postavlja pitanje zbog čega u prvoj deceniji postsocijalističke transformacije, uporedo sa zamahom procesa suburbanizacije i džentifikacije, nije zabeležena i značajnija imigracija seoskog stanovništva u gradove. Stanovanje se, kao i tokom socijalizma, ukazuje kao jedan od relevantnih razloga. Naime, da bi došlo do masovnije imigracije seoskog stanovništva u gradove potrebno je da u gradovima postoji dovoljno jeftinijih stanova (nova stambena naselja, centralna gradska područja iz kojih se iseljavaju viši slojevi) i jeftinijih lokacija za gradnju (suburbana područja gde je moguća samogradnja). Ipak najznačajniji razlog Tosics nalazi u činjenici da je autarhični stil života na selu omogućio niže troškove života tokom transformacione krize u većini zemalja, kada zapravo siromaštvo postaje urbani fenomen. Izuzetak je Albanija gde je osiromašenje drastično zahvatilo i seosku populaciju, što je u uslovima spore socijalne filtracije stambenog fonda usloвило intenzivan zamah ilegalne gradnje i faktičko rastakanje gradova. Rasprostranjenost praksi neformalne/ilegalne gradnje u većoj ili manjoj meri rezultirala je haotičnim stanjima u pojedinim gradovima jer spontano razvijane strategije gradnje ugrožavaju neophodne distinkcije javnih i privatnih prostora u gradu, umanjujući vrednost određenih lokacija, itd. Otuda se kao imperativni zadatak nameće i njihova regulacija i definisanje pojma opšteg dobra u oblasti stanovanja.<sup>45</sup>

Szelenyi (1996: 311) smatra da se u prvim godinama postsocijalističke transformacije podurbanizovanost nastavlja, iako su njene socioekonomske osnove promenjene. U oceni osnovnih razloga on se slaže sa Tosicsom, i nalazi ih u slabom dejstvu push faktora u seoskim naseljima odonosno slabom pull faktoru urbanih

<sup>44</sup> Dolenc (1997: 499) ukazuje da svi veći gradovi u Sloveniji imaju negativnu stopu neto migracija dok susedne opštine beleže pozitivnu stopu. U Ljubljani i Mariboru pored rezidencijalne suburbanizacije dolazi i do izmeštanja nekih poslovnih funkcija na periferne lokacije. Ipak, osnovni impuls suburbanizaciji daje nedostatak parcela za individualnu gradnju na lokacijama bližim gradskom centru kao i pristupačnija cena u suburbanim područjima, što odgovara objašnjenjima procesa suburbanizacije po rent/value gap teoriji. U Hrvatskoj, međutim, gradnja u suburbanim područjima je skupa jer opštine nemaju sredstava za opremanje zemljišta za gradnju (Bežovan, 1998).

<sup>45</sup> Institucionalizovana solidarnost karakteristična za moderna društva nalaže specifične mehanizme (kao što su poreski), da bi se omogućilo ostvarivanje individualnih interesa, u skladu, a ne na štetu opšteg interesa. U različitim društvenim i vrednosnim sistemima, regulacija ovih mehanizama i definisanje opšteg dobra, te resursa koji dobijaju status javnog dobra, variraju i dobijaju različita operativna rešenja. Bitno je, međutim, da vladajuća i druge političke opcije imaju definisan pristup/stav prema ovim pitanjima a institucionalna tradicija dodatno utiče i na formiranje stavova ostalih segmenata stanovništva. Nažalost, ni u ovom domenu društva postsocijalističke transformacije nemaju pozitivnog nasleđa.

centara. Međutim, Szelenyi smatra da će nasleđene kvalitativne infrastrukturne razlike između seoskih i gradskih naselja, razvijene prema logici državnog socijalizma, i ekonomske, tipično urbane mogućnosti koje će kreirati kapitalistički razvoj, pre ili kasnije, rezultirati većim pomeranjima stanovništva ka gradovima. To, u uslovima nerazvijene stambene politike i nerešenog problema dostupnosti stanovanja, može usloviti nove forme stambene nestašice, porast urbane marginalnosti, podstandardnog stanovanja i beskućništva.



## 5. Stambena politika u Srbiji nakon 1990.

### 5.1 Blokirana transformacija kao neposredni kontekst promena

Promene u stanovanju u Srbiji tokom 1990-ih obeležene su blokiranom socio-ekonomskom transformacijom društva. Ova specifičnost ispoljila se u izrazitijoj inerciji logike socijalističkog stambenog sistema, koju su nametali akteri u sferi političke moći ostavljajući prostor za reprodukovanje privilegija u stanovanju, dok je istovremeno urušavanje institucionalnih pretpostavki prethodnog stambenog sistema uslovljavalo disfunkcionalnost stambene provizije, čije vremensko trajanje dodatno otežava (re)definisanje stambenog sistema u drugačijem institucionalnom okruženju.

Lazić (2000) smatra da je za posmatranje promena u načinu reprodukcije društvenog života u postsocijalističkim društvima teorijski adekvatano koristiti pojam adaptivne rekonstrukcije elite. On ovaj pojam suprotstavlja pojmu cirkulacije odnosno reprodukcije elite u postsocijalističkom društvu, koji ukazuje da se visok procenat pripadnika bivše kolektivnovlasničke klase nalazi u sastavu novih elita, ali neadekvatno tretira činjenicu da oni to čine u uslovima promene principa i mehanizama društvene reprodukcije. To znači da pripadnici socijalističke elite moraju primeniti adaptabilne strategije kako bi se uskladili sa promenjenim resursima koje treba akumulirati i nad kojima treba imati kontrolu. Otuda se adaptivna rekonstrukcija elite događa u kontekstu istovremenog odvijanja nekoliko bitnih procesa. To su raspadanje komandno planskog oblika društvene reprodukcije, uspostavljanje tržišne konkurencije i političkog takmičenja kao novih mehanizama regrutovanja na elitne položaje, koji omogućuju postepeno odvajanje ekonomske i političke sfere i čine legitimnim uspon pojedinaca na elitne položaje po osnovu akumulacije različitih resursa. Posledično, u sastav postsocijalističke elite mogu ući nekadašnji članovi vladajuće klase, ako su bili manje ili više uspešni u konverziji ranije akumuliranih resursa, kao i pojedinci drugih socijalnih položaja u prethodnom sistemu (Lazić 2000: 32).

Specifičnost procesa adaptivne rekonstrukcije elite u Srbiji tokom 1990-ih nalazi se u tome da je u socijalizmu „vladajuća – kolektivnovlasnička klasa uspešno preživela i ... koristi okolnosti blokirane transformacije” (Lazić 2000: 33). Zapravo, zadržavanje političke vlasti i nakon uvođenja političkog parlamentarizma omogućilo je pripadnicima bivše vladajuće klase da doziraju promene nasleđenog tipa privrednog sistema i onipotentnog državnog aparata, čime su zadržali i kontrolu nad ključnim resursima reprodukcije društvenog života. Time je zapravo došlo do zamrzavanja neophodnog razdvajanja politike od ekonomije, što je prema Lazićevom mišljenju i suština blokirane transformacije srpskog društva tokom 1990-ih. Osim uvođenja političkog parlamentarizma sprovedeno je malo ozbiljnih ekonomskih reformi koje bi omogućile funkcionisanje tržišne privrede, iako je uvedena ustavna ravnopravnost

svih oblika svojine. Privatizacija, koja se u ovom pogledu smatra ključnom, tretirana je deklarativno, te je svojinska struktura privrede ostala suštinski nepromenjena (Aradarenko, 2000: 353). Najznačajnija preduzeća u društvenom vlasništvu su nacionalizovana a članovi političkog vrha postavljeni na čelne pozicije. Novoformirana privatna preduzeća bila su izložena konkurenciji zaštićenih državnih firmi a, s obzirom na opstanak intervencionističke države, njihova uspešnost zavisila je od povezanosti sa političkim establišmentom. Odnos javnog i privatnog sektora imao je i specifična obeležja političkog kapitalizma,<sup>1</sup> koja doprinose eroziji pravnih regulativa, odlažu zakonske reforme, jačaju monopolističke tendencije (Staniszskis, 1991). Takođe, iskustvo postsocijalističke transformacije u Srbiji tokom 1990-ih imalo je i elemente demagoškog populizma<sup>2</sup> u meri u kojoj se kombinovala netržišna politika i redistributivna uloga države (nereformisanje socijalne politike), iako u uslovima ekonomske krize više i nije bilo šta da se redistribuiru<sup>3</sup>. Zahvaljujući međunarodnoj izolaciji Jugoslavije, izostao je i spoljašnji podsticaj socio-ekonomske transformacije, što je dodatno ojačalo vršioce političke vlasti u odnosu na nove aktere u oblasti ekonomije i/ili politike, čije je konstituisanje teklo sporo i tegobno. Ekonomska kriza i blokirana institucionalna transformacija doprinele su da se individualne strategije snalaženja u velikoj meri oslanjaju na neformalnu ekonomiju. Netransformisana uloga države (od intervencionističke ka regulativnoj) bila je posebno nepovoljna za nastanak i rad nevladinih organizacija/neprofitnog sektora.

Promena političke elite na vlasti oktobra 2000. godine označila je prekretnicu u promišljanju mnogih sistemskih i organizacionih aspekata srpskog društva, ali je oblast stanovanja i dalje u značajnoj meri ostala zapostavljena. Izgradnja finansijskog i pravnog okvira neophodnih za razvoj stambenog sektora odvija se sporo suočavajući se sa teškoćama ne samo neadekvatnog socijalističkog nasleđa već i instituciona-

<sup>1</sup> Politički kapitalizam podrazumeva simultano obavljanje direktorske pozicije u državnim preduzećima i akcionarske uloge u privatnim firmama, pri čemu se deo troškova privatne firme prebacuje na državno preduzeće a profit prisvaja (Staniszskis, 1991: 46-48).

<sup>2</sup> Greskovits (1995:90-91) povezuje demagoški populizam sa politikom koja odbacuje tržišnu logiku, ugrožava ekonomsku stabilizaciju i liberalnu demokratiju a karakteriše je strategija koja teži popularnosti među nižim klasama i predstavnicima domaće ekonomije, na osnovu ekonomski nerealnih obećanja u vidu državnih subvencija i drugih redistributivnih davanja. Demagoški populizam karakterističan je za zemlje Latinske Amerike. Na osnovu njihovog iskustva smatra se da izrazite klasne i dohodovne nejednakosti, te podele između glavnih sektora ekonomije (domaća-izvozna, poljoprivreda-industrija), pogoduju ovom fenomenu. Razmatrajući mogućnost pojave demagoškog populizma u evropskim zemljama postsocijalističke transformacije Greskovits (1995: 95-98) smatra da ovi uslovi na početku 1990-ih nisu bili ispunjeni, a značajnom smatra i činjenice da se populizam ne javlja u periodu najžešće ekonomske krize već neposredno nakon nje, jer i populistička ekonomija zahteva odgovarajuće finansijske pretpostavke. Međutim, autorka ukazuje da u balkanskim zemljama ove činjenice nisu sprečile pojavu populizma, dok je u većini postsocijalističkih zemalja ekonomska politika dobijala, gotovo uniformno, neo-liberalna obeležja pod uticajem spoljnog faktora (1995:101).

<sup>3</sup> Društveni proizvod u Jugoslaviji 1999 i 2000 spustio je ispod 1500 dolara. Pri tome budžetski deficit je stalno rastao, kao i učešće javnih rashoda u društvenom proizvodu iako su penzije i socijalna davanja stalno kasnili. Aradarenko navodi da treba biti oprezan i pri tumačenju zabeleženog rasta društvenog proizvoda u Srbiji tokom 1996, 1997 i 1998. Naime, postoji mogućnost da se statističkim podacima o rastu društvenog proizvoda manipuliralo zbog potreba povećanja učešća javne potrošnje u društvenom proizvodu. Kako je to u uslovima ekonomske krize nepopularan potez moguće je da se rešenje nalazilo u projektovanju društvenog proizvoda na višem nivou nego što je to realno (Aradarenko, 2000: 353).

Inog urušavanja stambenog sistema proisteklih iz prakse zapostavljanja njegove (de) regulacije i reaktivnog (tolerantnog) odnosa prema ilegalnoj stambenoj izgradnji.

## 5.2 Privatizacija stanova

Privatizacija stanova jedan je od retkih radikalnih zahvata u domenu vlasničkih odnosa tokom 1990-ih, što ukazuje na njenu simboličku funkciju jer ostvarivanje drugih institucionalnih pretpostavki sistemske transformacije stambenog sektora u ovom periodu nije započeto.

### 5.2.1 Privatizacija po Zakonu o stambenim odnosima iz 1990.

Privatizacija stanova u Jugoslaviji/ Srbiji uvedena je pre zvaničnog otklona od socijalističkog poretka odnosno prvih višestranačkih parlamentarnih izbora. Otuda se ona može posmatrati jednom od pripremnih strategija vladajuće klase za neizbežne ekonomske i političke promene. Pravo na otkup stanova po prvi put je definisano Zakonom o stambenim odnosima iz 1990. (SGSRS, 1990/12) (član 6), bez decidiranih slučajeva izuzeća od otkupa, iako se privatizaciji stanova pristupilo pre rešavanja pitanja denacionalizacije. U tekstu zakona vidna je konfuzija istovremeno zaštite instituta stanarskog prava, prepoznavanja privatnog vlasništva nad nacionalizovanim stanovima i uvođenja prava na otkup. Pri tome, očigledna je podređenost prava vlasnika u odnosu na prava korisnika stanova u svojini građana<sup>4</sup>. Takođe, Zakon obiluje nedeorečenošću zakonskih odredbi karakterističnih za tretman pravnih normi u socijalizmu. Pri definisanju uslova otkupa korišćen je pojmovni aparat koji ukazuje na potrebne prateće institucionalne mehanizme privatizacije iako oni nisu razvijeni. To se odnosi na zakon o hipotekama, sistem monitoringa tržišnih kretanja i egzaktnih pokazatelja revalorizacije građevinskih troškova odnosno prometne vrednosti stana, kao i predviđenu obavezu kupca da u roku od 30 dana podnese zahtev za upis prava svojine i teret hipoteke u zemljišne knjige. Stan se mogao otkupiti<sup>5</sup> odednom ili na kredit sa rokom otplate od 40 godina, pri čemu je predviđeno da stan bude pod

<sup>4</sup> Iako se zakon bavi pitanjem korišćenja stanova u svojini građana, sadržaj svih njegovih članova faktički dozvoljava mogućnost otkupa i nacionalizovanih stanova, ukoliko prethodni vlasnici ne stanu u zaštitu svog vlasništva, jer ovakva mogućnost nije izričito zabranjena. Takođe, u situacijama korišćenja stanova u svojini građana primat je stavljen na zaštitu nosilaca stanarskog prava. Njima se garantuju sva prava koja imaju i nosioci stanarskog prava nad stanovima u društvenoj svojini, dakle zakup na neodređeno vreme sa kontrolisanim nivoom stanarine (ispod realnih troškova održavanja), dok se vlasniku stana negira pravo neposrednog raspolaganja stanom, kako u fizičkom smislu, tako i u smislu određivanja uslova pod kojima se stan daje u zakup (korisnicima koji su nad nacionalizovanim stanom stekli stanarsko pravo tokom socijalizma). Podređenost vlasničkog prava bila je očigledna i u zakonom predviđenoj mogućnosti da vlasnik nacionalizovanog stana, u slučaju da nema na adekvatan način rešeno stambeno pitanje, može zahtevati iseljavanje nosioca stanarskog prava koji koristi njegov stan, ali sa obavezom da mu obezbedi drugi stan. U tom slučaju, bilo je predviđeno da nosilac stanarskog prava može zahtevati zamenu stana sa vlasnikom ukoliko on koristi stan u društvenoj svojini (član 37). Ukoliko sopstvenik stana nema rešeno pitanje i ne može obezbediti drugi stan korisniku, zakon je predviđao da ovu obavezu preuzima opština, bez definisanog vremenskog roka u kome treba da je realizuje (član 37).

<sup>5</sup> Otkupna cena stanova formirana je na osnovu revalorizovane građevinske vrednosti stana, s tim da to umanjenje ne može da bude veće od 50% njegove prometne vrednosti, pri čemu se lokacione karakteristike stana nisu uzimale u obzir.

hipotekom do isplate u celini. Takođe, bilo je predviđeno da rok otplate stanova može biti i duži od 40 godina za kupce sa nižim primanjima, ali se krterijum njihovog utvrđivanja ostavljao samoupravnim opštim aktima vlasnika stanova, što je i dalje ostavljalo mogućnost manipulacije.

Zakonodavac nije vodio računa o potrebi očuvanja dela stambenog fonda u javnom vlasništvu niti o izmenama njegove socijalne funkcije. Naprotiv, otkup stanova je afirmisan čak i u slučajevima posedovanja stana u vlasništvu (u istom naselju), od strane nosioca stanarskog prava ili člana njegovog domaćinstva, koji su tokom socijalizma načelno smatrani preprekom sticanja stanarskog prava.<sup>6</sup> Može se pretpostaviti da je namera zakonodavca bila da u takvim slučajevima podstakne otkup kako bi se obezbedila sredstva iz kojih će se rešavati stambena pitanja domaćinstava koja nemaju stan, ali se pitanje namenskog korišćenja sredstava stečenih po osnovu privatizacije stanova uopšte nisu razmatrala.

U periodu 1990-1992 privatizacija stanova nije dobila masovne razmere jer je otkupna cena stana iznosila oko 30% procenjene tržišne vrednosti, što otkup stanova nije činilo dostupnim domaćinstvima prosečnih primanja, posebno u situacija u kojoj privatizaciju nije pratila reforma statusa nosilaca stanarskog prava. Iako ni jedna od nadležnih institucija ne raspolaže podacima o dinamici i obimu sprovedene privatizacije<sup>7</sup> realno je pretpostaviti da su u ovom periodu stanove otkupljivala uglavnom domaćinstva najviših socijalnih položaja i sa značajnijim deviznim ušteđevinama odnosno da je tada privatizovan najkvalitetniji deo stambenog fonda u državnom/društvenom vlasništvu, uključujući i nacionalizovane stanove bez, u javnosti poznatih, problema u vezi regulisanja vlasničkih odnosa.

### 5.2.2 Privatizacija po Zakonu o stanovanju iz 1992.

Osnovu za omasovljenje procesa privatizacije stanova doneo je novi Zakon o stanovanju iz 1992. godine (SGRS, 1992/50). Poređenje teksta ova dva zakona ukazuje na tendenciju zakonodavca (iste političke opcije) da privatizaciju učini dostupnijom i ostalim korisnicima državnih/društvenih stanova i da u većoj meri vodi računa o pitanjima pravednosti procesa privatizacije. Tako je, za razliku od prethodnog, novi zakon definisao slučajeve izuzeća od otkupa<sup>8</sup> iako otkup nacionalizovanih stanova i

<sup>6</sup> Naime, uled nedovoljne produkcije stanova u društvenom vlasništvu sticanje stanarskog prava tokom socijalizma bilo je načelno uslovljavano neposedovanjem drugog stana, dok zakonom iz 1990. posedovanje stana u vlasništvu (u istom naselju), od strane nosioca stanarskog prava ili člana njegovog domaćinstva, nije smatrano preprekom već prednošću za otkup stana. Tako je članom 18 bilo propisano da u ovom slučaju može da se nastavi sa korišćenjem stana nad kojim se ostvaruje stanarsko pravo samo ukoliko se zaključi ugovor o kupovini (celog stana ili najmanje 50% vrednosti stana), pri čemu rok otplate ne može biti duži od 10 godina.

<sup>7</sup> I nakon nekoliko pokušaja ni nadležna republička ministarstva (urbanizma a kasnije građevina), ni javno stambeno preduzeće u Beogradu nisu odgovorili na zahtev za ovim informacijama. To je, takođe, jedan od indikatora institucionalne konfuzije u kojoj je sprovedena privatizacija. U drugim postsocijalističkim zemljama, najčešće su uporedo sa privatizacijom formirani odgovarajući Fondovi, u koje su prikupljana sredstva od otkupa te je i postojala određena evidencija prodatih stanova.

<sup>8</sup> Tako, pravo na otkup biva uskraćeno nosiocu stanarskog prava ukoliko on ili član porodičnog domaćinstva ima u svojini drugi stan odgovarajući za to porodično domaćinstvo (po kriterijumu jedna osoba jedna soba), čak i ako u njemu žive lica sa stanarskim pravom (nacionalizovani stan). Na indirektna način (i zavisno od načina tumačenja zakona) time je onemogućen otkup nacionalizovanih stanova, pri čemu se čini da je zakonodavcu bilo lakše da

dalje nije decidirano zabranjen. Takođe, položaj korisnika stanova u svojini građana tretiran je na gotovo neizmenjen način (dakle sa svim garancijama stanarskog prava kao nad stanom u društvenoj svojini tokom socijalizma), a nije došlo ni do izmene u tretmanu prava vlasnika nad nacionalizovanim stanovima.<sup>9</sup>

Novim zakonom omogućena je dodatna redukcija otkupnih cena pod uslovima kojima se težilo prividu socijalne pravednosti ovog procesa. Doneta zakonska rešenja, međutim, direktno su reprodukovala socijalne nejednakosti u stanovanju kreirane tokom socijalizma. Naime, kao osnov za umanjeње cene stana korišćen je doprinos za stambenu izgradnju koji su nosilac stanarskog prava i njegov bračni drug uplaćivao tokom svog radnog staža<sup>10</sup>. Dakle, apsolutno se zanemarila činjenica da su svi zaposleni tokom socijalizma uplaćivali ovaj doprinos ali da su samo neki uspjeli da ostvare stanarsko pravo nad stanom u društvenoj svojini i po tom osnovu steknu pravo otkupa. Kao elementi socijalne pravde u definisanju uslova otkupa određena su ograničenja po kojima se kriterijumi dodatnog umanjeња cene stana ne mogu primenjivati na višak stambenog prostora (broj soba morao je biti odgovarajući broju članova domaćinstva) odnosno na stanove veće od četvorosobnih. Ovaj kriterijum verovatno i nije bio relevantan za srednje slojeve i radništvo, s obzirom na ograničene kriterijume stambene potrošnje tokom socijalizma. Za jednokratni otkup stana, međutim, bilo je predviđeno umanjeње otkupne cene za još 20%, što predstavlja pogodnost za najviše društvene grupacije koje su, po socijalističkim standardima, raspolagale viškom stambenog prostora. To ukazuje da je zakonodavac i dalje vodio računa o očuvanju ili bar neugrožavanju postojećih privilegija u stanovanju. Socijalne razlike između nosilaca stanarskog prava u odnosu na način realizacije prava otkupa (visina otkupne cene), bile bi izraženije da inflacija nije učinila otkup stana bagatelno jeftinim krajem 1992. i početkom 1993. godine. Posledično, gotovo celokupan stambeni fond u državnom/društvenom vlasništvu je privatizovan (prema procenama otkupljeno je preko 90% društvenih stanova)<sup>11</sup>, pri čemu nema podataka o tome koliko je stanova otkupljeno na kredit, mada je realano pretpostaviti da je njihov udeo mali, jer su početkom 1993 mnogi iskoristili zakonsku mogućnost jednokratne otplate preostalog duga. Sama inflacija pokazala se kao još jedan mehanizam kojim je vlast omogućila prelivanje društvenog kapitala u privatni. Do potpune privatizacije

---

eksplicitno zabrani otkup društvenih stanova vlasnicima nacionalizovanih stanova nego njihovim korisnicima, što svakako ukazuje na socijalističku ideološku osnovu ovog zakona.

<sup>9</sup> Uvedeno je samo vremensko ograničenje u kojem opština mora raseliti stanare ukoliko je reč o stanovina nacionalizovanim pre 1 januara 1959 godine, pri čemu prvenstvo imaju vlasnici bez rešenog stambenog pitanja. Definisani rok bio je prvo određen na 31.12. 1995 a potom je produžen na 31.12. 2000. Ukoliko je vlasnik stana otkupio stan u društvenoj svojini opština nema navedenu obavezu, a vlasnik stana mora sam rešiti pitanje raseljavanja stanara ako želi da ostvari pravo raspolaganja nad stanom. Posle 31.12.2000. stalno se najavljuje donošenje novog zakona o stanovanju ali to nije učinjeno do kraja 2003 godine. U ovom periodu položaj stanara u nacionalizovanim stanovima odnosno prava vlasnika zapravo ostaju zakonski neregulisana iako se faktički još poštuju odredbe koje su bile oročene do kraja 2000.

<sup>10</sup> Na taj način definisana je mogućnost dodatnog umanjeња otkupne cene do 30% u odnosu na cenu koja se obračunava umanjeњem troškova gradnje stana po osnovu starosti zgrade po stopi od 1% godišnje (sa maksimalnim smanjeњem do 50% po ovom osnovu).

<sup>11</sup> Reč je o neformalnim procenama anketiranih službenika u Ministarstvu građevina i agencija za promet nekretnina u Beogradu.

stambenog fonda nije došlo, pre svega, zbog nereguliranih vlasničkih prava dok dohodovne mogućnosti domaćinstava nisu imale značajniji uticaj<sup>12</sup>. Mali značaj nereguliranih vlasničkih prava indirektno potvrđuje da je dobar deo nacionalizovanih stanova otkupljen, na šta upućuju i podaci da je prema popisu iz 1991. godine u strukturi stanova u društvenom vlasništvu udeo stanova izgrađenih pre 1945. bio viši u odnosu na udeo neotkupljenih stanova (u Srbiji 15% a u Beogradu 18% u odnosu na 2,1% odnosno 2.6%).

Zakon iz 1992, za razliku od zakona iz 1990, pokušao je da odredi obavezu namenskog korišćenja sredstava ostvarenih prodajom stanova, premda je inflacija u potpunosti obesmisllila ove odredbe<sup>13</sup>. Pri tome nije formirano nikakvo institucionalno telo koje bi bilo nadležno za prikupljanje i namensko usmeravanje ovih sredstava (Fond ili Agencija za stambenu izgradnju).<sup>14</sup>

Način regulisanja privatizacije stanova, činjenica da je ona sprovedena u kontekstu duboke političke krize i razaranja ekonomske osnove društva, ukazuju da je stanovanje upotrebljeno u cilju ideološkog privida sprovođenja svojinske transformacije i umanjavanja pada Žvotnog standarda. Pri tome, pripadnici političke elite na vlasti dozvolili su masovnu privatizaciju stanovanja pod uslovima koji državi/preduzećima nisu donosili nikakve prihode istovremeno ne oslobađajući ove aktere od obaveza stambene provizije. Ovakav tretman stanovanja procenjen je kao politički popularan, jer je početkom 1990-ih omogućavao jednu od retkih akcija vlasti sa pozitivnim ishodom za sve koji su njome obuhvaćeni i bez neposrednih troškova za one koji su iz nje bili isključeni. Takođe, u promenjenim političkim uslovima (nestabilniji parlamentarni sistem) za političku elitu na vlasti (konvertovani komunisti) bi bilo politički nepopularno ne učiniti privatizaciju stanova dostupnom svim korisnicima državnih/društvenih stanova, budući da je ona otpočela još pre zvaničnog sloma socijalizma. Pri tome je važno napomenuti, da je prihvatanje privatizacije i Zakona iz 1992. proteklo bez značajnijih političkih diskusija od strane opozicionih stranaka. Izgleda da je procena i ovog dela političke elite bila da je, u datom

<sup>12</sup> Stan prosečne veličine (50-60m2), opremljenosti i lokacije mogao se kupiti u Beogradu i za 100 DM.

<sup>13</sup> Preduzeća i državni organi /vlasnici stanova bili su u obavezi da ova sredstva koriste samo za kreditiranje rešavanja stambenog pitanja svojih zaposlenih (pri čemu su uslovi otplate gotovo identični kriterijumima otkupa stanova, dakle rok otplate je na 40 godina sa pravom na umanjjenje duga po osnovu radnog staža, dok je za opštine predviđeno da sredstva od otkupa stanova u njihovom vlasništvu koriste i za rešavanje stambenog pitanja boraca, ratnih invalida koji nisu u radnom odnosu, raseljavanje lica koja imaju stanarsko pravo nad stanovima u svojini građana, raseljavanja nehygienjskih stanova, rešavanje stambenih potreba lica koja su ostvarila pravo na materijalno obezbeđenje po propisima o socijalnoj zaštiti, a koja su nesposobna za rad i nemaju članove porodice koji su u radnom odnosu, kao i stambenih potreba određenih ciljnih grupa poput naučnih radnika i stručnjaka (članovi 27 i 28).

<sup>14</sup> To se delimično može objasniti velikim udelom preduzeća kao neposrednih vlasnika, premda primer Slovenije ukazuje da su i preduzeća bila obavezna da deo sredstava od otkupa vraćaju državi za dalju stambenu izgradnju, jer su tokom socijalizma koristila značajne državne subvencije. S druge strane, moglo bi se pretpostaviti da se ovim rešenjem težilo potpunoj decentralizaciji stambene politike, ali, kao što to pokazuju iskustva drugih postsocijalističkih zemalja kao i razvijenih evropskih zemalja, lokalna vlast ne može ostvarivati stambene investicije samostalno, već delimično iz svojih prihoda a delimično uz pomoć centralizovanih izvora državnih subvencija. Upravo da bi se omogućile ove subvencije, na nivou centralne vlasti potrebno je inicirati konstituisanje fonda i/ili agencije koja treba da sinhronizuje i pomogne ostvarivanju prava na stan svih građana bez obzira na ekonomsku snagu ili slabost lokalne vlasti na čijij teritoriji žive.

kontekstu, štetnije suprotstavljati se privatizaciji stanova nego insistirati na razvijanju alternativnih koncepata za koje ne postoje adekvatni institucionalni mehanizmi sprovođenja.

### 5.3 Deregulacija i decentralizacija stambene politike

U društvu koje je potpuno redukovalo stanovanje u javnom sektoru osnovne mere socijalne zaštite u stanovanju trebalo bi da budu utvrđivanje minimalnih standarda stanovanja i maksimalnih stambenih troškova u strukturi potrošnje domaćinstava. Dok donošenje prve mere ne zahteva direktna budžetska opterećenja, njihovo sprovođenje pokrenulo bi pitanje ekonomske (ne)mogućnosti države da sankcioniše gradnju ili upotrebu podstandardnih stanova (posebno u svrhu izdavanja) i ponudi ugroženom stanovništvu dostupnu alternativu. Druga mera odnosno stambeni dodatak podrazumeva državne subvencije i privredu koja ih može finansirati. Problem sa kojim se srpsko društvo suočava je i u tome što u uslovima opšteg pada dohotka i srednjedohodovna domaćinstva spadaju u kategoriju onih kojima treba subvencionisanje stambenih troškova (pri kupovini odnosno iznajmljivanju stana u privatnom sektoru). Otuda je razumljivo da osnovne mere stambene politike zahtevaju ne samo institucionalne pretpostavke (uključujući i evidenciju cena stanova u svim sektorima) već i odgovarajući nivo ekonomskog oporavka koji bi omogućio adekvatna poreska zahvatanja kao preduslov novog tipa državno redistributivnih mehanizama. Tokom 1990-ih ekonomska blokada i nereformatoski kurs političke elite usloveli su da ni jedna od ovih pretpostavki ne bude niti razmatrana. Vlada Srbije konstituisana početkom 2001. godine, iako se direktno nije fokusirala na stanovanje, samo je započela strateški da razmišlja o ovom problemu. Do kraja svog mandata, međutim, nije uspela da donese ni jedan sistemski zakon u oblasti stanovanja.

Razgovori koje sam krajem 1999 obavila u svim relevantnijim političkim strankama,<sup>15</sup> u pokušajima da dođem do stranačkih programa kojima se razmatra pitanje strateškog pristupa stambenom sektoru i razvoju mera stambene politike, pokazali su da je ova oblast u potpunosti marginalizovana od strane političke elite (i one na vlasti i one u opoziciji u tom trenutku). Otuda, promena vlasti na svim nivoima krajem 2000. nije donela jasnu predstavu o smeru reformisanja stambenog sektora<sup>16</sup>.

<sup>15</sup> Ovim pokušajem bile su obuhvaćene: Socijalistička partija Srbije, Srpska Radikalna stranka, Jugoslovenska levica (partije na vlasti), potom Demokratska stranka, Demokratska stranka Srbije, Nova demokratija, Demokratska alternativa, Građanski savez (stranke u opoziciji), kao i Srpski pokret obnove (kao stranka koja je bila na vlasti u Beogradu).

<sup>16</sup> Aprila 2001 godina u štampi je bilo najava o radu na pripremi novog zakona uz značajan naglasak na promene režima poreza na nekretnine, pri čemu bi stopa ostala nepromenjena (0,4% godišnje) ali bi se način obračunavanja vrednosti stana značajno prilagodio tržišnim kriterijumima. Takođe, predviđano je povećanje poreske osnovice za stanove čija vrednost premašuje 200 000 DM (Glas, 6. aprila). Ovo je promena koju je realno očekivati ali se postavlja problem siromašnih vlasnika stanova koji neće biti u mogućnosti da podnesu tolika poreska opterećenja. To može položaj mnogih domaćinstava preokrenuti od dobitnika u gubitnike procesa privatizacije. Pored ostvarivanja potencijalnih budžetskih prihoda, koji su privatizacijom kreirani a neiskorišćeni, najavom ovih mera želi se i delimično umanjiti privilegija koju su imali predstavnici elite vlasti kako tokom socijalističkog tako i u prvoj deceniji poststocijalističkog perioda, konverzijom društvenih sredstava u privatne ruke posredstvom stanovanja. S obzirom na proces socijalne re-strukturacije kao i nepostojanja izražene korelacije nivoa dohotka i karakteristika posedujućih stanova, teško je odrediti mere koje bi vodile računa o ovim kriterijumima, premda se

Na republičkom nivou, odgovornost u pripremanju nacionalne stambene strategije je na *Ministarstvu građevina*, kao i rad na pripremi odgovarajućeg zakonodavnog i finansijskog okvira. Rad na ovim pitanjima, međutim, zahteva adekvatnu koordinaciju sa drugim ministarstvima, prvenstveno sa Ministarstvom finansija, Ministarstvom za socijalna pitanja i Ministarstvom za lokalnu samoupravu, koja je nedovoljno određena. Pri Ministarstvu građevina osnovana je Direkcija za stanogradnju Republike Srbije ali do kraja 2003. godine njena aktivnost nije rezultirala iniciranjem promena zakonodavne regulative niti pokretanjem bilo kakvih konkretnih programa. Marta 2002. u organizaciji ovog ministarstva i uz podršku UN HABITAT-a u Beogradu je održan konsultativni skup o institucionalnim i zakonskim pretpostavkama obezbeđivanja sigurnog i dostupnog stambenog statusa svim kategorijama stanovništva, sa značajnim naglaskom na nadležnosti lokalne vlasti. Posebno su istaknute i potrebe za inicijacijom modernih finansijskih mehanizama i institucija kao i aktera u sferi stanovanja koji deluju u neprofitnom sektoru. Na koji način će se zaključci ovog sastanka uobličiti u operativna rešenja ostaje da se vidi. U cilju rešavanja ovog zadatka formiran je eksperstki tim vlade Srbije koji je otpočeo sa radom na razvoju Nacionalne startegije stambene politike ali do kraja 2003. nije se došlo ni do kakvog zvaničnog dokumenta. Tokom 2003. u Beogradu je osnovana kancelarija UN HABITAT-a, sa ciljem implementacije donatostkih programa u sferi stanovanja. Ovi programi teže da podstaknu diverzifikaciju stambenog fonda, posebno sektore pristupačnog stanovanja u privatno vlasničkom i javnom rentalnom sektoru. Oni to čine ulaganjem novca u gradnju stanova istovremeno postavljajući zahteve sprovođenja ovih programa u definisanim institucionalnim okvirima, što, u postojećim uslovima nameće niz teškoća.

Zakon iz 1992. godine jedini je zakonski akt u oblasti stanovanja donet tokom postsocijalističkog perioda. Osim definisanja uslova privatizacije stanova u društvenom vlasništvu, načelne legalizacije svih formi vlasništva i tržišnih mehanizama, njime se nije pristupilo koncipiranju novih principa i ciljeva stambene politike. Načelno je uloga države definisana kao potporna koja se pretežno bavi donošenjem mera u cilju stvaranja povoljnih uslova za stambenu izgradnju, uz obavezu države da neposredno obezbedi stanove za rešavanje stambenih potreba socijalno ugroženih lica, čija je realizacija poverena organima lokalne vlasti/opštinama. Pri tome, pravni i finansijski okvir novog sistema stambene provizije i osnovnih aktera (profitabilnog, neprofitabilnog i javnog sektora) ostaju suštinski nedefinisani.

Može se reći da je tokom 1990-ih socijalistički stambeni sistem značajno urušen ali da je njegova deregulacija formalno odložena, što je oblast stanovanja učinilo posebno podložnom korupciji, negativnim efektima sive ekonomije i stihijnog tržišta. Zakonom predviđena rešenja reprodukovala su načela prethodne stambene politike jer su zadržala stanovanje u nadležnosti/odgovornosti radnih organizacija i društveno-političkih zajednica, ostajući autistična u odnosu na oba-

---

čini da je predviđena promena visine poreza postavljena na priličnom visokom nivou s obzirom na relativno malu veličinu prosečnih stanova. Očigledna kompleksnost ovog pitanja uslovlja je njegovo odlaganje pa se vlada preorijentisala na naplaćivanja poreza na ekstra profit.



vezu definisanja ciljnih grupa odnosno društvenih grupa koje ne mogu zadovoljiti svoje potrebe na stambenom tržištu, kao i u pogledu utvrđivanja minimalnih standarda stanovanja i udela stambenih troškova u ukupnim troškovima domaćinstva iznad kojeg je neophodno intervenirati merama socijalne politike (Petovar, 1999: 117). Upravo su odgovori na ova pitanja pretpostavka definisanja kriterijuma dostupnosti i adekvatnosti stanova u datom društveno-ekonomskom kontekstu.

### 5.3.1 Finansijska regulativa

#### 5.3.1.1 Fond stanova solidarnosti

Kao što se zbog rata i međunarodnih sankcija garantovala sigurnost radnog mesta tako se nastavilo sa ideološkim povezivanjem radnog mesta i zadovoljavanja stambenih potreba. Na taj način je stambena politika i dalje bila direktno povezana sa načelnom politikom pune zaposlenosti. Preduzeća, ustanove i državni organi, prema Zakonu iz 1992, bili su obavezni da izdvajaju sredstva za stambenu izgradnju po stopi od 1,3% na iznos bruto isplaćenih zarada odnosno plata i tako formiraju fond za izgradnju stanova solidarnosti na opštinskom nivou. Načelno je cilj ovog rešenja bilo obezbeđivanja stanova zaposlenima koji ne raspolažu dovoljnim sredstvima za samostalno rešavanje stambenog pitanja (što se, u uslovima pada zarada, odnosilo na sve zaposlene bez rešenog stambenog pitanja). Međutim, prema zakonu svako preduzeće pre preuzimanja izgrađenog stana moralo je da plati 15% troškova njegove gradnje, usled čega ovu obavezu moglo je ispuniti malo preduzeća. Karakteristike ovog koncepta su:

- Mali broj izgrađenih stanova.
- Nedefinisana socijalna uloga stanova građenih iz ovih fondova, ni na republičkom ni na opštinskom nivou
- Nedefinisani minimalni odnosno maksimalni tehnički standardi gradnje stanova
- Distribucija stanova bez jasno definisanih socijalnih kriterijuma. Na osnovu pravilnika u Beogradu (SLBG, 1996/7),<sup>17</sup> podstanarski status nosio je više bodova od stanovanja u nekomfortnim uslovima bez obzira na materijalni položaja domaćinstva u odnosu na koji je i dužina radnog staža donosila više bodova.
- Ciljna neusmerenost na domaćinstva sa najnižim prihodima. Naime, zaposleni u državnim preduzećima sa monopolskim položajem imali su veće šanse da dođu do ovih stanova. Time je smisao koncepta solidarnosti značajno izmenjen jer je realno očekivati da sredstva sakupljana po ovom osnovu budu dostupna svima koji ih izdvajaju i imaju potrebe za njima.

<sup>17</sup> Kreiranje fondova solidarnosti u potpunosti je preuzeto iz socijalističke prakse te su se ova sredstva nalazila u nadležnosti teritorijalne sindikalne organizacije a lokalna vlast (grad/opština) je definisala kriterijume distribucije stanova..

- Odsustvo formiranja novog stambenog fonda u javnom sektoru. Zakonom je predviđena mogućnost otkupa stanova solidarnosti, pri čemu ni u jednom dokumentu nije određeno da li i koliki deo stanova treba zadržati u rentalnom sektoru. U slučajevima rentiranja stanova može se primenjivati socijalistički princip postavljanja rente ispod realnih troškova bez obzira na dohodovne mogućnosti korisnika.
- Svođenje fonda solidarnosti na meru obezbeđivanja pristupačnog stanovanja u privatnom vlasništvu domaćinstvima viših dohodovnih grupa. Ova činjenica rezultat je učestale prakse otkupa stanova po uslovima definisanim zakonom iz 1992. (cena na nivou 30% tržišne vrednosti stana)

I sam zakonodavac bio je svestan izrazitog kontinuiteta socijalističkih načela u koncipiranju obaveza preduzeća da izdvajaju za fond solidarnosti. Zato je ova odredba vremenski oročena u prvom momentu do 31.12.1995 a potom do 31.12.2000 (SGRS, 1995/49)<sup>18</sup>. Aprila 2001 godine (SGRS broj 27) doneta je bitna izmena Zakona iz 1992. u tretmanu stanova solidarnosti, koja ukazuje na početak odvajanja socijalne i ekonomske politike u stanovanju. Naime, obaveza izgradnje stanova po osnovu sredstava solidarnosti preneti je sa preduzeća na lokalne organe vlasti a materijalna osnova obezbeđena je tako što skupštine opština odnosno grada utvrđuju poresku stopu na fond zarada (po stopi koja ne može biti veća od 3,5%), pri čemu se sredstva ostvarena po stopi od 0,3%-1% usmeravaju za solidarnu stambenu izgradnju. Činjenica da je ova bitna promena uvedena posredstvom Zakona o porezu na fond zarada dosta govori o parcijalnosti ovog rešenja, kojim se ne ulazi u definisanje socijalne uloge stanova građenih sredstvima solidarnosti (kojim socijalnim kategorijama su oni namenjeni, po kojim kriterijumima se distribuiraju, ko određuje ove kriterijume, da li se oni mogu otkupljivati), te pitanje da li su ova sredstva dovoljna za pokretanje stambene izgradnje u javnom sektoru.

### 5.3.1. 2. Preduzeća kao investitori

Pored investiranja u stanove solidarnosti, Zakon iz 1992. omogućava preduzećima u svim sektorima svojine da finansiraju stambenu izgradnju za potrebe svojih zaposlenih<sup>19</sup>, pri čemu ne postoji obaveza definisanja transparentnih kriterija distribucije stanova ni za preduzeća u državnoj svojini. U skladu sa kriterijumima razvijenim tokom socijalizma, stanovi su u ovim preduzećima i/ili državnoj administraciji uglavnom bili dodeljivani nosiocima rukovodećih pozicija uz neposredno pravo otkupa (Glas 23.4.2001), što upućuje da je stanovanje i u ovom periodu služilo kao kanal konverzije društvenog kapitala u privatni. Aprila 2001. godine doneta je još jedna parcijalna ali značajna mera u oblasti stanovanja, po kojoj se državnim

<sup>18</sup> Što su ekonomska kriza i uslovi blokirane transformacije duže trajali to je bavljenje stanovanjem u smislu defimniranja prava na stan i mogućih uslova njegove realizacije na nivou zakonske regulative sve više zapostavljano.

<sup>19</sup> Tumačenje člana 27. Zakona o stanovanju u Komentaru zakona ukazuje da „osnovi i merila koji su se ranije primenjivali kod dodele stanova na korišćenje ili davanje stambenih kredita, sada će se primenjivati kod davanja stambenih kredita i davanja stanova u zakup” (Vuković, 1996:73)

funkcionerima zabranjuje otkup službenih stanova, kako na republičkom tako i na saveznom nivou (takođe korišćen kanal kojim je politička elita sticala stanove u vlasništvu) (Glas, 23.4.2001).

### 5.3.1.3. Stambeni krediti

U uslovima potpunog kolapsa finansijskog sistema tokom 1990-ih banke uopšte nisu davale stambene kredite. Uprkos tome politička elita koristila je stambene kredite kod državnih banaka (Beobanke) pod veoma povoljnim uslovima, koji ne samo da nisu bili dostupni stanovništvu već se o njima u javnosti nije ništa znalo (Glas, 23.4.2001). Teškoće koncipiranja programa kreditiranja stanova ispoljile su se povodom predizborne kampanje SPS-a za septembarske izbore 2000 godine.

Ovo je bio prvi put da je stanovanje korišćeno kao sadržaj u predizornoj kampanji. Iako su i natpisi u novinama ukazivali da je reč o političkom marketingu bez realne ekonomske osnove, činjenica je da se preko 25 000 bračnih parova prijavilo na konkurs za 10 000 stanova. To govori ne samo o nezadovoljenim stambenim potrebama već i o očekivanjima da će bar nekoliko prvih na listi dobiti stanove po izuzetno povoljnim cenama/uslovima otplate. Pri tome, ni vlast nije bila bez očekivanja jer su prednost imali parovi koji su mogli stan da isplate ođednom i to pre useljenja (dakle da finansiraju završavanje stanova čiju su gradnju započela društvena građevinska preduzeća, gradnjom za tržište, ali koji zbog nedostatka novca nisu završeni). U javnosti nema podataka da li je i koliko parova platilo stan, prva useljavanja bila su obećana za 15 septembar 2000, pri čemu se nije znalo o kojim stanovima je reč i na kojoj lokaciji, što je verovatno smanjilo broj parova koji su ulazili u ovakav oćigledan rizik.

Ovaj stambeni program kreditiranja 10 000 stanova za mlade braćne parove podrazumevao je da banke kreditiraju stanove sa kamatom od 5% godišnje. Ekonomski stručnjaci tvrdili su da za takav projekat realno nema para, a uslovi kreditiranja su ocenjeni kao potpuno ekonomski neracionalni u postojećim makroekonomskim okolnostima (Glas, 14 septembar 2000). Čak i za domaćinstava sa dvostruko višim dohotkom od prosečnog dostupnost stanova po ovom programu je bila diskutabilna, imajući u vidu visinu mesečne otplate ali i obavezno ućešće od 30%. Naime, i pod povoljnim uslovima kreditiranja i pretpostavljene cene stana od 350 evra po m<sup>2</sup> (što su bili procenjeni troškovi gradnje a država bi subvencionisala cenu ustupanjem komunalno opremljenog zemljišta bez nadoknade) mesečna otplata za stan prosečne veličine (50-60m<sup>2</sup>) u Srbiji iznosila bi oko 100 evra (rok otplate 20 godina), što je trebalo da bude trećina prihoda kupca da bi bio kreditno sposoban. Da bi se ovaj problem prevazišao, razmišljalo se o varijanti da deo mesečnog zaduženja otplaćuju Žranti (roditelji, rođaci, itd). Međutim, prema procenama 2000. godine za stan od oko 70m<sup>2</sup> na Novom Beogradu ni ova podrška ne bi bila dovoljno, već bi morala da se angažuje daleko šira porodićna mreža (Glas, 14.9.2000).

Početakom 2001 godine novoformirana Direkcija za stanogradnju Republike Srbije oglasila se povodom ovog programa, jer je njegova pokrenutost od političkog protivnika, uz aktuelnost nezadovoljenih stambenih potreba, potencijalno vruće

političko pitanje. Ovom prilikom izneta je procena da su strana ulaganja u takav program neophodna da bi se obezbedila adekvatna sredstva za njegovu realizaciju.<sup>20</sup> Do jeseni 2003 ovaj program nije otpočeo, a ni komercijalne banke nisu krenule sa značajnijim programima stambenih kredita<sup>21</sup>.

Donošenjem novog Zakona o lokalnoj samoupravi (SGRS, 2001/43) i povećanjem njene ekonomske samostalnosti u odnosu na republički budžet, stvara se pretpostavka da i lokalna vlast investira u stambenu izgradnju.. Prema saopštenju gradske vlade, budžet Beograda povećan je za oko 560 miliona dinara u 2002 godini, po osnovu povećanog procenta koji grad zdržava od poreza na zarade i promet ostvarenim na njegovoj teritoriji. Po rečima potpredsednika IO Skupštine grada Beograda, najavljeno je da će ova sredstva biti usmerena u stambenu izgradnju, formiranjem stambenog fonda iz čijih sredstava (uz uzimanje kredita od banaka, sa rokom otplate 15-20 godina) će grad graditi stanove i dodeljivati zaposlenima u javnim delatnostima (prosveta, zdravstvo, policija, umetnici) i opštinskim skupštinama. (Naša Demokratija 2002/6).

U jesen 2003 godine Skupština grada Beograda otpočela je sa realizacijom programa pristupačnog stanovanja u privatnom sektoru za zaposlene u administraciji grada, prosveti, nauci, zdravstvu. Uz subvencionisanje cene stana iz budžeta grada (pre svega po osnovu opremanja i ustupanja gradskog građevinskog zemljišta odnosno troškova Direkcije za gradsko građevinsko zemljište) cena ovih stanova je 850(+/-)10% evra po m<sup>2</sup>. Minimalno učešće je 10% ali se sticanjem izvesne prednosti na rang listama stimuliše i više učešća (do 75%). Više učešće (minimalno 20%) obavezno je za kupce rođenje pre 31.12.1963 (starije od 40 godina). Uslovi otplate kredita su izrazito povoljni, na 40 odnosno 30 godina zavisno od starosti kupca sa godišnjom kamatom na zanemarljivom nivou od 0,5% godišnje<sup>22</sup>. Dodela prvih stanova u okviru ovog programa očekuje se u februaru 2004 godine a reč je prevashodno o stanovima čija je izgradnja započeta tokom 1990-ih a koja se ovim programom privodi kraju.

Načelno se ovom programu mogu prigovoriti dve činjenice. Prvo, način definisanja ciljne grupe je uzak jer ne postoje dovoljni razlozi da se sredstvima iz budžeta grada daju povoljni krediti samo zaposlenima u državnim/budžetskim službama. Drugo, primenjene subvencije su isuviše velike da bi se usmerile na stanove u privatnom vlasništvu. Dakle, uz ovako značajne subvencije (prevashodno u uslovima otplate) bilo bi opravdanije usmeriti ih na gradnju kooperativnog stanovanja ili pristupačnog stanovanja u mešovitom tipu vlasništva (javno-privatno). Iako se pristupačnost ovih stanova postiže velikim državnim subvencijama, pozitivan pomak u odnosu na socijalistički period, kada su davane slične subvencije, predstavljala

<sup>20</sup> To bi međutim podiglo cenu stana na 600 evra po m<sup>2</sup> a država bi subvencionisala kamatnu stopu kako bi ona bila 6% na godišnjem nivou, dok bi ostali uslovi bili nepromenjeni (Dnevnik RTS, 14.4.2001).

<sup>21</sup> Krediti komercijalnih banaka su znatno nepovoljniji a mesečna otplata za sada je oko 250 EUR (kao kod Vojvodanske banke).

<sup>22</sup> Učešće pod navedenim uslovima za stan prosečne veličine od 65 m<sup>2</sup> bilo bi 5250 ili 10 500 evra a mesečne rate 105 odnosno 125 evra.

činjenica da se u cilju troškovne održivosti programa stanovi građeni javnim sredstvima po prvi put kupuju po realnim tržišnim uslovima, jer iznos otplate duga podleže revalorizaciji.

Guverner Narodne banke Jugoslavije najavio je prve hipotekarne zajmove za početak 2003 godine sa predviđenim učešćem inostranih agencija (Glas, 21.3.2002), ali takvih kredita tokom 2003. nije bilo. Određene hipotekarne sheme, koje uključuju životno osiguranje, sporadično se najavljuju ali uslovi njihove otplate daleko prevazilaze 30% prosečnih mesečnih primanja (što je uslov dobijanja kredita). Jedan od razloga je svakako i nepostojanje Zakona o hipotekama, čime ne postoji zakonska garancija ostvarivanja hipoteke u slučajevima kašnjenja u otplati kredita. Naime, zaplena stana se ne može ostvariti ako je stan pod hipotekom jedini stan u vlasništvu dužnika, što bi u našem društvu bio slučaj sa većinom korisnika hipotekarnih kredita. Problem uknjiženja stanova teođe je izuzetno važan jer zakon o hipotekarnim kreditima podrazumeva uredne katastarske knjige.

### 5.3.2 Zakonski okvir i ilegalna stambena izgradnja

Kako su ekonomska kriza i nedefinisanost osnovnih aktera stambene provizije, mehanizama i principa njihovog poslovanja zaoštrili problem dostupnosti stanovanja tokom 1990-ih, došlo je do zamaha individualnih stambenih strategija snalaženja razvijanih tokom socijalizma: samogradnje i/ili ilegalne gradnje. Stoga je važno napomenuti neke od odredbi zakonske regulative u čijem se kontekstu odvijala ilegalna gradnja. Prema Zakonu o izgradnji objekata bilo je moguće priključivanje objekata bez građevinske dozvole na elektroenergetsku i telekomunikacionu mrežu, vodovod i kanalizaciju. Takođe, ilegalna gradnja tretirana je kao prekršajni postupak te ni investitor ni izvođač ilegalne gradnje nisu krivično gonjeni. Ove zakonske odredbe promenjene su sredinom 2001. kao neophodan korak ka ograničenju i suzbijanju ilegane gradnje, te su za krivično dela investiranja i izvođenja bespravne gradnje odnosno priključivanja bespravno podignutih objekata na infrastrukturnu mrežu predviđene zatvorske odnosno visoke novčane kazne.

Jedan od uzroka ilegalne gradnje je i zastarelost principa urbanog planiranja, razvijanih po komandno-planskim načelima i sa značajnim zapostavljanjem potrebnog broja parcela za individualnu stambenu izgradnju, koja dobija na zamahu tokom 1990-ih.<sup>23</sup> U Beogradu se 2001 godine pristupilo pripremama donošenja novih dokumenata urbanističkog planiranja. Novi urbanistički plan usvojen je sredinom 2003.<sup>24</sup>

U ovom kontekstu značajan je i Zakon o održavanju stambenih zgrada (SLRS, 1994), koji je, kao i u drugim postsocijalističkim zemljama, kasnio za procesom

<sup>23</sup> Tokom socijalizma a i u 1990-im, u neizmenjenim regulativnom kontekstu, postupak dobijanja građevinske dozvole i drugih saglasnosti traje između jedne i tri godine a infrastrukturno opremljene parcele za individualnu gradnju su retke i veoma skupe, usled čega nastaju čitava naselja bespravno podignutih objekata (Petovar, 1999: 151).

<sup>24</sup> Do tada je na snazi bio Generalni urbanistički plan donet 1972, koji je 1985 pretrpeo određene izmene i dopune. 1999. godine takođe su donete određene dopune plana ali one su bile isključivo reaktivnog karaktera u cilju iznalaženja mogućnosti legalizacije ogromnog broja objekata izgrađenih protivno propisima postojećeg plana.

privatizacije a donet je sa ciljem regulisanja upravljanja zajedničkim prostorima od strane vlasnika stanova. To je otvorilo zakonsku osnovu nadogradnje stambenih zgrada, koja se ne retko odvijala bez ispunjavanja postojećih urbanističkih zahteva. Privatizacija stanova podstakla je ovu pojavu te njeni akteri (i u ilegalnoj formi) postaju i pripadnici središnjeg dela stratifikacione piramide. Otuda se ilegalna gradnja tokom 1990-ih proširila i na područja najužeg gradskog centra, što je uticalo i na promenu socijalnog profila aktera ilegalne gradnje. Sve to ukazuje da ilegalna gradnja, kao fenomen nasleđen iz socijalističkog perioda, više nije vezan samo za strategije marginalizovanih socijalnih grupa. Tokom 1990-ih mnoge luksuzne vile na elitnim lokacijama nastale su i ilegalnom gradnjom prevashodno zbog nepoštovanja uslova datih urbanističkom dozvolom ili zaposedanja lokacija koje nisu predviđene za individualnu stambenu gradnju. Položaj ovih aktera u ilegalnom sektoru, međutim, veoma je različit od položaja nižih društvenih slojeva koji se na gradnju/kupovinu u ilegalnom sektoru opredeljuju iz egzistencijalne nužde. Otuda je i verovatnoća legalizacije njihovih stanova posve različita i pored dominantno reaktivnog odnosa vlasti.

Rasprostranjenost fenomena ilegalne gradnje uslovljava osnovni kurs saniranja ovog problema legalizacijom izgrađenih objekata gde god je to moguće. Snagom broja<sup>25</sup> ali i (ekonomske) moći uključenih aktera postalo je politički neprihvatljivo i ekonomski neisplativo rušiti bespravno podignute objekte.<sup>26</sup> Takođe, činjenica da se sada ilegalna gradnja dobrim delom odvija unutar postojećih naselja znatno olakšava povezivanje objekata na komunalnu infrastrukturu.

Politički moćnici tokom 1990-ih nisu inicirali strateško redefinisavanje urbanističkog planiranja nasleđenog iz socijalističkog perioda, potpuno neadekvatnog tržišnoj evaluaciji gradskih resursa i značaju koje dobija individualni tip stanovanja, već su forsirali izradu parcijalnih regulacionih planova u cilju legalizacije ilegalne gradnje i to primarno na najelitnijim lokacijama.<sup>27</sup> Iako je od 1996. na vlasti u Beogradu bio Srpski pokret obnove, kao opoziciona stranka vladajućoj koaliciji na republičkom nivou (SPS, JUL i SRS), na svim nivoima vlasti politička moć korišćena je u svrhu poboljšanja stambenog statusa pripadnika stranaka na vlasti ili novoulazećih pripadnika u postsocijalističku elitu<sup>28</sup>. Tolerisanje ili omogućavanje bespravne

<sup>25</sup> Janjić (1998:21) procenjuje da je u Beogradu, što pre 1990-tih, što tokom ove decenije, ukupno 150 000 ilegalno izgrađenih stambenih objekata, dok Petovar (1999:150) procenjuje da je u Srbiji čak 700 000 bespravno podignutih stambenih jedinica.

<sup>26</sup> Prema nekim procenama legalizacijom (svih bespravni objekata od kojih su stambeni najbrojniji) bi Beograd zaradio 5 biliona DM dok bi za rušenje objekata morao da potroši 3 biliona DM (Džokić et al., 2002:113).

<sup>27</sup> Prema rečima Ljubodraga Anđelkovića, tada predsenika Vlade (u senci) za Beograd do oktobra 2000, izmene i dopune Generalnog urbanističkog plana iz 1999 imale su upravo ovaj domet (Glas, 12 9.2000). Tako se dopuna GUPa Beograda iz 1999 odnosila i na uključivanje rešenja regulacionog plana za Dedinje, čime su se stekli uslovi legalizacije elitnih objekata na ovoj lokaciji. Petovar (1999: 152) ukazuje na praksu stimulisanja bespravne stambene gradnje davanjem na korišćenje zemljišta bez osnovne komunalne opreme, koja su urbanističkim planom predviđena za drugu namenu, od strane lokalne vlasti a u cilju političkog marketinga. Takođe, značajan je i broj slučajeva izdavanja građevinske dozvole bez zakonske osnove ili protiv zakonskih propozicija.

<sup>28</sup> Pušić (1998) ukazuje da gradnja individualnih kuća po obodnim delovima grada, koji po postojećoj urbanističkoj regulativi nisu namenjeni stanovanju (najčešće zeleni pojas), ukazuje na rezidualnu promociju novostečenog socijalnog statusa, za čije sticanje više nije bitan tradicionalni kanal socijalne promocije-obrazovanje (jer dolazi do dekompozicije socijalnog položaja) ali relevantno ostaje povezivanje sa političkim strukturama.

gradnje odnosno njene potonje legalizacije je u ovom pogledu bio jedan od značajnih mehanizama. Ukoliko se ima u vidu da je ulaganje u nekretnine dobar kanal pranja novca, ova konstatacija dobija i dublji smisao jer je dobar broj novoformiranih bogataša ostvario svoj kapital bar delimično koristeći razgranatost sive ekonomije.

Vlast DOS-a najavljivala je akcije popisa bespravno podignutih objekata radi rešavanja njihovog statusa rušenjem ili legalizacijom, ali je, ilustracije radi, tokom 2001 srušeno samo 304 objekta (Politika 9, 3. 2002). Vlada je inicirala proces legalizacije ilegalno izgrađenih stambenih objekata, uporedo sa pojednostavljenjem postupka dobijanja potrebnih dozvola. Prema podacima iznetim u javnost (RTS Dnevnik 1, 16 januar 2004), od 370 000 ilegalno izgrađenih objekata (ne samo stambenih) legalizovano je samo 11 000. Novembra 2003. istekao je rok za podnošenje zahteva za legalizaciju a do januara 2004. nije bilo nikakvih zvaničnih podataka o obuhvatu ove akcije.

Činjenica da veliki deo stanova nije uknjižen, takođe, predstavlja problem pune legalnosti gradnje stanova i/ili izvedenih transakcija na sekundarnom tržištu stanova, koje dobija zamah nakon sprovedene privatizacije. Za rešavanje ovih pitanja ne postoje ni agencije za knjiženje nekretnina niti advokati specijalizovani za ovu oblast (Politika, 9 mart, 2002). Prema novinskom članku u Politici od 9 marta 2002 oko 90% svih nepokretnosti u Srbiji nije uknjiženo, što znači da prema knjigama nije legalno. U Beogradu su u najboljoj situaciji centralne gradske opštine na kojima se zemljišne knjige vode iz presocijalističkog perioda. U najgoroj situaciji je Novi Beograd ali samo po broju postojećih a neuknjiženih objekata (i stanova) a ne po težini rešavanja ovog problema. Naime, on će se na ovoj opštini lakše rešavati upravo zato što su neupisani objekti podignuti na do tada neizgrađenom zemljištu. Ovakvo stanje direktna je posledica socijalističkog tretmana zemljišta kao jeftinog gradskog resursa u društvenoj svojini, što je društvenim građevinskim preduzećima omogućavalo da grade bez potrebne dokumentacije Zavoda za izgradnju grada. To zapravo znači da fenomen ilegalne gradnje ni tokom socijalizma, sa stanovišta pravne države, nije bio karakterističan samo za marginalizovani privatni sektor i individualne stambene strategije.

Zamah ilegalne gradnje, kako tokom socijalizma a posebno u postsocijalističkom periodu ukazuje da su stanje i obim neformalne ekonomije odraz karakteristika formalne ekonomije i mere u kojoj formalni sektor uspeva da distribuira dobra i servise koji su neophodni svim članovima društva (Portes, 1994: 433). Očigledno je da ovaj problem dodatno komplikuje činjenica da su u okvirima komandno-planskog sistema, sa čijim se nasleđem borimo, društveni odnosi i u domenu formalne ekonomije zadobijali karakteristike neformalnih veza.

### 5.3.3 Regulisanje rentalnog sektora

U pogledu prava i obaveza korisnika stanova u društvenom/državnom vlasništvu (ma kako uzak postao ovaj stambeni sektor) još su na snazi odredbe Zakona iz 1992 godine, dakle bez ikakvih izmena u odnosu na socijalistički period. To je

nasleđe koga teško menjaju sve zemlje tokom postsocijalističke transformacije, upravo zato što je vezano za dominantan način stambene provizije tokom socijalizma a ne socijalno stanovanje u smislu tržišnih sistema. Mada je deregulacije nivoa stanarine kao mogućnost uvedena još zakonom iz 1990 a potom potvrđena i Zakonom o stanovanju iz 1992 godine<sup>29</sup>, nivo stanarina je ostao veoma nizak.

Prema važećem Zakonu iz 1992, nasuprot niskom nivou renti za iznajmljivanje stanova u društvenom vlasništvu, nivo stanarina u privatnom sektoru prepušta se tržištu bez uvođenja obaveza njihove kontrole, bez definisanja ugovornih obaveza između zakupca i vlasnika stana koje bi garantovale sigurnost zakupa, obaveze održavanje stana i minimalnih standarda stanova koji se izdaju, itd.

### 5.3.4 Cene komunalnih usluga

Porast cene komunalnih usluga, koji je tokom vladavine Socijalističke partije Srbije bio umeren i kontrolisan u odnosu na rast/nivo dohotka, ipak je uslovio velika kašnjenja u naplati ovih usluga, čak i po godinu dana (Glas, mart 2000). U Beogradu je ovaj vid ponašanja tokom 1990-ih postao masovna pojava, koja je jednim delom bila uslovljena realnom nemogućnošću domaćinstava da plate komunalne troškove a drugim delom se može smatrati vidom građanskog protesta protiv vlasti koja ne obezbeđuje mogućnosti adekvatne zarade kojim bi se stambeni troškovi pokrivali. Domaćinstva su se zapravo ponašala prema logici socijalističkog (stambenog) sistema, što je opcija na vlasti i tolerisala, jer su opomene za neizmirene račune znatno kasnile, a pratila ih je i izrazita neažurnost sudova. Nakon promene političke vlasti i pokretanja ekonomskih reformi, jedan od prvih udara na potrošnju domaćinstava svakako je porast cena komunalnih usluga, pre svega električne energije i daljinskog sistema grejanja. To je, kao i u svim poststocijalističkim zemljama, oblast u kojoj otvaranje prema svetu najpre manifestuje sukob stanja oblikovanog komandno-planskom privredom i promena uslovljenih prelaskom na tržišni tip privrede. Za sada se ovi socijalni problemi rešavaju u hodu, što je donekle opravdano jer oni i jesu tipično tranzicioni ali njihovo ad hoc rešavanje ostavlja domaćinstva u stanju permanentne nesigurnosti i bez institucionalne pomoći da razvijaju alternativne strategije, koje se od njih i očekuju. Za to su potrebni namenski potrošački krediti, na primer, da bi domaćinstva svoj sistem grejanja preorijentali sa struje (tip grejanja koji je ranije bio podstican jer se o ceni električne energije nije vodilo računa) na čvrsta goriva ili gas. Ovakvi programi Vlade Srbije započeti su 2002. U velikim gradovima sprovode se i projekti toplifikacije odnosno uvođenja daljinskog sistema grejanja ali su uslovi kreditiranja ovih programa uglavnom nepristupačni građanima<sup>30</sup>. Takođe, pri njihovom sprovođenju u zgradama kole-

<sup>29</sup> Po ovom zakonu stanarine treba da bude određena u zavisnosti od površine, kvaliteta stana i zgrade u skladu sa bodovanjem koje utvrđuje nadležni ministar. Ni u jednom službenom listu ovo bodovanje nije objavljeno a u službenim glasniku Beograda definisani nivoi stanarina su na neporomenjeno niskom nivou.

<sup>30</sup> U Beogradu, cena uvođenja daljinskog grejanja dostigla je nivo od oko 3000 evra za stan prosečne veličine (oko 60m<sup>2</sup>). Ova suma je zbog kratkoročnih kredita (24 meseca) i relativno visokih kamata u značajnoj meri nedostupna domaćinstvima prosečnih prihoda. Dodatni problem predstavljaju uključeni akteri i način organizacije rada. Naime, mali broj je preduzeća koji ima adekvatnu operativu, po osnovu čega se ponašaju oligopolski.



ktivnog stanovanja, usled različitih dohodovnih mogućnosti stanara, teško se postižu dogovori o primeni najoptimalnijih rešenja kako u tehničkom tako i u ekonomskom pogledu.

### 5.3.5 Socijalna zaštita u stanovanju

Iako opštine imaju ulogu stambenog zbrinjavanja socijalno ugroženog stanovništva, zakon nije predvideo poseban mehanizam finansiranja stanova za ove potrebe na lokalnom nivou. Deo sredstava iz fonda solidarnosti trebalo je da bude usmeravan i u ove svrhe (samo 10% izgrađenih stanova solidarnosti se prema zakonu odvaja za zbrinjavanje socijalno ugroženih kategorija i ratnih vojnih invalida), što je, imajući u vidu mali obim izgradnje stanova solidarnosti zanemarljiv broj. Takođe, u ovu svrhu ne mogu se koristiti stanovi koje opština nije prodala u procesu privatizacije, jer u njima stanuju korisnici sa doživotnim pravom na zakup stana. Dakle, za pravu kategoriju socijalnih stanova opštine ne raspolažu stambenim fondom, a nema podataka da li se i u kojoj meri poštovala zakonska odredba da se za ovu svrhu koriste sredstva prikupljena otkupom stanova solidarnosti tokom 1990-ih. Budući da su se stanovi otkupljivali pod nerealno niskim cenama i izuzetno povoljnim rokovima otplate ova odredba je tokom 1990-ih svakako bila bez efekata. U istom vremenskom periodu, a posebno od 1996, kada je na lokalnom nivou u velikim gradovima tadašnja opozicija osvojila vlast, republička vlada je težila centralizaciji resursa, što je u apsolutnoj kontradikciji sa formalnom postavkom sistema odgovornosti lokalne vlasti u stanovanju odnosno proklamovanom decentralizacijom stambene politike po osnovu Zakona o stanovanju iz 1992.

Promenom mehanizma finansiranja stanova solidarnosti (iz poreza na fond zarada na lokalnom nivou), nije posvećena pažnja definisanju kriterijuma i obima investiranja u stanove namenjene stambenom zbrinjavanju socijalno najugroženijih domaćinstava. Predsednik IO Skupštine Beograda najavjivao je da će deo novoizgrađenih stanova iz ovih sredstava biti i pravi socijalni stanovi koje će grad koristiti za trenutno zbrinjavanje socijalno ugroženih, a koje će oni koristiti dok na drugi način ne reše svoje stambeno pitanje (pretpostavljena filtracija, dakle bez otkupa) (Naša Demokracija 2002/6). Istovremeno neophodno je pristupiti i izradi kriterijuma gradnje stanova u javnom sektoru (minimalni i maksimalni standardi gradnje budžetskim sredstvima), kao i definisanju ciljnih grupa odnosno mehanizama kontrole korišćenja socijalnih stanova. U Urbanističkom zavodu Beograda u toku je izrada Tehničkog pravilnika za planiranje i projektovanje stanova socijalne izgradnje, koji pokriva samo deo neophodne regulacije. Takođe, pri izradi Generalnog urbanističkog plana, a u kontekstu buduće privatizacije gradskog građevinskog zemljišta, neophodnosti izmeštanja siromašnog stanovanja sa atraktivnih gradskih lokacija i nedostatka stanova za socijalno ugrožena domaćinstva (kao i drugih oblika pristupačnog stanovanja), predviđeno je da se u novim stambenim zonama/kompleksima veličine preko 250 stanova obezbedi izgradnja 5-8 % stanova u kategoriji socijalnog stanovanja.

Definisanje pojma socijalnog stanovanja svakako je veoma složen zadatak koga na različite načine rešavaju pojedini sistemi stambene provizije. U postojećim urbanističkim dokumentima on se svodi na stanovanje građeno značajnim državnim subvencijama ili u potpunosti finansirano sredstvima iz budžeta, u skladu sa čime se načelno deli na stanove za iznajmljivanje u javnom sektoru i na pristupačno stanovanje u ostalim oblicima svojine. Usled neusaglašenosti regulative u oblasti socijalnog zakonodavstva, finansija i urbanističkog planiranja ovi pojmovi ipak ostaju nedovoljno konkretno definisani. Takođe, još nema ni početnog koncepta stambenog dodatka kao inicijalne mere socijalne zaštite u stanovanju, posebno domaćinstava koja rentiraju stanove, niti razmatranja kojim finansijskim merama je moguće regulisati nivo renti u javnom sektoru a da on posluje po načelima ekonomske održivosti (povraćaja uložениh sredstava).

U skladu sa Zakonom o izgradnji objekata (2003) očekuje se realizacija obaveze opština da proglase javno zemljište na svojoj teritoriji, na kome se mogu realizovati projekti socijalnog stanovanja u cilju postizanja nižih troškova gradnje. U vezi sa tim važno je obratiti pažnju na kojim lokacijama se pristupa izgradnji socijalnog stanovanja (posebno za iznajmljivanje u javnom sektoru, umernih standarda gradnje namenjenog korisnicima sa najnižim prihodima). Ukoliko se javno rentalno stanovanje bude realizovalo samo na najudaljenijim i izolovanim lokacijama, ovi programi mogu inicirati proces njihove getoizacije. Da bi se to izbeglo potrebno je projekte javnog rentalnog stanovanja kombinovati sa drugim shemama dostupnog stanovanja (i u ličnom vlasništvu) namenjenim širem spektru socijalnih kategorija korisnika odnosno interpolirati ga gde god je to moguće u susedstva što heterogenijeg socijalnog miljea. Prema novousvojenom GUP-u Beograda, postoji opasnost da se obaveza izgradnje socijalnog stanovanja u novim stambenim zonama tumači na način koji bi gradnju socijalnog stanovanja za najugroženije društvene grupe realizovao isključivo na najudaljenijim lokacijama.

Tokom 2003. godine nosioci političke vlasti suočili su se sa nedostatkom razvijenog institucionalnog a posebno zakonodavnog okvira neophodnog za razvoj socijalnog stanovanja za čije programe su se kao investitori zainteresovali strani donatori, što potencijalne donatorske programe značajno usporava. Ovi programi insistiraju na značaju stambene komponente u projektima socijalne integracije izbeglica i interno raseljenih lica u Srbiji. Najuočljivi problem je nedostatak Agencije za stanovanje na republičkom nivou koja bi preuzela finansijsku odgovornost za dobijene donacije. Takođe, ukazuje se potreba formiranja Agencije za stanovanje na lokalnom nivou, kao i drugih aktera u socijalnom stanovanju čiju saradnju treba regulisati. Na najopšitem planu, nedostaje i strateški dokument razvoja nacionalne stambene politike u odnosu na koji bi se donatorski programi mogli odrediti. U ovom kontekstu, oni dobijaju značaj pilot projekata koji bi mogli olakšati definisanje ciljeva i mehanizama stambenih strategija (na republičkom i lokalnom nivou), te omogućiti obuku postojećih institucija i aktera kroz konkretne programe pomoći (capacity building programs). Od postojećih institucija, Fondovi solidarnosti nasleđeni

iz prethodnog perioda imaju izgleda da prerastu u javne stambene agencije na lokalnom nivou, što je krajem 2003. po prvi put zabeleženo u Kragujevcu.

## 5.4 Stambeni fond i stambene potrebe: adekvatnost stanovanja

### 5.4.1 Vlasnička struktura i osnov korišćenja stanova

Prema popisu iz 2002. godine (Tabela 5.1) udeo stanova koji nisu u privatnom vlasništvu sveden je na 2,1% u Srbiji (u gradskim naseljima 2,5% u seoskim 1,7%), a u aglomeraciji Beograda na 2,6% (u gradskim naseljima 2,8% a u seoskim 1,5%). U pogledu promena po osnovu korišćenja stana Srbija je postala društvo sa dominantnim udelom vlasnika stanova. U poređenju sa 1991, kada je 66% stanova korišćeno po osnovu neposrednog vlasništva, 2002. godine ovaj procenat porastao je na 83% (Tabela 5.2).

**Tabela 5.1: Stambeni fond prema sektoru svojine, popis 2002**

	Srbija		Beograd	
	Broj	Procenat	Broj	Procenat
Ukupno	2719710	100,00	583908	100,00
U privatnom vlasništvu	2662244	97,9	568972	97,4
U ostalim oblicima svojine	57466	2,1	14936	2,6

**Tabela 5.2 Stanovi prema osnovu korišćenja stana i sektoru svojine (u % prema popisu 2002)**

	Srbija				Beograd			
	Uk.	Sektor svojine			Uk.	Sektor svojine		
	100,0	Uk.	Ind. vl.	Ostal.	100,0	Uk.	Ind. vl.	Ostal.
Vlasništvo	83,0	100	98,1	0,7	80,5	100	98,1	0,6
Zaštićen zakup	1,7	100	59,9	36,1	2,3	100	59,2	36,7
Tržišni zakup	4,3	100	87,1	7,4	5,9	100	87,9	8,8
Kod rođaka	5,8	100	93,0	3,3	7,4	100	93,0	3,2
Ostalo	0,6	100	0,3	12,6	1,1	100	0,6	18,0

Tabela 5.2 pokazuje da se 1.7% stanova u Srbiji odnosno 2,3% stanova u Beogradu koriste po osnovu zakupa na neodređeno vreme, sa zaštićenom stanarinom, dakle nastanjuju ih domaćinstva koja su tokom socijalizma stekla stanarsko pravo nad stanovima a nisu uspela da ih otkupe. Takođe, primetno je da se ostvarivanje prava korišćenja stana pod režimom zaštićenog zakupa u većini slučajeva realizuje u stanovima u individualnoj svojini (denacionalizovani stanovi) a ne u ostalim oblicima svojine (državna/društvena, mešoviti oblik).

**Tabela 5.3 Stanovi u ostalim oblicima svojine prema osnovu korišćenja stana (u %, prema popisu 2002)**

	Srbija	Beograd
Vlasništvo	19	28
Zaštićen zakup	36	30
Tržišni zakup	14	16
Kod rođaka	10	9
Ostalo	18	13

Potom, samo trećina stanova u ostalim oblicima svojine koriste se po osnovu zaštićenog zakupa (Tabela 5.3), što nameće pitanje načina korišćenja preostalih stanova. Značajan deo (19% u Srbiji i čak 28% u Beogradu) ovih stanova koristi se po osnovu vlasništva. Ova kategorija najverovatnije se odnosi na stanove u procesu privatizacije, u kojima se menja osnov korišćenja stana domaćinstva iako se vlasnički status stana još nije promenio. Takođe, uočljivo je i da se oko 15% stanova koji nisu u individualnom vlasništvu daju u zakup po tržišnim uslovima, premda je realno pretpostaviti da se isti način korišćenja krije i iza kategorije korišćenja stanova po osnovu srodstva sa licem koje ima pravno regulisan status korišćenja stana, i kategorije ostalo. U određenom broju slučajeva, moguće da je reč o zloupotrebi stanarskog prava jer se stanovi u državnom vlasništvu daju u podzakup, ili je pak reč o stanovima u procesu privatizacije ili vlasništvu preduzeća/drugih pravnih lica koja se daju u zakup.

Po analogiji, ukupan udeo stanova koji se koriste po osnovu zakupa po tržišnim uslovima (privatni rentalni sektor) mogao bi se proceniti na oko 10% u Srbiji odnosno 15% u Beogradu (Tabela 5.2). U odnosu na popis iz 1991, udeo stanova koji se

rentiraju u privatnom sektoru povećan je sa 2,9% na 4,3% a stanova koji se koriste po osnovu srodstva sa 3% na 5,8%, dok je udeo kategorije ostalih načina korišćenja stana nepromenjena. Proces privatizacije mogao je da utiče na porast prve dve kategorije, po osnovu legalizacije izdavanja stanova kao i po osnovu nasleđivanja stanova i strategije odlaganog transfera vlasništva i plaćanja poreza. Strategija izbegavanja poreza po osnovu izdavanja stanova u uslovima nerazvijenog sistema monitoringa i regulacije privatnog rentalnog sektora podupire pretpostavku da se i u kategoriji korišćenja stanova po osnovu sredstva i u kategoriji ostalih načina korišćenja stanova nalazi prikrivena praksa izdavanja stanova. Ipak, procena da se 10% stanova nalazi u režimu privatnog rentalnog sektora čini se previsokom, iako je njihov udeo svakako viši od direktno dobijenog podatka od 4,3%.

### 5.4.2 Stambena nestašica

Prema popisu iz 2002. godine, stambeni fond Srbije iznosi 2.924.719 stanova, podeljenih u tri kategorije: 2.719.710 ili 93% stanova za stalno stanovanje, 169 989 ili 5.8 % stanova koji se povremeno koriste, i 7439 ili 0.3% stanova koji se koriste kao poslovni prostor. Potom, unutar stanova za stalno stanovanje, 2.513.804 (92%) su nastanjeni stanovi, 155.940 (6%) stanova je privremeno nenastanjeno dok je 49.966 (2%) trajno nenastanjeno. Na osnovu ovih kategorizacija očigledno je da pri proceni kvantitativne stambene nestašice ne treba porediti broj domaćinstava sa ukupnim brojem stanova, već sa brojem stanova za stalno stanovanje odnosno sa brojem nastanjenih stanova, posebno u kontekstu dominacije privatno vlasničkog statusa. U prvom slučaju dobija se relativno povoljan odnos 0.96 domaćinstava po jednoj stambenoj jedinici (u Beogradu 1,0), dok u drugom slučaju on dostiže nepovoljan nivo od 1.04 domaćinstava po stanu (u Beogradu, 1,08). Iako ni ovaj podatak ne ukazuje na ozbiljnu stambenu nestašicu treba imati u vidu nekoliko činjenica:

- Široku i nedovoljno preciznu definiciju stana koju koristi statistika, prema kojoj se stanovima smatraju i posebne sobe, dakle prostori bez kuhinje, kupatila, WC, koji se nalaze u zgradama izgrađenim od neadekvatnog građevinskog materijala, bez ikakve infracrutne opreme.
- Određeni broj domaćinstava živi u prostorima koji nisu namenjeni stanovanju, dakle ne mogu biti uključeni u navedenu definiciju stana, što ukazuje na njihovu neadekvatnost.
- Postoje stanovi koje nastanjuju dva ili više domaćinstava.

Prema popisu iz 2002, 20 863 domaćinstava deli stan (od čega 13 186 u gradovima), 15 257 domaćinstava živi u posebnim sobama (od čega 7 209 u gradovima), a čak 141 435 domaćinstava živi u prostorima koji se ne uklapaju u statističku definiciju stana (od čega 99 281 u gradovima). Na osnovu ovih podataka moglo bi se proceniti da je 177 555 domaćinstava (ili 6,8%) u Srbiji u stanju akutne potrebe za stanom (od čega 119 676 živi u gradovima a 57 879 u selima). Isti podatak za Beograd iznosi 52 990 domaćinstava ili 9%.

Kvalitativna stambena nestašica se direktnije sagledava iz popisnih podataka od kvantitativne. Usled relativno male veličine stanova (prosečna veličina nastanjenih stanova je 66.8m<sup>2</sup>), diskrepancija raspoloživog stambenog prostora i realnih stambenih potreba korisnika je veoma rasprostranjena i očigledna već iz raskoraka prosečne veličine domaćinstva (od 2.9 članova) u odnosu na prosečnu sobnost stanova (od 2.6 soba u nastanjenim stanovima). Može se pretpostaviti da relativno visoka prosečna veličina domaćinstva u društvu sa izraženim starenjem stanovništva i niskim fertilitetom zapravo prikriva stambenu nestašicu i potiče od višeporodičnih domaćinstava koja bi se u drugačijim stambenim uslovima razdvojila. Posledično, *379 918 ili 15,1% nastanjenih stanova je ozbiljno prenaseljeno*, jer po članu domaćinstva dolazi manje od 10m<sup>2</sup> (u Beogradu 75 121 nastanjenih stanova ili 13,8%).

U pogledu opremljenosti stanova, mali broj nastanjenih stanova je u potpunosti neopremljen (12197 ili 0.5 %, u gradovima 2356 ili 0.2%, u seoskim naseljima 9841 ili 0.9%). Međutim, značajan je broj stanova koji imaju samo električnu energiju (206758 ili 8.2%, čak 188814 ili 17.7% u seoskim naseljima, i 17944 ili 1,2% u gradovima). Takođe, povezanost stanova na javni sistem vodovoda i kanalizacije je relativno skromna (76.6% i 47,5%, respektivno) i sa značajnim razlikama po tipu naselja (u gradovima 96.1% stanova je povezano na javni vodovod a na kanalizacioni sistem 78% stanova, dok su u seoskim naseljima respektivni udeli 48.6% i 6,1%). Na kraju, 358 941 (14.3%) nastanjenih stanova nalazi se u zgradama koje nisu građene od tvrdog materijala. Svi ovi podaci ukazuju da kvalitativna stambena nestašica u Srbiji još postoji u značajnoj meri.

### 5.4.3 Potencijalni resursi unutar postojećeg stambenog fonda

Ukoliko se broj, kvalitet, i prostorna distribucija nenastanjenih stanova za stalno stanovanje posmatra kao potencijalni resurs rešavanja stambene nestašice, ukazuje se da:

- Uzimajući u obzir samo stanove građene od čvrstog materijala i opremljene osnovnom infrastrukturom (struja, voda, kanalizacija), oko 145 000 stanova (od ukupno 205 906 nenastanjenih stanova) moglo bi se smatrati potencijalnim resursom.
- U pogledu njihove prostorne distribucije, od pomenutih 145 000 stanova 82 000 je u gradovima a 63 000 u selima. To ukazuje da je *potencijalni broj stanova u gradovima nedovoljan da reši stambenu nestašicu* (gde je 119 676 domaćinstava bez svog stana ili prostora koji se može smatrati stanom), dok je situacija u seoskim naseljima drugačija jer broj nenastanjenih stanova prevazilazi broj domaćinstava u stanju akutne potrebe za stanom (57 879).
- U Beogradu, oko 30 000 (od 39 006 nenastanjenih stanova) moglo bi predstavljati potencijalni resurs, što je znatno ispod procenjenog broja domaćinstava u akutnoj potrebi za stanom (52 990).

Imajući u vidu manifestnu i prikrivenu kvantitativnu nestašicu stanova u gradovima kao i značajnu zastupljenost njene kvalitativne dimenzije posebno u seoskim naseljima, stambeni deficit u Srbiji mogao bi se u minimalističkoj verziji proceniti na *70 000 stambenih jedinica ali je realističnija cifra od oko 100 000 stanova*. I ova procena, međutim, validna je samo pod pretpostavkom da se značajan deo nenastanjenih stanova za stalno stanovanje aktivira na stambenom tržištu. Opravdano je pretpostaviti da je veliki broj nenastanjenih stanova koji su dobrog kvaliteta u vlasništvu lica na radu u inostranstvu, odnosno da je van upotrebe usled nedostajućih finansijskih sredstava za finalizaciju građevinskih radova.

Prema procenama tima koji je radio na izradi Generalnog urbanističkog plana Beograda 2021, samo u Beogradu postoji deficit od oko 70 000 stanova (do ovog podatka došlo se upoređenjem procenjenog broja stanova i broja domaćinstava za 2000 godinu, čemu su dodati stanovi izgrađeni pre 1919 godine, stanovi u kojima živi više od jednog domaćinstva i prostorije nastanjene iz nužde) (Urbanistički zavod, 2001: 5.3.1-23).

#### **5.4.4 Porast broja stanova u odnosu na broj domaćinstava od 1991**

U odnosu na podatke popisa 1991, stambena situacija je neznatno poboljšana u kvalitativnoj dimenziji ali je istovremeno pogoršana u pogledu kvantitativne nestašice. Naime, s jedne strane, zabeležen je blagi porast broja stanova kompletno opremljenih bazičnom infrastrukturom, kao i stanova građenih od čvrstog materijala, ali je, sa druge strane, porastao broj domaćinstava koja dele stan sa drugim domaćinstvom (ovaj broj je više nego udvostručen, indeks porasta-255,5) i/ili žive u prostorima koji nisu za stanovanje (broj je porastao za 68%, indeks-168,5). Posledično, broj nastanjenih stanova u kojima žive domaćinstva u stanju kritične prenaseljenosti (manje od 10m<sup>2</sup> po članu) takođe je porastao, sa 274 174 na 379 918, ili za 39 %.

Ove promene uslovljene su različitom dinamikom rasta broja domaćinstava i broja (novoizgrađenih) stanova. Tako je u periodu 1991-2002, broj stanova u stambenom fondu porastao za 4,7 % (u gradovima 7,3 %, u selima oko 4%), dok je broj domaćinstava uvećan 8% (u Beogradu je bio najviši 14%, u gradskim naseljima 11%, u selima 3%). Dalje, broj nastanjenih stanova ostao je gotovo nepromenjen (indeks porasta-99.6, u gradovima-103, u selima-95), dok je broj nenastanjenih stanova udvostručen (indeks porasta-202, u gradovima-221, u selima-188), čime je zapravo porast nenastanjenih stanova postao odlučujući činilac ukupnog porasta broja stanova u poslednjem međupopisnom periodu. (103 984 od 130 071). Dakle, može se reći da *povećanje broja domaćinstava nije bilo praćeno porastom broja nastanjenih stanova, osim u gradovima gde je on bio nekoliko puta niži od potrebnog. U Beogradu je zabeležen najviši porast broja nastanjenih stanova u Srbiji (od 8,3%) ali je i on bio niži je zabeleženog porasta broja domaćinstava (od 14,3%)*. S druge strane, broj nenastanjenih stanova u Beogradu se čak učetvorostručio (indeks porasta 418), iako je njihov porast u znatno manjoj meri determinisao ukupan porast broja stanova (29 676 od 78 383), u poređenju sa podacima za Srbiju.

S jedne strane, ovakve promene objašnjava činjenica da većinu novih domaćinstava čine izbeglička domaćinstva. Imajući u vidu popise izbeglica i interno raseljenih lica u Srbiji, dolazi se do broja od oko 580 000 ili 180 000 domaćinstava, što čini gotovo 90% zabeleženog porasta u broju domaćinstava između dva popisa. Mali porast broja domaćinstava domicilnog stanovništva određuju spor proces opadanja prosečne veličine domaćinstva (sa 3,1 u 1991 na 2,9 u 2002) i diferencijacije tipova domaćinstava usled limitiranih finansijskih i stambenih opcija, kao i emigracija određenog broja domaćinstava (oko 30 000) od 1991<sup>31</sup>, koja ujedno objašnjava i deo porasta nenastanjenih stanova za stanovanje.

Činjenica da izbeglička domaćinstva, prema popisu izbeglica i interno raseljenih lica iz 1996, u većini slučajeva, bar za izvestan period, dele stan sa drugim domaćinstvom (oko 30%, uglavnom sa rođacima/prijateljima), potom žive u prostorima koji nisu stan (kolektivni centri i sl. – oko 10%) i/ili iznajmljuju stan (44 %, često samo deo stana), značajno je uticala na porast ove tri kategorije korišćenja stanova u popisnim podacima iz 2002. odnosno omogućuje razumevanje porasta broja domaćinstava bez porasta broja nastanjenih stanova.

S druge strane, manji porast broja stanova u odnosu na broj domaćinstava determinisan je konstantnim opadanjem broja (završenih) novoizgrađenih stanova od 1991. (Tabela 5.4). Imajući u vidu samo zabeleženi tempo porasta u broju domaćinstava, a ne i karakteristike postojećeg stambenog fonda, u posmatranom periodu broj novoizgrađenih stanova trebalo je da bude oko 20 000 godišnje, dvostruko više od statistički evidentiranog broja. Kao indikator stambene tražnje može se posmatrati i broj novoizgrađenih stanova na 1000 sklopljenih brakova (kao jednog tipa novih domaćinstava na stambenom tržištu), koji ne bi trebalo da bude manji od 300, čak ni u društvima u kojim brak više nije univerzalna institucija (dok u onima u kojima brak jeste univerzalno rasprostranjen, što je slučaj sa srpskim društvom, ne bi trebalo da bude ispod 500) (Oskamp, 1997: 20). Broj novoizgrađenih stanova na 1000 sklopljenih brakova bio je tokom čitave decenije ispod potrebnog nivoa u Srbiji, a u Beogradu od 1995.

### **5.4.5 Stambene investicije i stambena izgradnja: odnos legalne i ilegalne gradnje**

Ekonomska kriza uslovlila je značajan pad stambenih investicija, što je rezultiralo stalnim smanjivanjem broja godišnje izgrađenih stanova, tako da je u Srbiji broj novoizgrađenih stanova krajem 1990-ih u odnosu na 1990. sveden na trećinu, a u 2000. godine na ispod 20% (Tabela 5.4). Poređenje sa drugim zemljama u postsocijalističkoj transformaciji (Tabela 4.3) pokazuje da su ove promene u Srbiji do 1994. bile u osnovi istog karaktera i opsega. Međutim, posebno u zemljama

<sup>31</sup> Broj lica koja su emigrirala je znatno veći, prema nekim procenama tokom 1990-ih iz zemlje je emigriralo između 2,5% i 5% stanovništva (Bolčić, 2002: 160), dakle do 375 000, što objašnjava opadanje ukupnog broja stanovnika (indeks porasta stanovništva u periodu 1991-2002 iznosi 99,3) i pored imigracije koja je bila obimnija od pada broja stanovnika po osnovu negativnog prirodnog prirasta. Obim iseljavanja imao je manjeg efekta na broj domaćinstava budući da su emigrirali uglavnom mlađi ljudi čiji su roditelji (članovi domaćinstva) ostali u zemlji.



Centralne Evrope, vrednosti posmatranih indikatora u drugoj polovini 1990-ih beleže lagani porast, ili se održavaju na istom nivou (Tsenkova, 2000b: 67), dok u Srbiji dolazi do njihovog daljeg pogoršanja.<sup>32</sup>

**Tabela 5.4 Neki indikatori stambene gradnje u legalnim okvirima**

Indikatori	Srbija			Beograd		
	1994	1997	2000	1994	1997	2000
Udeo stambenih investicija u GDP	1.9	1.1	0.5	np	np	np
Udeo stambenih investicija u GDP (1990=100)	58	33	15	np	np	np
Novosagrađeni stanovi na 1000 stanovnika	1.7	1.4	1.3	2.7	1.9	1.02
Novosagrađeni stanovi (1990=100)	39	32	19	47	34	17
Godišnji porast st. fonda	0.6	0.5	0.4	0.8	0.6	0.3
Godišnji porast stambenog fonda (1990=100)	40	30	28	45	32	16
Broj novosagrađenih stanova na 1000 sklopljenih brakova	291	262	247	509	372	178
Prosečna velicina stana u novogradnji (u m <sup>2</sup> )	74	78	79	64	72	76
Prosečna velicina stana u nodogradnji (1990=100)	100	105	106	98	111	117

Izvori: Statistički godišnjaci Jugoslavije i Beograda za odgovarajuće godine, Godišnje ankete o potrošnji domaćinstava SZS-a, Dokumentacione tabele SZS-a i RSZ-a o cenama stanova, Evidencije agencija za promet nekretnina i novinski oglasi

Kao i u drugim postsocijalističkim zemljama, u strukturi stambenih investicija (legalno registrovanih) dominiraju investicije neposrednih korisnika (Tabela 5.5). U poređenju sa socijalističkim periodom, to je novina u strukturi stambenih investicija za Beograd, gde su tokom socijalizma dominantni investitori bili društvena preduzeća i institucije, ali ne i za Srbiju. U Beogradu, individualni investitori postaju dominantni tek u drugoj polovini 1990-ih, i to pre svega zbog bržeg opadanja gradnje u režiji preduzeća (Tabela 5.6).<sup>33</sup> Takođe, visok udeo individualnih investicija (investicija krajnjih korisnika) ne treba da zavara da se na stambenom tržištu nije pojavio veliki broj građevinskih preduzetnika, ali oni još nisu spremni da preuzmu rizik investiranja u stanovanju (gradnju za nepoznatog kupca).

<sup>32</sup> Primera radi, broj novoizgrađenih stanova 2000. godine iznosio je u zemljama Evropske unije 6,0, u zemljama Centralne-Istočne Evrope (Šečka, Poljska, Mađarska) 2,1 a u Srbiji 1,3.

<sup>33</sup> Izuzetak je jedino 1999. godina kada je, kao i 1998, zabeležen značajniji porast ukupnog broja izgrađenih stanova, ali ove godine u režiji preduzeća. Ovaj zamah aktivnosti preduzeća drastično je prekinut 2000 godine, u kojoj dolazi do značajnog pada gradnje stanova i u režiji individualnih investitora (Tabela 5.2).

**Tabela 5.5 Novoizgrađeni stanovi prema tipu investitora, legalna gradnja**

Beograd	1990	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
1. Preduzeća	69,6	61,3	59,3	30,5	42,0	46,5	66,6	35,5
2. Pojedinci	30,3	38,7	40,7	69,5	58,0	53,5	33,4	64,5
Srbija								
1. Preduzeća	29,4	21,7	17,4	24,0	20,4	24,2	20,5	25,4
2. Pojedinci	70,6	78,3	82,6	76,0	79,6	75,8	79,5	74,6

Izvor: Statistički godišnjaci Jugoslavije i Beograda za odgovarajuće godine

**Tabela 5.6 Indeks broja novoizgrađenih stanova prema tipu investitora, 1990= 100, legalna gradnja**

Beograd	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
1. Preduzeća	41,7	36,0	19,2	20,7	29,7	33,9	9,2
2. Pojedinci	60,4	56,7	100,7	65,4	78,5	38,9	37,4
Srbija							
1. Preduzeća	28,7	18,8	27,6	22,9	24,0	20,4	/
2. Pojedinci	43,2	37,3	36,2	37,3	31,2	32,8	/

Izvor: Statistički godišnjaci Jugoslavije i Beograda za odgovarajuće godine

U 1996. godini, kada je broj izgrađenih stanova u režiji preduzeća izrazito opao a individualnih investitora dosegao broj iz 1990, po prvi put je i vrednost izgrađenih stambenih zgrada u individualnom vlasništvu bila veća od vrednosti stambenih objekata građenih u režiji preduzeća (Tabela 5.7). Ipak, ova tendencija je relativno nestabilna, jer je u godinama pojačane aktivnosti preduzeća i vrednost stambenih objekata građenih u njihovoj režiji dominantna (kao 1998 i 1999.). Tabela 5.7 pokazuje da su u strukturi preduzeća koja investiraju gradnju stambenih objekata do 2000. bila i dalje u dominaciji ona u društvenom vlasništvu, dok je porast udela vrednosti objekata investiranih od strane preduzeća u privatnom sektoru (najverovatnije privatnih developera) veoma spor (gradnja za tržište- nepoznatog kupca), a prema ovom kriterijumu i uloga kooperativnog sektora je zanemarljiva.<sup>34</sup> Tokom 1990-ih, u Beogradu je iz sredstava fondova solidarnosti godišnje izgrađeno oko 30%-35% stanova od ukupnog broja stanova čiji su investitori preduzeća<sup>35</sup>.

<sup>34</sup> Privatizacija društvenih preduzeća uopšte pa i u građevinarstvu je veoma spora a privatizacija u smislu prenosa pojedinih poslova (na primer, održavanja stambenih zgrada) na privatni sektor potpuno zapostavljena. Ovu mogućnost predviđa Zakon o održavanju stambenih zgrada (SGRS 1995/45) ali i među stanarima zgrada i među privatnim preduzetnicima nedostaje interesovanje za ovu soluciju usled nemogućnosti plaćanja/naplate usluga po tržišnom kriterijumu. Dobijeni podaci u Tabeli 5.3 u pogledu dominacije društvenih preduzeća u stanovanju, odgovaraju podacima prezentiranim u Tabeli 4.4 za druge zemlje u postsocijalističkoj transformaciji do 1994. U većini ovih zemalja, stambena provizija počela je da dobija drugačija obeležja u drugoj polovini odnosno krajem 1990-ih. Nažalost, u dostupnoj literaturi nema egzaktnih podataka koji ilustruju efekte privatizacije preduzeća u stambenoj proviziji. U 1995. godini stanovi proizvedeni za tržište (nepoznatog kupca) u Mađarskoj su iznosili 8% (a investirani od neposrednog korisnika 87%), a u Latviji 15% (javni sektor 47%, kooperativni 15%, a individualni-privatni 23%) od ukupnog broja izgrađenih stanova te godine (Tsenkova, 2000b:69).

<sup>35</sup> Ovaj podatak dobijen je izračunavanjem udela koji ima broj godišnje izgrađenih stanova iz fondova solidarnosti (dobijenog iz izveštaja sindikata Beograda) u ukupnom broju novoizgrađenih stanova u režiji preduzeća, za odgovarajuće godine prema zvaničnim statistici. Važno je napomenuti da nivo investicija u solidarnu stambenu izgradnju u pojedinim opštinama nije određen prevashodno razlikama u nivou budžetskih prihoda, što na postojećem nivou decentralizacije ove mere jeste značajna odrednica, već različitim odlukama lokalne vlasti u

**Tabela 5.7 Vrednost novoizgrađenih stambenih zgrada prema tipu investitora, legalna gradnja**

Beograd	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000
1. Preduzeća	79,1	73,0	31,0	36,0	59,8	65,7	42,3
Državna/društvena	np	50,5	26,4	16,5	26,0	35,1	22,0
Mešovita	np	22,4	3,5	10,5	20,9	18,8	3,5
Privatna	np	0,07	0,6	9,5	4,2	5,3	8,0
Zadruga	np	0,0	0,4	0,5	8,6	6,5	6,8
2. Pojedinci	20,9	27,0	69,0	63,0	40,2	34,3	57,7

Izvor: Dokumentacione tabele RSZ (Tabela 2.0) za odgovarajuće godine

**Tabela 5.8 Karakteristike novoizgrađenih stanova prema tipu investitora, legalna gradnja**

	1990		1994		1996		1997		1998		1999		2000	
	P	I	P	I	P	I	P	I	P	I	P	I	P	I
Beograd														
Prosečna vel. m <sup>2</sup>	63	70	63	78	60	83	63	79	66	83	65	90	68	80
Prosečan br. soba	2,2	2,9	2,3	3,3	2,0	3,3	2,1	3,5	2,3	3,1	2,4	3,6	2,4	3,1
Srbija														
Prosečna vel. m <sup>2</sup>	61	79	61	81	64	82	60	82	62	81	59	84	/	/
Prosečan br. soba	2,1	3,1	2,1	3,1	2,1	3,2	1,9	2,8	2,0	3,1	2,0	3,1	/	/

P= u reži preduzeća; I= u reži individualnih investitora

Izvori: Statistički godišnjaci Jugoslavije i Beograda za odgovarajuće godine

**Tabela 5.9 Neke karakteristike novoizgrađenih stanova u Beogradu, legalna gradnja**

	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000
1. Udeo individualnih kuća u ukupnom broju stambenih zgrada u naselju Beograd*	36,5	63,5	81,5	64,7	72,8	76,0	75,0
2. Udeo novih stanova dobijenih adaptacijom potkrovlja u ukupnom broju izgrađenih stanova u naselju Beograd	6,2	15,1	27,4	27,5	16,9	10,8	33,4

Izvori: Statistički godišnjaci Jugoslavije i Beograda za odgovarajuće godine i dokumentacione tabele

\* kao kuće za individualno stanovanje računane su prizemne i jednospratne stambene zgrade

Statistički podaci ukazuju da novoizgrađeni stanovi u režijski preduzeća nisu bitno izmenjenih standarda u odnosu na socijalistički period.<sup>36</sup> Novoizgrađeni stanovi u režijski individualnih investitora su i dalje nešto veći, i u laganom su porastu (Tabela 5.8). Prebacivanjem težišta stambenih investicija na pojedince (fizička lica) uslovljava generalni trend porasta veličine i sobnosti novoizgrađenih stanova, iako sporiji nego u drugim post-socijalističkim zemljama.<sup>37</sup> Ovde treba imati u vidu da statistika registruje legalno novoizgrađene stanove, što znači da stanovi individualnih investitora niskog standarda nisu obuhvaćeni, budući da se oni, u nedostatku novca, više realizuju u ilegalnom sektoru.

U pogledu standarda gradnje, ilegalna gradnja je u manjoj meri adekvatno infrastrukturno opremljena, iako ne u meri u kojoj bi se to moglo očekivati, zbog prethodno postojeće zakonske mogućnosti povezivanja na komunalne mreže bez uverenja o legalnom statusu objekta. Time je, međutim, ilegalna gradnja doprinela ogromnom opterećenju postojećih resursa komunalnih službi, čiji je nivo usluga, posledično, u padu. Može se reći da su novoizgrađeni stanovi i u legalnom i u ilegalnom sektoru jako segmentirani u pogledu veličine i kvaliteta/opremljenosti, sa malim udelom zaista luksuznih stanova. Usled dominacije individualnih investitora a u odsustvu mera podrške stambene politike, došlo je do izoštravanja razlika u standardu izgradjenih stambenih objekata u zavisnosti od socioekonomskog položaja investitora.

Individualni tip stanovanja postaje dominantan u okvirima legalne gradnje i u

---

Ovaj podatak dobijen je izračunavanjem udela koji ima broj godišnje izgrađenih stanova iz fondova solidarnosti (dobijenog iz izveštaja sindikata Beograda) u ukupnom broju novoizgrađenih stanova u režijski preduzeća, za odgovarajuće godine prema zvaničnoj statistici. Važno je napomenuti da nivo investicija u solidarnu stambenu izgradnju u pojedinim opštinama nije određen prevashodno razlikama u nivou budžetskih prihoda, što na postojećem nivou decentralizacije ove mere jeste značajna odrednica, već različitim odlukama lokalne vlasti u pogledu investicija u stanove solidarnosti. Na primer, u 2002. godini opština Kragujevac je imala približan nivo investicija u stanove solidarnosti kao i opština Niš iako sa gotovo dvostruko nižim budžetom, dok je opština Pančevo imala daleko niže investicije u solidarnu stambenu izgradnju, iako je istog nivoa budžetskih sredstava po stanovniku kao i opština Niš. Pri tome, među navedenim opštinama nema značajnih razlika u nivou (ne) zadovoljenosti stambenih potreba (Habitat, 2002).

<sup>36</sup> Čak i u godinama povećanog broja stanova građenih u režijski preduzeća, grade se stanovi prosečne veličine od oko 65m<sup>2</sup>, nedovoljno razvijene strukture, sa dominacijom dvosobnih stanova. Tako je 1999. u strukturi stanova građenih u režijski preduzeća jednosobnih bilo 23,4%, dvosobnih 42,3%, trosobnih 21,3%, četvorosobnih 10,0% a petosobnih samo 3%. Iste godine individualni investitori izgradili su 11,2% jednosobnih, 16,8% dvosobnih, 25% trosobnih, 19,6% četvorosobnih, i čak 27,3% petosobnih stanova. Preduzeća, s obzirom da je većinom reč o stanovima za tržište, grade manje stanove uzimaju u obzir nisku platežnu moć stanovništva. Nažalost, njihova cena je nedostupna većini domaćinstava.

<sup>37</sup> U zemljama sa uspešnijim ekonomskim indikatorima transformacije veličina novoizgrađenih stanova je veća, posebno u Sloveniji i Mađarskoj (Tabela 4.4). Poređenja radi, prosečna veličina stana u novogradnji je 2000. godine u zemljama EU iznosila 101m<sup>2</sup>, u bivšim socijalističkim zemljama Centralne Evrope 96m<sup>2</sup> a u Srbiji 79m<sup>2</sup>.

naselju Beograd (kontinuirano gradsko naselje) (Tabela 5.9)<sup>38</sup>. Ovaj tip stanovanja ostaje dominantan u ilegalnoj stambenoj gradnji, ali ne više samo na udaljenim, infrastrukturno neopremljenim lokacijama po obodu grada (Tabela 5.10). Gradnja u kontinuiranom gradskom naselju Beograda je dominantna i kod legalne i kod ilegalne gradnje (Tabela 5.10). S jedne strane, pripadnici elite grade luksuzne kuće za individualno stanovanje na tradicionalno elitnim gradskim lokacijama u neposrednoj blizini centra grada (nekad i ilegalno)<sup>39</sup>, dok se s druge strane, obodno širenje grada odvija gradnjom (često ilegalnog) podstandardnog individualnog stanovanja<sup>40</sup> nižih slojeva, kao i tokom socijalizma, a istovremeno dolazi do pugušćavanja gradskog tkiva nadogradnjom/adaptacijama postojećih zgrada kolektivnog stanovanja pretežno srednjih slojeva, takođe, i u legalnoj i u ilegalnoj formi (Tabele 5.9 i 5.10).

**Tabela 5.10 Obim legalne i ilegalne stambene izgradnje u Beogradu**

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Broj ilegalno izgrađenih stanova						
1. Beograd- ukupno	1548	2739	2514	2502	np	np
2. Beograd- naselje	1100	2120	2025	2090	np	np
3. Beograd- centralno gradsko područje *	102	151	302	315	np	np
Broj legalno izgrađenih stanova						
1. Beograd- ukupno	3886	4040	3143	4090	3254	1601
2. Beograd- naselje	2833	2028	2032	2613	2490	1238
3. Beograd- centralno gradsko područje	259	414	330	373	243	195
Broj il.stanova na 1000 legalno izgr.						
1. Beograd- ukupno	39,8	67,8	80,0	61,2		
2. Beograd- naselje	38,8	104,5	99,7	80,0		
3. Beograd- centralno gradsko područje	39,4	36,5	91,5	84,5		

Izvori : Statistički godišnjaci Jugoslavije i Beograda za odgovarajuće godine

Godišnji izveštaji Sekretarijata za komunalno pravne poslove Beograda (ilegalna gradnja)

\* kao centralne gradske lokacije uzeta su područja opština Savski Venac, Stari Grad, Vračar (centralne gradske opštine bez drugog tipa naselje u svom sastavu)

Raširenost fenomena nadogradnje stambenih zgrada ukazuje na zajedničke interese privatnih preduzimača u građevinarstvu i domaćinstava koja sa ograničenim resursima pokušavaju da poboljšaju svoju stambenu situaciju ili reše stambeno пита-

<sup>38</sup> Iako nema direktno uporedivih podataka, valja navesti da je u Pragu 1995 u strukturi novoizgrađenih stambenih objekata 55,6% bilo individualnih kuća a 44,4% kolektivnih stambenih zgrada, pri čemu je 25,9% bilo opštinsko vlasništvo, 2,8% kooperativno a 15,7% privatno. Međutim, 1997 dolazi do promene jer kolektivne zgrade postaju zastupljnije (individualnih je 35,2% a kolektivnih 64,8%), pri čemu je primetno povećanje udela stambenih zgrada u privatnom vlasništvu a opadanje u ostalim oblicima vlasništva (46,8% je privatno, 1,9% kooperativno a 16,1% opštinsko, ukupno 64,8%) (Sykora, 1998a). Dakle, dominacija individualnih kuća zabeležena je početkom 1990-ih da bi potom, karakteristično za veliki grad, njen udeo ipak bio smanjen (što je u skladu i sa relativno sporim procesom suburbanizacije u Pragu).

<sup>39</sup> Vujović (1997: 35) upućuju na primere atraktivnih lokacija koje su decenijama čuvane a koje se zaposedaju novoobogaćeni privatnici i politički moćnici, te ukazuje da bi samo na Dedinju trebalo srušiti oko 140 bespravno podignutih objekata (što stambenih što poslovnih).

<sup>40</sup> U Glasu od 11 juna 2001 godine pomoćnik ministra za urbanizam i građevinu, govori i o rasprostranjenosti gradnje kuća uz pomoć neukih majstora što za rezultat ima kuće sa lošom izolacijom, nekvalitetnim instalacijama, podstandardnim uslovima stanovanja.

nje. Privatni preduzetnici iskoristili su mogućnost odlučivanja stanara o preuređenju zajedničkih prostorija, jer nadogradnjom (i/ili čak i proširenjem gabarita zgrada) preduzetnik smanjuje troškove gradnje. Cena dodatnog stambenog prostora za stanare zgrade je posebno povoljna (jer preduzetniku omogućuju lokaciju a on deo troškova prebacuje na stanove koje će prodati na tržištu). Interes preduzetnika je da napravi što više novih stambenih jedinica kako bi njegova zarada bila veća ujedno gradeći manje stanove koji odgovaraju mogućnostima realne tražnje. To je podsticalo da se ovaj vid stambene gradnje odvija ilegalno, pre svega probijanjem uslova dobijenih na osnovu građevinske dozvole. Stanari zgrada na kojima se vrši dogradnja/adaptacija su zainteresovani, čak i oni koji ne ostvaruju stambeno proširenje, jer dobijaju krečenje fasade, uređenje stepenišnog prostora, uvođenje interfona na račun preduzetnika odnosno kupaca novih stanova.

Ilegalna stambena izgradnja je bila u stalnom porastu tokom 1990-ih godina a Tabela 5.10 pokazuje da je u Beogradu (za koga su podaci jedino raspoloživi) 1996. godine došlo do izjednačavanja broja legalno i ilegalno izgrađenih stanova na svim lokacijama. Ukoliko se ukupan broj evidentiranih ilegalnih stanova stavi u odnos sa ukupnim stambenim fondom Beograda (procenjenim na godišnjem nivou) dobija se podatak da je 1994. bilo 17% ilegalno podignutih stanova u Beogradu a da se njihov udeo povećao na 21,9% 1998. godine.<sup>41</sup>

Nedovoljne stambene investicije, bez obzira na tip investitora, visoke poreske stope/takse za korišćenje zemljišta i infrastrukture (čiji udeo u ukupnim troškovima gradnje u Srbiji može da se kreće u rasponu od 5% pa čak i do 50%, zavisno od grada i lokacije), komplikovana administracija dobijanja potrebnih dozvola, nerešena pravna pitanja u sferi vlasništva nad nekretninama, nefleksibilna tehnologija gradnje velikih građevinskih preduzeća, neki su od faktora koji su učinili izgradnju stanova veoma skupim i dugim procesom. Mnogi od ovih faktora predstavljaju nepromenjeno socijalističko nasleđe i uslovljavaju još jedan recidiv socijalističkog stambenog sistema: veliki broj nezavršenih stanova na godišnjem nivou (u 2000. godini bilo je 39490 nezavršenih stanova dok je iste godine završeno 10372 stana).

## 5.5. Dostupnost adekvatnog stanovanja

Nedovoljnost i neefektivnost postojećih rešenja u okviru stambene regulative uslovlili su izrazito visok stepen „komodifikacije” u stanovanju u Srbiji tokom

<sup>41</sup> I u Tabeli 5.10 broj ilegalno izgrađenih stanova je procenjen jer se evidentiraju samo stambeni objekti. Kako je većinom reč o individualnom tipu stanovanja, pošlo se od pretpostavke da u proseku svaki objekat ima 1,3 stana. Ova procena rezultat je uvida u odnos broja stanova i stambenih zgrade visine do 2 sprata (odnosno prizemnih i jednospratnih) u legalnoj gradnji. Posebno na lokacijama centralnog gradskog područja, to može da rezultira podcenjenim brojem ilegalno izgrađenih stanova u meri u kojoj su oni rezultat nadgradnje objekata kolektivnog tipa stanovanja. Pouzdanost ovih podataka ograničena je i činjenicom da oni zavise od ažurnosti opštinskih službi u popisivanju ilegalno izgrađenih objekata. Tako za 1998. godinu nedostaju podaci za opštinu Zemun zbog lošeg odnosa nosilaca opštinske (SRS) i gradske (SPO) vlasti u tom trenutku. Gradski sekretarijat za imovinsko pravne poslove pratio je fenomen ilegalne gradnje zaključno sa 1998. godinom na način koji omogućava izdavanje stambenih objekata. Nakon toga raspolaže se samo ukupnim brojem ilegalno izgrađenih objekata na godišnjem nivou po opštinama.

1990-ih. Razmatrajući haotično stanje u Beogradu, Vujović (1997: 37) je ukazao da su problemi sa kojima se suočavamo posledica nefunkcionisanja korektivnih elemenata pravne države u domenu tržišta, jer ona nije ni konstituisana, usled čega i tržište funkcioniše u znaku sive/ilegalne ekonomije.

Najozbiljniji efekti postsocijalističke (de)regulacije stanovanja tokom 1990-ih u Srbiji, od uticaja na problem dostupnosti adekvatnog stanovanja, mogu se sumirati na sledeći način:

- značajan pad stambenih investicija i legalne stambene izgradnje
- porast stanova građenih u sektoru sive/ilegalne ekonomije.
- nepostojanje stambenog fonda koji bi obezbedio zbrinjavanje najugroženijih društvenih grupa
- nepostojanje mera koje bi olakšale rešavanje stambenog pitanja novoformiranih domaćinstava

### 5.5.1 Problem troškovne dostupnosti

Zaoštravanje problema dostupnosti jedan je od najozbiljnijih efekata promena u stanovanju. Pri tome, imaju se u vidu dva aspekta dostupnosti: 1. nivo troškova neophodnih da bi se obezbedio stan (kupio/iznajmio), 2. nivo tekućih troškova vezanih za korišćenje stana: komunalne usluge, tekuće održavanje, isl.

**Tabela 5.11 Neki indikatori dostupnosti stanovanja**

Indikatori	Srbija			Beograd		
	1994	1997	2002	1994	1997	2002
Cena novog stana (prosečna za sve stanove) prema prosečnom dohotku domaćinstva.	21.8	19.2	20,8	21.5	20.5	22.6
Cena novog stana (prosečna za ilegalnu gradnju) prema prosečnom dohotku dom. **	11.8	10.3	9,8	9.3	9.1	9.0
Prosečna cena stana (svih) prema prosečnom dohotku	np	np	np	np	13.5	13.8
Prosečna renta (u privatnom sektoru) prema prosečnom dohotku domaćinstava	np	np	0,35	np	0.55	0.52
Udeo troškova rente (socijalni sektor) u prosečnom dohotku domaćinstava (%)	1.5	2.2	1.7	1.6	3.6	3.0
Udeo komunalnih troškova u prosečnom dohotku dom. (%)	6.3	12.2	14.6	4.5	11.8	14.9
Udeo komunalnih troškova u prosečnom dohotku dom. (1990=100)	89	172	195	67	176	200

Izvori: Statistički godišnjaci Jugoslavije i Beograda za odgovarajuće godine, Godišnje ankete o potrošnji domaćinstava SZS-a, Dokumentacione tabele SZS-a i RSZ-a o cenama stanova, Evidencije agencija za promet nekretnina i novinski oglasi

Sužavanje opcija rešavanja stambenog pitanja nakon masovne privatizacije stanova i faktičkog nestajanja programa gradnje stanova uz značajnu podršku drža-

vnih subvencija, nameće veliki problem dostupnosti domaćinstvima bez stana, jer je odnos prosečne cene stana i prosečnog godišnjeg dohotka domaćinstva izrazito nepovoljan<sup>42</sup> (Tabela 5.11). Ovaj problem je, kao i u drugim postsocijalističkim zemljama, pojačan nedostatkom dostupnih mera finansijske podrške. Tako su komercijalni krediti banaka nedostupni domaćinstvima sa prosečnim, pa čak i sa dvostruko višim od prosečnih primanja (imajući u vidu da je mesečna rata otplate za stan prosečne veličine u Beogradu oko 250 EUR-a, a da je prosečni prihod domaćinstva sa dvoje zaposlenih, krajem 2003 u Beogradu, iznosio oko 280 EUR-a), što objašnjava i nisku tražnju za stambenim kreditima komercijalnih banaka.

Visoke rente u privatnom sektoru čine i ovu opciju rešavanja stambenog pitanja nedostupnom domaćinstvima sa prosečnim primanjima, jer zahtevaju više od polovine njihovih prihoda (bez dodatnih troškova za komunalne usluge) (Tabela 5,11).<sup>43</sup> Kontrolisani nivo renti u uskom segmentu stambenog fonda koji nije otkupljen ili u kome nije rešeno pitanje denacionalizacije, čini ih stavkom niskog udela u strukturi ukupne potrošnje domaćinstava sa prosečnim primanjima (Tabela 5.11), uprkos opštem trendu osiromašenja i pada prosečnih dohodaka.<sup>44</sup>

Kao i u drugim postsocijalističkim zemljama, smanjene ponudu novoizgrađenih stanova pratilo je i smanjenje efektivne tražnje. U poređenju sa drugim zemljama, međutim, slučaj Srbije specifičan je po stabilno visokim ili čak rastućim cenama stanova uprkos padu prosečnog dohotka domaćinstava odnosno smanjena efektivne tražnje po ovom osnovu. Moguće objašnjenje je izbeglička imigracija, jer je približno 40 000 domaćinstava formiralo dodatnu tražnju pri kupovini stanova, a oko 80 000 domaćinstava pri iznajmljivanju stanova. Takođe, dugotrajno inflatorno okruženje uticalo je na pojavu spekulativne tražnje, jer su se investicije u stanovanje smatrale najboljim vidom zaštite vrednosti novca.

<sup>42</sup> Za izračunavanje odnosa prosečne cene stana i prosečnog dohotka, korišćena je metodologija UN Habitat-a. Tako je srednja vrednost odnosa cene stana i dohotka domaćinstva računata pojedinačno za legalno novoizgrađene stanove, novoizgrađene stanove u ilegalnom sektoru, i za stanove na sekundarnom tržištu. U prvom slučaju korišćeni su podaci zvanične statistike, u drugom je napravljena procena umanjivanjem prosečne cene legalno novoizgrađenih stanova i to 30% u odnosu na troškove gradnje (uzimajući u obzir neprijavljeni rad, samoizgradnju i nabavku materijala po nižim cenama), i 100% u domenu troškova opremanja i korišćenja zemljišta (koji u Beogradu učestvuju sa oko 40% u ceni stana novogradnje). U trećem slučaju, korišćeni su i podaci agencija za promet nekretnina i novinski oglasi (kako bi se obuhvatila cena stanova na sekundarnom tržištu). Dobijeni raskorak cene prosečnog stana u odnosu na prosečan dohodak domaćinstva je aproksimativan i nedovoljno pouzdan, jer se ne poseduju pouzdane informacije o dohotcima domaćinstva a obzirom na visok nivo aktivnosti stanovništva u sivoj ekonomiji, ali je u svakom slučaju ilustrativan.

<sup>43</sup> Izračunata je prosečna godišnja renta u privatnom sektoru u odnosu na prosečan godišnji dohodak domaćinstava. Za prvi pokazatelj korišćeni su novinski oglasi i podaci agencija za promet nekretnina. Za drugi pokazatelj, kao i kod odnosa cene prosečnog stana i prosečnog dohotka domaćinstva, prosečan dohodak domaćinstava odnosi se na sva domaćinstva. Pri tome, korišćeni su podaci o prosečnoj zaradi, te su za određenje prosečnog dohotka domaćinstva uzete dve prosečne zarade. Potom je tako izračunat dohodak uvećan za 25% (što se može uzeti kao realno povećanje prihoda domaćinstava po osnovu rada u sivoj ekonomiji) (Ekonomski institut, 1998).

<sup>44</sup> Izvestan pad udela renti u troškovima domaćinstava pre je metodološke prirode jer je prosečan nivo rente stavljen u odnos sa prosečnim dohotkom svih domaćinstava a ne samo nosilaca stanarskog prava nad stanovima u društvenoj svojini, čiji su dohotci verovatno nešto niži od prosečnih jer su korisnici nacionalizovanih/neotkupljenih stanova mahom starija domaćinstva, domaćinstva sa manjim prihodima odnosno manjom moći da realizuju pravo otkupa.



Nepovoljan odnos cene prosečnog stana u novogradnji i prosečnog godišnjeg dohotka domaćinstva ukazuje na jedan od osnovnih motiva ilegalne gradnje odnosno kupovine ilegalno izgrađenih stanova (čija je cena niža i do 50%). U postojećem institucijskom vakuumu domaćinstva se ponašaju racionalno jer mogućnost legalizacije stanova post festum zapravo predstavlja jedini mehanizam etapnog rešavanja problema dostupnosti stanovanja.

Kada je reč o tekućim stambenim troškovima, tokom 1990-ih primetan je porast cena komunalnih usluga odnosno njihovog udela u troškovima domaćinstava (Tabela 5.11). Na osnovu ankete rađene za potrebe studije o siromaštvu u Srbiji 2002, pod pokroviteljstvom Svetske banke, ukupni troškovi za stan prosečno čine 22% rashoda domaćinstava. Usled malog udela domaćinstava koja otplaćuju stan, ali i onih koja rentiraju u privatnom sektoru, ovaj udeo na prosečnom nivou nije preterano visok. Ipak, na osnovu podataka istog istraživanja oko 18% domaćinstava nalazi se u dugovima odnosno ima neplaćene račune za stan. U pogledu mogućnosti domaćinstava da investiraju u održavanje kvaliteta stana odnosno njegovog podizanja, navedeno istraživanje pokazuje da je samo 26% domaćinstava imalo takve investicije u 2001. godini, ali i da su one usmerene samo na otklanjanje najurgentnijih kvarova, te da nisu prelazile 10% godišnjeg prihoda prosečnog domaćinstva.

### 5.5.2 Značaj sekundarnog tržišta stanova

U uslovima nerazvijene stambene politike, visokih cena stanova u novogradnji, kao i rasprostranjenosti vlasništva nad stanovima, na značaju dobijaju transakcije na sekundarnom tržištu stanova i strategije bazirane na rekombinovanju stambenih i drugih resursa pri rešavanju problema dostupnosti i adekvatnosti stanovanja. Na osnovu evidencije većih agencija u Beogradu<sup>45</sup>, godišnje se oko 3-4% ukupnog stambenog fonda nalazilo u prometu, u periodu 1994-1997 kao i tokom 2000<sup>46</sup>. Na nivou godišnjeg broja transakcija, u prvom periodu je oko 25% stanova prodavano bez zahteva za kupovinom novog stana dok je 2000. godine udeo takvih slučajeva opao na 15%. Anketirani agenti smatraju da je ovaj tip prodaje stanova u prvom posmatranom periodu najčešće bio povezan sa kapitalizacijom otkupljenih stanova po osnovu ugovora o održavanju kao i prodajom stanova koja je neposredno prethodila odlasku domaćinstva u inostranstvo. Smanjenjem ovih motiva objašnjava se i pomenuti pad prodaje stana bez kupovine novog, dok se u ostalim slučajevima takav

<sup>45</sup> Istraživanjem su obuhvaćeni agenti i evidencije nekoliko većih agencija u Beogradu (Menadžer, Eko-kec, i sl; kao i 10-tak advokatskih kancelarija koje se bave prometom nekretnina. Pokazalo se da sve agencije raspolažu ukupnom bazom podataka o prometu nekretnina za Beograd, te su i dobijeni odgovori pokazali veliki stepen ponovljivosti (zasićenost informacija). Intervjuom su bila obuhvaćena sledeća pitanja: % stanova u toku godine koji su prodati u cilju kupovine dva manja/jeftinija kako bi se omogućilo razdvajanje proširenih porodica, % stanova prodati radi kupovine jeftinijeg/manjeg stana a u cilju sticanja novca; % prodatih stanova bez kupovine drugog; % kupljenih stanova bez prethodne prodaje drugog stana ili drugih nekretnina, pri čemu je u svim kombinacijama tražena ocena socijalne pozicije i motiva/ciljeva dominantnih aktera transakcije. Ovako dobijeni podaci svakako ne zadovoljavaju kriterijum pouzdanosti ali visoka konzistentnost u odgovorima dobijenim na standardizovana pitanja ipak ukazuje na njihovu upotrebljivost u eksplorativno-informativnom smislu.

<sup>46</sup> Nažalost nema sličnih podataka za glavne/velike gradove postsocijalističkih zemalja, osim za Sofiju gde Tsenkova (1998) procenjuje da je godišnje 2-3% stambenog fonda u transakcijama.

vid prodaje najčešće povezuje sa stambenim investicijama u dogradnju/započinjanje gradnje individualne kuće ili otpočinjanje privatnog biznisa. Tokom 2000. godine na ovaj način su najčešće bili prodavani nasleđeni stanovi, dakle u kojima lica koja ih prodaju nikada nisu stanovali, a uglavnom je reč o manjim stanovima. U periodu 1994-1997, oko 30% stanova prodato je radi neposredne kupovine drugog stana, manjeg ili na lošijoj lokaciji, da bi se transakcijom omogućilo sticanje određene sume novca. Tokom 2000. godine udeo ovakvih transakcija je porastao na 40%. Ova strategija u značajnoj meri povezana je i sa Željnom roditelja/bliskih srodnika da novčanu razliku u vrednosti stanova namene rešavanju stambenog pitanja svoje odrasle dece/unučadi. Oko 30% stanova u transakcijama, za oba posmatrana perioda, prodato je radi kupovine dva manja stana, što je najčešće povezano sa strategijom razdvajanja roditelja od odrasle dece koja su zasnovala bračnu zajednicu. Ova solucija je, kao i prethodna, povezana sa porastom ponude malih stanova u novogradnji (ne retko ilegalnoj) dobijenih nadgradnjama i adaptacijama, koji se takođe nalaze u prometu posredstvom agencija. Obe opcije, takođe, ne doprinose porastu usklađenosti karakteristika stana i potreba domaćinstava, naprotiv one ukazuju na nesolventnu tražnju koja podspešuje kvalitativnu nestašicu stanova. Prodaja manjeg stana radi kupovine većeg uz doplatu ili kupovina stana za gotov novac, bez prethodne prodaje drugog stana (ili drugih nekretnina), je veoma retka opcija. Ona je u periodu 1994-1997 bila zastupljenija u oko 20% transakcija a tokom 2000. u 10%.

Opseg stanova koji su u prometu ipak nije veliki jer strukturne karakteristike stanova u odnosu na potrebe prosečnih porodica u bitnoj meri ograničavaju manipulative opcije domaćinstava i/ili vode produblivanju kvalitativne nestašice stanova za većinu stanovništva. U ovom kontekstu relevantan je nalaz Mrkšića (1995:69) da je prodaja stana poslednja opcija na koju bi se domaćinstvo, suočena sa nezaposlenošću i siromašanjem, odlučilo u cilju prevazilaženja egzistencijalnih problema.<sup>47</sup>

Agencije za promet nekretnina raspoložu i procenom da se, u ukupnoj potražnji stanova, samo do 5% stanova kupuje radi obavljanja poslovne delatnosti, i to većinom u centru grada. Ovaj podatak govori o relativno sporom procesu konverzije stambenog u poslovni prostor (i na centralnim gradskim lokacijama)<sup>48</sup> jer je on limitiran nestašicom stanova, a nije ga mogla podstaći ni denacionalizacija stanova.

### 5.5.3 Sprovođenje socijalnih programa

Tokom 1990-ih osnovni socijalni program u stanovanju uopšte nije funkcionisao. Prema podacima Centra za socijalni rad u Beogradu (Mihajlović, 1999),<sup>49</sup> u

<sup>47</sup> Mrkšić ukazuje da je prodaja sitnih dobara prva linija u borbi za preživljavanje, aktivnosti u sivoj ekonomiji su druga linija, koja još sprečava frontalni proboj poslednje linije odbrane, tj prodaju kuća i stanova (1994:).

<sup>48</sup> Prema podacima Beogradskog zavoda za informatiku iz 2000. godine udeo stanova pretvorenih u poslovni prostor bio je veoma nizak u svih 10 opština užeg gradskog područja. Najviši udeli, ipak, su u centralnim opštinama: Stari Grad, Savski Venac i Vračar (0,4%, 0,3% i 0,5% respektivno, što je u proseku tri puta veća zastupljenost stanova pretvorenih u poslovni prostor nego u ostalim opštinama).

<sup>49</sup> Gradski centar za socijalni rad u Beogradu predviđa konkurs za dodelu retkih stanova u vlasništvu opštine za ove namene, nad kojima korisnik stiče svojstvo zakupca stana na neodređeno vreme ali ne i pravo kupovine stana (otkupa) bez izričite saglasnosti Gradskog centra za socijalni rad.

periodi 1994-1998 na ovaj način je stambeno zbrinuto samo 36 porodica, što je izuzetno malo ako se ima u vidu da je 234 bilo registrovano za dodelu stanova tokom 1999. Situacija je još gora kada se imaju u vidu karakteristike dodeljenih stanova, koji su u potpunosti neodgovarajući potrebama i broju članova domaćinstava kojima se dodeljuju. Struktura registrovanih porodica ukazuje da su potrebni veći stanovi jer je 55% registrovanih domaćinstava jednočlano a ostalo su porodice sa decom.<sup>50</sup> Većina ih živi po podrumima, šupama i napuštenim vagonima. Podatak da 50% evidentiranih stambeno ugroženih lica pripada kategoriji radno sposobnog stanovništva ukazuje da zakonska odrednica, po kojoj pravo na rešavanje stambenog problema pod okriljem socijalne zaštite imaju samo materijalno ugrožena za rad nesposobna lica, u praksi biva proširena na lica sposobna za rad koja se nalaze u stanju teške socijalne bede. Time se potvrđuje da socijalna zaštita u okviru stanovanja mora imati precizne kriterijume kojima se definiše i prepoznaje stambena beda i beskućništvo.

Registrovani broj slučajeva pojedinaca/podrođica u stanju potrebe za stambenim smeštajem svakako je drastično potcenjen, jer u uslovima nefunkcionisanja sistema stambenog zbrinjavanja mnogi, iako u stanju potrebe, ne nalaze razlog da se registruju. Istraživanjem podstandardnog stanovanja u Beogradu, na teritoriji obuhvaćenoj Generalnim urbanističkim planom, procenjeno je da je 1995. godine oko 15% populacije živelo u stambenoj bedi i siromaštvu (Macura i dr., 1995). Imajući u vidu priliv izbegličkog/raseljenog stanovništva može se pretpostaviti da je ovaj postotak znatno povećan, kao i broj beskućnika u najužem smislu ovog pojma, na šta ukazuje i podatak da 4,8% izbeglica odnosno 10,9% interno raseljenih lica nema stalan smeštaj (BZS, 1998), čemu treba dodati i podatak da je 6.8% domaćinstava u Srbiji u stanju akutne potrebe za stanom (nema stan). Takođe, u narednom periodu, kada se režim sankcionisanja neplaćanja stanarina i komunalnih usluga pooštri moguće je očekivati porast beskućnika i po ovom osnovu, posebno zato što će sve veći broj novoformiranih domaćinstava biti upućen na privatni sektor iznajmljivanja stanova. Odnos procenjenog i evidentiranog broja beskućnika ukazuje da je ovaj problem u potpunosti neadekvatno prepoznat i zakonski tretiran<sup>51</sup>.

U nekim od težih socijalnih slučajeva bez rešenog stambenog pitanja, koji su privukli pažnju javnosti u periodu 1996-2000, u Beogradu je vlast sporadično/incidentno reagovala, obezbeđujući stan iz fonda Direkcije za gradsko građevinsko zemljište, od čega je pravljena politička promocija a Centar za socijalni rad Beograda, pri tome, u takve akcije uopšte nije bio ukljućivan.<sup>52</sup> I sredstva javne komunikacije, pod

<sup>50</sup> Uglavnom su na raspolaganju stanovi manji od 30m<sup>2</sup>, bez adekvatne opremljenosti vodom, kanalizacionim sistemom pa čak i elektrićnom energijom, često vlažni i bez mogućnosti provetravanja. Bilo je i slučajeva kada su porodice odbile ponuđeni smeštaj jer im je bolji onaj u kome se nalaze, a koji je procenjen kao neadekvatan i na osnovu kojeg je i stećeno pravo na drugi smeštaj. Socijalni radnici istiću i da je u situaciji nedostatka stanova za smeštaj socijalno ugroženih porodica neophodna bliksa saradnja opština kako bi se stanovi kojima se na teritoriji grada raspolaže iskoristili što adekvatnije. Međustranaćke nesuglasice, međutim, direktno su uticale na fragmentaciju gradskog prostora i potpuno paralizovanje saradnje između opština u kojima je lokalna vlast bila u rukama opozicije i onih u rukama stranaka koje su bile na vlasti na republičkom nivou (do 2000).

<sup>51</sup> Loša evidencija i monitoring beskućništva karakteristićan je za zemlje u kojima ono predstavlja ozbiljan problem, dok je zemljama sa adekvatnim merama zaštite beskućnika i njihova registracija razvijeniija (Avramov, 1997).

<sup>52</sup> Navedene tvrdnje zasnovane su na razgovoru koji sam imala sa zaposlenima u Centru za socijalni rad Beograda.

značajnim pritiskom političke vlasti do 2000. godine, zapostavljala su pitanja stambene bede, nestašice i beskućništva, što je dodatno onemogućavalo da se problem dostupnosti stanovanja, iako masovan, prepozna kao društveni a samim tim i u domenu institucionalne odgovornosti.

U pogledu rešavanja stambenog pitanja izbeglica, UNHCR je nakon 2000. inicirao programe izgradnje i distribucije ograničenog broja stanova kao i obezbeđenja stana strategijama samo-gradnje i specifičnih kratkoročnih kredita za nabavku neophodnog građevinskog materijala. Komeserijat za izbeglice republičke vlade i lokalne vlasti uključene su u ove programe, pre svega u procesu selekcije korisnika odnosno ustupanja zemljišta i obezbeđenja odgovarajućih infrastrukturnih pretpostavki.

## 5.6 Mogući model/inicijacija stambene politike u Srbiji

Početak 1990-ih stambena situacija u Srbiji bila je manje ili više slična kao i u drugim postsocijalističkim zemljama, što se pre svega odnosi na pad stambenih investicija i proizvodnje stanova, privatizaciju stambenog fonda, odsustvo sistemskih reformi stambenog sektora uključujući i reformisanje preostalog dela javnog rentalnog sektora. U ovom periodu Srbija je ipak bila specifična po izrazito visokom raskoraku cene prosečnog stana i prosečnog godišnjeg dohotka domaćinstava.<sup>53</sup> Nakon 1994, razlike među postsocijalističkim zemljama počinju da se kristališu u pogledu primenjenih opcija socioekonomske transformacije i njihove uspešnosti, što se odražava i u sferi stanovanja, pre svega u pogledu kreiranja pretpostavki za regulaciju ove oblasti. U odnosu na iskustva drugih postsocijalističkih zemalja, Srbija i u ovom pogledu značajno kasni, posebno u odnosu na zemlje Centralne Evrope. Podaci za drugu polovinu 1990-ih u većoj meri potvrđuju ulazak u fazu blokirane transformacije bez ostvarenog napretka ni u jednom od bazičnih indikatora u oblasti stanovanja, što reflektuje ozbiljne poremećaje na stambenom tržištu<sup>54</sup>.

I u Srbiji, oblast stanovanja je dobar primer da se izmena svojinskog statusa ne može izjednačavati sa privatizacijom jer ona podrazumeva izgradnju stabilnih institucija i efikasne države. Akteri političke vlasti u Srbiji tokom 1990-ih, umesto da preduzmu odgovornost u regulisanju ove oblasti, iskoristili su prednosti koje su proizlazile iz nedovoljno definisanih normi: prvo kroz privatizaciju stanova (bez regulisane denacionalizacije), potom distribuciju stanova građenih javnim/društve-

<sup>53</sup> Prema tvrdnji Hegedus, Tosics, Mayo (1996: 124) u zemljama Centralne Evrope vrednost ovog indikatora stabilizovala se već 1994 na nivou 6-7: 1. U zemljama Južne Evrope, situacija je nepovoljnija (oko 10:1, u Sofiji 1995. ovaj indikator je iznosio 14:1) (Tsenkova, 2000b: 73, 98).

<sup>54</sup> U ovom kontekstu ipak treba naglasiti da je iskustvo Albanije sasvim specifično u odnosu na Srbiju i da je fenomen bespravne gradnje, iako veoma rasprostranjen, u Beogradu uslovio daleko manje rasprsnuce grada nego u Tirani. Razloge treba tražiti u specifičnostima socijalističkog sistema i produkovanog stepena podurbanizovanosti koji je bio daleko veći u Albaniji/Tirani. Takođe, tokom 1990-ih u Srbiji je siromaštvo postalo urbani fenomen (Pošarac, 1995:12) (prema Anektama SZS-a o potrošnji domaćinstava čak su poljoprivredna domaćinstva raspolagala većom novčanom masom od nepoljoprivrednih), što je drastično umanjilo pull faktor gradova, kao i u Madarskoj (Tosics, 1997).

nim sredstvima i na kraju posredstvom ilegalne stambene izgradnje. Time se potvrdilo Harloevo (1996:7) zapažanje o značaju socijalnog kapitala razvijenog tokom socijalizma u privatizaciji državnih/društvenih dobara (u ovom slučaju stanova) i Starkova (1990:366) opaska o mogućem karakteru transformacije od plana ka klanu (umesto ka tržištu), zbog sposobnosti socijalnih grupa koje imaju političku moć da doziraju uvođenje tržišta i prisvajaju dobit po ovom osnovu.

Promene u stanovanju nakon 2000. ukazuju tek na prve korake u odvajanju socijalne i ekonomske politike u ovoj oblasti, suzbijanju ilegalne gradnje, jačanju lokalne samouprave i materijalnih resursa kojima ona treba da ostvaruje funkcije u stanovanju. Ipak kreiranje drugih institucionalnih pretpostavki ozbiljnim reformama teče veoma sporo, bez čega je nemoguće postići potrebnu afirmaciju različitih oblika stanarskih statusa i smisla definisanje socijalnih prava u stanovanju. I nakon 2000. godine novi institucionalni okvir stambene politike ostao je nerazvijen, politički akteri su istrošeni da krenu u prevazilaženje nagomilanih problema na sistemski način i povrate izgubljeno poverenje stanovništva u institucije, a stanovništva je iscrpljeno da podnese dalji teret transformacionih šokova. U ovakvim okolnostima teško je govoriti o bilo kakvom modelu stambene politike. Najrealnije je da će neki budući model dobiti obliča karakteristična za zemlje Južne Evrope (rudimentarni tip socijalne države sa velikim oslanjanjem na porodične/neformalne strukture, i značajnim postotkom sive ekonomije). Interesantno je napomenuti da su Italija i Grčka upravo zemlje koje su pokazale najveću zainteresovanost investiranja u programe (socijalnog) stanovanja u Srbiji nakon 2000.

Imajući u vidu sadašnju stambenu situaciju u Srbiji, postojeća rešenja i dominantne prakse, iskustva drugih postsocijalističkih i zemalja razvijenog sveta, moguće je navesti nekoliko bitnih mera koje je uputno koncipirati.

- Formiranje institucionalnih tela na republičkom i lokalnom nivou (odgovarajuće agencije) u čijoj nadležnosti bi trebalo da bude razvoj strateških dokumenata stambene politike, kao okvira donošenja potrebne pravne i finansijske regulative, kao i koordinacija aktivnosti operativnih institucija/službi (ministarstava odnosno sekretarijata, i sl.)
- Pojmovno određenje bitnih kategorija: socijalno stanovanje, tipovi socijalnog stanovanja (u javnom sektoru, u neprofitnom sektoru, i sl), stambene subvencije kojima se postiže pristupačnost socijalnog i/ili drugih tipova stanovanja, ciljne grupe za određeni tip socijalnog stanovanja (kriteriji sticanja i gubitka prava pristupa), minimalni i maksimalni standardi u domenu socijalnog stanovanja (kako gradnje tako i nastanjenosti), maksimalni udeo stambenih troškova u ukupnim troškovima domaćinstva iznad kojeg se stiče pravo na stambeni dodatak, mehanizmi kontrole primenljivosti različitih tipova državnih subvencija, itd.
- Definisanje ciljeva stambene politike ne mora da prati u potpunosti razvijen sistem mera, već se njihovoj realizaciji mora pristupati etapno (zavisno od finansijskih/budžetskih mogućnosti i dostignutih stambenih standarda).

Otuda se može poći od relativno nižih minimalnih standarda nastanjenosti ili uže definisanih ciljnih grupa za pojedine mere, a potom ih postupno prilagođavati predviđenim socijalnim ciljevima.

- Prepoznati ključne aktere u domenu socijalnog stanovanja i odrediti načine njihovog poslovanja. Osnovni princip koji se mora primeniti u razvoju ovog sektora je princip povraćaja uloženi sredstava, što je potpuna novina u odnosu na socijalističko iskustvo.
- Zakonom regulisati pojam opštinskog vlasništva, no, pored opština/lokalne vlasti vlasnici stanova u socijalnom sektoru mogu biti i stambene asocijacije u vlasništvu opštine ili druge neprofitne stambene organizacije, kao i privatna profitna preduzeća koja naprave specijalni ugovor sa lokalnom vlašću. U ovom kontekstu bitna distinkcija socijalnog stanovanja bila bi da sav stečeni prihod biva reinvestiran u stanovanje.
- Osnivanje fondova za stambenu izgradnju na republičkom i lokalnom nivou, kako bi se sredstva kojima država intervniše u stanovanju (na stambenom tržištu) mogla koristiti na način koji obezbeđuje maksimum efikasnosti i efektivnosti javnih subvencija.
- Značajne subvencije neophodne su kako u domenu podsticanja gradnje (ponuda) tako i u domenu obezbeđivanja troškovne dostupnosti stanova korisnicima (potražnja).
- U uslovima budžetskih ograničenja razvoj redefinisanih sistema javnih subvencija i socijalnog stanovanja nije moguć bez pomoći iz inostranstva. Bez definisanog institucionalnog okvira inostranu pomoć je teško realizovati a što se sa njegovim razvojem više kasni povećava se verovatnoća značajnijeg uticaja spoljašnjih faktora.
- Deregulacija renti u postojećem javnom sektoru u cilju diverzifikacije rentalnog sistema (po kvalitetu, visini rente i socijalnom profilu korisnika), ne ukazuje se značajnom merom zbog redukovanog fonda. Ipak, neophodno je da se rente postepeno podignu do realnih troškova održavanja.
- Pri gradnji/formiranju novog fonda u javnom vlasništvu treba razmišljati o njegovoj diverzifikaciji jer bi projekti zasnovani na najužoj definiciji socijalnog stanovanja (namenjeno najugroženijem i najsiromašnijem stanovništvu) nosili sobom opasnost getoizacije odnosno socijalne isključenosti korisnika. Instrumentima prostornog planiranja treba izbegavati prostornu koncentraciju ovakvih projekata kao i njihovo dislociranje na izrazito udaljenim i marginalizovanim lokacijama.
- Treba razmišljati i o preusmeravanju sredstva koja se prikupljaju iz fonda zarada (ili bilo kog mehanizma koji bude nasledio postojeći) sa stambenih investicija u novogradnju na kupovinu stanova na sekundarnom tržištu, proceniti da li se istim sredstvima može doći do većeg broja stanova odnosno postići li se na taj način aktivacija kvalitetnog fonda nenastanjenih stanova.

Ovu meru treba sinhronizovati sa merama o posebnom oporezivanju imovine koja nije u funkciji (nenastanjeni stanovi) čime bi se vlasnici motivisali na prodaju.

- Posebnu pažnju treba posvetiti (potencijalnoj) ponudi stanova za prodaju koji su u vlasništvu staračkih domaćinstava, koji bi mogli pristati na niže cene u zamenu za dobijanje određenih (potrebnih) usluga.
- Važno je odrediti segment stanova kupljenih na osnovu sredstava koja se prikupljaju iz fonda zarada (ili bilo kog mehanizma koji ga bude nasledio), koji služe za iznajmljivanje u javnom/neprofitnom sektoru.
- Uputno je pristupiti analizi koja bi pokazala da li je ekonomski i socijalno efikasnije sredstva koja se prikupljaju iz fonda zarada (ili nekog drugog mehanizma) usmeravati samo na gradnju/kupovinu stanova ili ih delimično treba presumeriti i za subvencionisanje renti u javnom i/ili privatnom sektoru odnosno stambeni dodatak njegovim korisnicima, i/ili na subvencionisanje interesnih stopa za stambene kredite specifičnih ciljnih grupa, kako bi ovim sredstvima bio obuhvaćen širi opseg stanovništva. Ovo posebno u periodu odnosno za period u kome se za gradnju stanova u javnom vlasništvu obezbede inostrani krediti.
- Potrebno je razmišljati o podsticajnim merama postepene profesionalizacije privatnog rentalnog sektora. Sa uvođenjem poreza na dohodak od iznajmljivanja stanova ne bi trebalo žuriti odnosno trebalo bi ga uvoditi postupno, jer u uslovima ograničene i specifične ponude (delovi stanova) to može uticati na njeno drastično smanjenje i porast zakupnina. Istovremeno, uvođenje stambenog dodatka i/ili subvencionisane rente za korisnike/davaoce stanova u privatnom sektoru olakšalo bi prepoznavanje obima i kvaliteta stanova koji se izdaju. Potom, posebno oporezivanje imovine koja nije u funkciji (nenastanjeni stanovi) mogla bi motivisati vlasnike i na iznajmljivanje u uslovima nižih poreza za prihod po ovom osnovu.
- Važno je razmišljati o podsticajnim merama kojima bi se stimulisali/pomogli vlasnicima nedovršениh stanova da ih završe i stave u funkciju stanovanja (naravno samo u slučajevima da zadovoljavaju propisane standarde gradnje odnosno spadaju u ciljnu grupu za datu subvenciju).
- Potrebno je kreiranje subvencionisanih kredita za troškove legalizacije kuća/stanova niskodohodovnih domaćinstava.
- Poželjno je i specifično kreditiranje kupovine stanova na sekundarnom tržištu, da bi se smanjilo reprodukovanje kvalitativne stambene nestašice i omogućilo efektivnije rekombinovanje stambenih resursa, pre svega, pri rešavanju stambenog pitanja novoformiranih domaćinstava.

## 5.7 Istraživanje stanovanja na mezo i mikro nivou

### 5.7.1 Promene u socijalnoj stratifikaciji, stambene strategije i rezultirajući odnos stambenog i socijalnog položaja

Istraživanje materijalnog položaja socijalnih slojeva (Lazić i dr. 1994)<sup>55</sup> pokazalo je da masovna pauperizacija nije dovela do brisanja slojnih razlika tokom prve polovine 1990-ih godina u Srbiji. Do utapanja srednje klase u najniže slojeve nije došlo jer sve rezerve za preživljavanje još nisu bile iscrpljene, pri čemu su se značajnim pokazale razlike u akumuliranim resursima stečenim tokom socijalizma (uključujući i stanovanje). Važnu ulogu je odigrala i samopomoć putem sive ekonomije, posebno kada je reč o nezaposlenima (Vujović 1995:116-120). Najveću statusnu inkonzistenciju Mrkšić nalazi kod stručnjaka i nižih rukovodilaca, slojeva sa najvećom unutar slojnom diferencijacijom prema redovnim приходima. Apsolutni pad standarda svih posmatranih društvenih slojeva dokumentovan je padom redovnih prihoda, uz zadržavanje smanjenih međuslojnih distanci formiranih u ranijem periodu, pri čemu je, po Mrkšiću, glavna linija diferencijacije i dalje između manualnih i nemanualnih slojeva. Na osnovu rezultata drugog istraživanja, Mrkšić (2000: 278) ukazuje na izraženo povećanje rastojanja između više i srednje klase odnosno da je na gornjem delu stratifikacione skale na delu diferencijacija dok je u njenom nižem, masivnom delu, izražena homogenizacija materijalnog položaja odnosno materijalna deprivacija. I ovim istraživanjem potvrđena je značajna disperzija dohotka unutar svih društvenih slojeva a najveće unutar slojno raslojavanje registrovano je kod više klase i samozaposlenih (Mrkšić, 2000:262-7).

Sociološka istraživanja stambenog i socijalnog položaja u poslednjih 15-ak godina su gotovo u potpunosti zapostavljena. Nalazi koji slede zasnivaju se na istraživanju koje je prevashodno imalo za cilj sticanje uvida u načine na koji mladi bračni parovi rešavaju stambene probleme u Beogradu, u kontekstu kolapsa socijalističke stambene politike i odsustva konceptualizacije novog tipa regulacije stanovanja u (nastajućim) tržišnim uslovima. Socijalne nejednakosti u stanovanju posmatrane su i sa stanovišta statusne konzistentnosti, koja u tržišnim sistemima podrazumeva da je nivo dohotka određujući za kvalitet stanovanja i vlasnički status u stanovanju. S jedne strane, moglo se očekivati da značaj dohodovnih razlika u stanovanju bude veći ne samo u odnosu na socijalistički period, koji je karakterisala relativno niska korelacija između nivoa dohotka domaćinstva i stambenog statusa, već i u odnosu na stambene sisteme bazirane na tržišnim principima, ali sa razvijenim merama stambene politike koje imaju za cilj amortizaciju stambenih nejednakosti između domaćinstava različitih dohodovnih mogućnosti. S druge strane, imajući u vidu blokiranu socio-ekonomsku transformaciju u Srbiji nametala se hipoteza da smanjivanje dohodovnih razlika unutar srednjih slojeva i između srednjih slojeva i

<sup>55</sup> U ovom istraživanju primenjena je sledeća klasifikaciona shema: rukovodioci, stručnjaci, službenici i tehničari, KV radnici, NKV radnici, poljoprivrednici, penzioneri, nezaposleni.



radništva (niži slojeva) utiče na umanjene razlike i u stanovanju, posebno među novoformiranim domaćinstvima.

U ovom kontekstu, relevantno je i ispitivanje efekata sprovedene privatizacije stanova. Iako Saundersova (1984) teza o značaju podela u sektoru stanovanja (javni-privatni) za socijalnu stratifikaciju nije bila primenjiva u socijalističkim društvima, postavlja se pitanje u kojoj meri je ekspanzija privatno-vlasničkog sektora uslovlila porast razlika u vrednosti i kvalitetu posedujućih stanova među socijalnim slojevima (Hamnett, 1991a). Odnosno, da li je sticanje stanova kroz nasleđivanje uslovljava značajnije razlike po stambeni položaj i standard stanovanja između socijalnih slojeva? S obzirom na promenjenu vlasničku strukturu stambenog fonda ova pitanja postaju relevantna, dok razlike među socijalnim slojevima u pogledu vlasničkog sektora stanovanja u kome one otpočinju ili grade svoju stambenu istoriju postaju irelevantne. Ukoliko su (privatizovani) stanovi značajan resurs kojim roditelji/podrođice pomažu rešavanju stambenog pitanja svoje dece, može se govoriti o još jednom aspektu reprodukcije socijalnih nejednakosti u stanovanju kreiranih tokom socijalizma i privatizacijom društvenih stanova. U tom smislu relevantna je Pušića (1998) ocena da se efekti privatizacije stanova ne mogu protezati do poboljšanja društvenog statusa, jer mapu društvene strukture ne može menjati jedan pravni akt, ali da se može očekivati da se osnovna obeležja socijalne diferencijacije u prethodnom sistemu i dalje reprodukuju (nakon otkupa stanova). Dakle, istraživanje je imalo za cilj da ilustruje specifičnosti u ispoljavanju socijalnih nejednakosti svakog od mehanizama Polanyievih modela ekonomske integracije u stanovanju tokom postsocijalističkog perioda. U uslovima blokiranog društveno-ekonomske transformacije, reciprocitetni mehanizmi dobijaju na značaju i na specifičan način reprodukuju nasleđene (redistributivne) i novouspostavljajuće (tržišne) obrasce socijalnih nejednakosti u stanovanju.

Novoformirane bračne zajednice izabrane su kao istraživački relevantna grupa jer predstavljaju ciljnu grupu svih tipova stambene politike. Naime, uslovi života (mogućnost zaposlenja, nivo dohotka i stambeno pitanje) još ne omogućuju zamah individualističkih opcija u sferi partnerskih odnosa (kao što su kohabitacije ili zajednice u kojoj partneri imaju odvojene stanove- LAT forme), što brak čini i dalje gotovo univerzalno prihvaćenom institucijom<sup>56</sup>. Pored toga, novoformirane bračne zajednice predstavljaju socijalno heterogen segment populacije koji dozvoljava ispitivanje odnosa socijalnog i stambenog statusa.

Istraživanje je bilo fokusirano na urbane socijalne slojeve (isključuje se poljoprivredno stanovništvo). Bračni par uzet je za jednicu posmatranja a socijalna pripadnost novoformiranog domaćinstva određena je klasnom pozicijom partnera koja je u datoj kombinaciji viša<sup>57</sup>.

<sup>56</sup> Podaci za Beograd tokom 1990-ih, ukazuju na lagani porast prosečne starosti sklapanja prvog braka (za žene je porasla sa 29 u 1991 na 29,7 godina u 2000, a za muškarce sa 32,5 na 32,9 godina, respektivo) i blagi pad stope sklapanja braka (sa 5,8 u 1993. na 5,2 u 2000.).

<sup>57</sup> Istraživanje je obavljeno na uzorku od 525 parova (5,8% od ukupnog broja sklopljenih brakova u Beogradu 2000), u periodu april-juni i septembar-decembar 2000. godine. U razvijanju klasifikacione sheme kombinovana su dva kriterijuma: status zaposlenja i zanimanje. Koristeći prvi kriterijum napravljena je razlika između zaposlenih, nezaposlenih i samozaposlenih, u koje su svrstani i sitni preduzetnici-poslodavci koji zapošljavaju do 5 osoba. U

### 5.7.1.1 Socijalni i stambeni status mladih bračnih parova u Beogradu

Rezultati istraživanja pokazali su da razlike u nivou dohotka nisu relevantne u objašnjavanju razlika u stambenom položaju. Najdirektniji uticaj nivoa dohotka ispoljava se u slučajevima iznajmljivanja stana u privatnom vlasništvu, jer se zastupljenost ove opcije povećava sa porastom dohotka (u najnižoj dohodovnoj grupi praktikuje je samo 2% parova a među u višim dohodovnim grupama preko 18% parova) (Tabele 1a i 1b u Prilogu). Većina parova, bez obzira na socijalnu klasu i dohodak, prinuđena je da brak otpočne u zajednici sa roditeljima (47%), potom sledi stan u vlasništvu (37%), iznajmljivanje stana u privatnom sektoru (13%), zakup stana u društvenoj/državnoj svojini (1%) i stan sa neregulisanim vlasničkim statusom (3%). Određene razlike u stanovanju ispoljavaju se u pogledu mogućnosti ostvarenja samostalnog stanovanja a ne u pogledu vlasničkog sektora u kome se koncentrišu određene socijalne / dohodovne grupe. Tako, na primer, preduzetnici i stručnjaci ređe otpočinju bračni život u zajednici (34% i 39%) u odnosu na radnike (67%), ali i službenike (54%) (Tabela 2 u Prilogu).

Među parovima koji imaju stan u ličnom vlasništvu, u preko 90% slučajeva vlasništvo je ostvareno uz pomoć roditelja ili bliskih rođaka. Najveći broj stanova dobijen je nasleđivanjem stana koji su roditelji stekli otkupom, potom nasleđstvom iz šire porodice ili kupoprodajom stanova. Radnici imaju najmanju disperziju primenjenih opcija dok je ona najveća kod preduzetnika. Slučajevi kupovine stana udruživanjem resursa ispitanika i roditelja su retki u celokupnom uzorku a relativno su zastupljeniji kod parova rukovodioca i preduzetnika, što je i u skladu sa boljom pozicijom ovih socijalnih grupa u pogledu dohotka (Tabela 3 u Prilogu).

Kada se u analizu uvede socijalno poreklo ispitivanih parova odnosno socijalni položaj roditelja<sup>58</sup> koji su pomogli sticanje vlasništva nad stanom, potvrđuje se značajna samoreprodukcija socijalnih slojeva. Takođe, pokazuje se da su roditelji-rukovodioci i roditelji-stručnjaci odnosno visokoobrazovani-roditelji, imali veće mogu-

---

okviru kategorije zaposlenih izdvojeni su rukovodioci, stručnjaci, službenici/tehničari i radnici (i u proizvodnji i u uslugama). Rukovodioci obuhvaćeni uzorkom mogu se, pored stručnjaka, posmatrati kao segment nove srednje klase u nastajanju, jer je reč o mladim stručnjacima koji obavljaju niže rukovodeće funkcije. Ipak, oni su posmatrani razdvojeno zbog sporog procesa privatizacije i transformacije poslovanja javnog sektora, u čijem sistemu nagrađivanja još ima recidiva socijalističkih principa. Službenici/tehničari izdvojeni su od manualnih radnika usled očekivanog uticaja socijalnog porekla i činjenice da su se stambene privilegije tokom socijalističkog perioda ispoljavale po liniji nemanuelni / manualni slojevi. Mlada starosna struktura uzorka uslovlila je i veoma povoljnu obrazovnu strukturu radništva, koji su mahom KV radnici. Među preduzetnicima značajno je prisustvo visokoobrazovanih stručnjaka (više od 50%). Relativno visok udeo parova kojima je pripisan status preduzetnika potvrđuje zastupljenost ovog tipa individualnih strategija snalaženja u tranzicionom periodu. Značajan udeo parova sa oba nezaposlena partnera odraz je duboke ekonomske krize i visoke stope nezaposlenosti. Planirana veličina uzorka bila je 500 parova ali se ona povećala dok se nije obezbedila primena osnovne statističke analize za svaku od definisanih grupa, dakle, brojnost od 50 parova. Struktura bračnih parova prema definisanim socijalnim klasama u uzorku je: Rukovodilaca- 50, Stručnjaka-87, Službenika-126, Radnika- 90, Preduzetnika-106, Nezaposleni-66. Više o metodološkim aspektima istraživanja i kompoziciji uzorka pogledati u Petrović (2002a, 2002b).

<sup>58</sup> Socijalni položaj roditelja određen je na isti način kao i socijalni položaj ispitivanih parova. Dakle uzeto je zanimanje roditelja koje označava viši socijalni status. U slučajevima da je roditelj penzionisan uzeto je poslednje zanimanje koje je obavljao/la

čnosti da pomognu svojoj deci (koja su u većini iste socijalne pozicije) da steknu stan u vlasništvu. (Tabela 4 u Prilogu)<sup>59</sup>.

Iako se do stana u vlasništvu dolazi dominantno na bazi rekombinovanja porodičnih resursa u svim socijalnim grupama (mada u različitom broju slučajeva), stambene nejednakosti se dodatno ispoljavaju u pogledu standarda kupljenih/nasleđenih stanova.<sup>60</sup> Ove razlike su uočljive i kada se posmatra socijalna pozicija parova a još su izrazitije u odnosu na socijalnu poziciju roditelja koji su omogućili sticanje stana. U prvom slučaju, viši standard stanovanja ujednačeno je zastupljen kod parova rukovodilaca, stručnjaka i preduzetnika (31%, 32% i 33%) i daleko je zastupljeniji nego kod radnika (8%) i službenika (14%). U drugom slučaju, roditelji koji su imali, ili još imaju, položaj rukovodioca i stručnjaka obezbedili su značajno viši stambeni standard svojoj deci od ostalih socijalnih grupa (Tabela 5 u Prilogu). Roditelji-službenici obezbedili su bolji standard stanovanja od roditelja-radnika, što odgovara nešto povoljnijem položaju službenika u socijalističkom stambenom sistemu. Roditelji-preduzetnici nalaze se na pretposlednjem mestu, ispred radnika, kao sloj isključen iz socijalističke provizije društvenih stanova ali i boljih materijalnih mogućnosti u poređenju sa radnicima pri rešavanju stambenog pitanja ličnim sredstvima tokom socijalizma i u postsocijalističkom periodu. To potvrđuje da su, i pored sprovedene privatizacije i ujednačavanja u pogledu vlasničkog statusa, još uticajne socijalne razlike kreirane tokom socijalizma u pogledu kvaliteta opremljenosti i lokacije stanovanja kao bitnih odrednica standarda stanovanja.

I kod parova koji otpočinju bračni život u zajednici uočljiva je značajna podudarnost socijalnog položaja bračnog para i roditeljskog domaćinstva (Tabela 6 u Prilogu). Uopšteno, dominacija roditelja-radnika i roditelja-službenika kod bračnih parova koji stanuju u zajednici, za razliku od dominacije roditelja-rukovodilaca i roditelja-stručnjaka kod parova koji imaju stan u vlasništvu potvrđuje socijalne nejednakosti u pogledu raspoloživih (stambenih) resursa i sposobnosti roditelja različitog socijalnog položaja da pomognu rešavanje stambenog pitanja svoje odrasle dece. Parovi-radnici imaju najnepovoljniji standard a preduzetnici a potom rukovodioci i stručnjaci najpovoljniji, bilo da se gleda socijalna pozicija para ili roditelja koji žive u zajednici (Tabela 7. u Prilogu).

Među parovima koji počinju brak u zajednici, najmanje radnika i službenika očekuje da stekne svoj stan u naredne 2 do 3 godine (37% i 35%), dok je takvih najviše među stručnjacima i rukovodiocima (57% odnosno 50%). Parovi radnici, službenici i nezaposleni očekuju da poboljšaju uslove stanovanja ostajanjem u zajednici (zamena stana), što je opcija koje nema među parovima viših slojeva. Izlazak iz zajedništva iznajmljivanjem stana u privatnom sektoru zastupljenije je očekivanje među parovima viših socijalnih pozicija: rukovodilaca, stručnjaka i preduzetnika,

<sup>59</sup> Šire o ovome u Petrović (2002a i 2002b)

<sup>60</sup> U cilju posmatranja razlika u kvalitetu stanovanja konstruisan je indeks stambenog standarda. Njime su obuhvaćene tri osnovne dimenzije: stambena površina na jedno lice, opremljenost stana osnovnim kućnim instalacijama i kvalitet lokacije.

dok je odlazak u inostranstvo opcija koju navode samo stručnjaci i nezaposleni (Tabela 8 u Prilogu).

Ispitanici koji započinju brak u podstanarskom statusu imaju relativno povoljan standard stanovanja (Tabela 9 u Prilogu), jer su među podstanarima natprosečno zastupljena domaćinstva sa višim dohotkom pa i socijalnim položajem. Ovo je važno napomenuti jer se iznajmljivanje stana u privatnom sektoru pokazuje gotovo jedinom opcijom samostalnog rešavanja stambenog pitanja. Podatak da 13% ispitivanih parova započinje svoj bračni život rentiranjem stana u privatnom smeštaju ukazuje da su, i pod postojećim nepovoljnim uslovima, novoformirana domaćinstva više usmerena na rentalni sektor nego domaćinstva u celini (udeo podstanara u ukupnom broju domaćinstava u Beogradu može se proceniti na oko 10%).

Razlike u pogledu očekivanih promena u stanovanju među parovima koji rentiraju stan u privatnom sektoru (podstanari) nalaze se u tome što u podstanarskom statusu sebe i dalje vide češće viši socijalni slojevi (rukovodioci, stručnjaci i preduzetnici posmatrani su kao jedna grupa zbog malog broja parova), uzimajući u obzir udeo onih koji nameravaju da promene stan (iznajmljivanje većeg stana) i onih koji ne očekuju promenu stana. Kod parova nižih socijalnih pozicija (radnici i službenici posmatrani su kao jedna grupa) je češća opcija ulaska u zajednicu da bi se napustio podstanarski status, a nešto je više i zastupljenost očekivanja u pogledu sticanja svog stana (inače dominantna opcija kod svih socijalnih grupa). (Tabela 10 u Prilogu).

I na osnovu očekivanog stambenog položaja, parovi radnici i službenici i dalje bi imali najveću zastupljenost stanovanja u zajednici a najmanju u vlasništvu. Takođe, rukovodioci, preduzetnici i stručnjaci, dakle, predstavnici viših pozicija među posmatranim slojevima, ne samo da bi imali veći udeo vlasništva nad stanovima već bi češće od radnika i službenika ostvarivali samostalno stanovanje iznajmljivanjem stana u privatnom sektoru. Tako bi na osnovu iznetih očekivanja, u zajednici ostalo 40% radnika i 37% službenika naspram 13% stručnjaka, 21% rukovodica i 22% preduzetnika. Parovi sa oba nezaposlena partnera pokazuju karakteristike uslovljene socijalnom heterogenošću, a specifični su po tome što nema ni jednog para koji namerava da ostane u podstanarskom statusu i ima relativno najviše parova koji nameravaju da žive u inostranstvu, iako je ova opcija u uzorku iznenađujuće retka (zabeležena je još samo kod stručnjaka (Tabela 11 u Prilogu). Međutim, na pitanje da li bi se opredelili za odlazak u inostranstvo ukoliko ne bi uspeli da reše svoje stambeno pitanje u narednih 5 godina, parovi u svim stambenim položajima davali su u velikom postotku pozitivan odgovor, iako najčešće parovi podstanari, 59%, potom parovi u zajednici, 50%, a znatno ređe parovi koji imaju stan u vlasništvu, 27%.

Odgovori ispitanika o izvorima materijalnih sredstava na osnovu kojih očekuju realizaciju kupovinu, gradnju ili adaptaciju stanova koncentrišu se u četiri opcije, od kojih su tri bazirane isključivo na angažovanju stambenih i novčanih resursa roditelja ili na prodaji drugih nekretnina u vlasništvu roditelja i/ili bliskih srodnika (ukupno 54%) a samo jedna na očekivanoj ličnoj štednji (17% parova) (Tabela 12 u Prilogu). Ova opcija najčešća je među parovima rukovodilaca (mada je njihova brojčana zastupljenost nedovoljna za pouzdanije zaključivanje), koji po distribuciji odgovora

značajno odstupaju od ostalih grupa i primarno se oslanjaju na kombinaciju ličnih resursa (štednja i/ili pradjaja svog stana) i roditeljskih resursa. Parovi preduzetnici u ovom pogledu sličniji su ostalim socijalnim grupama, s tim što u većoj meri očekuju da im roditelji kupe stan (za novac) a znatno manje da roditelji prodaju stan kako bi im pomogli. Sličnost sa rukovodiocima ispoljava se u pominjanju opcija koje se delimično ili u potpunosti baziraju na ličnim resursima. Srtručnjaci ne odstupaju značajnije od načina na koji se odgovori distribuiraju u ukupnom uzorku. Takođe, parovi stručnjaci, pored preduzetnika, jedina su grupacija koja pominje (premda relativno retko) uzimanje stambenog kredita kao moguću opciju. Odgovori parova radnika specifični su znatno ređim očekivanjima da stambeno pitanje reše oslanjanjem samo na roditeljske resurse (usled njihove slabije finansijske moći). Tako je pored prodaje roditeljskog stana, najzastupljenija opcija prodaje i roditeljskog i svog stana, obično radi sticanja sredstava za gradnju kuće (uz oslanjanje na strategije samogradnje). I u ovom aspektu potvrđuje se da ispitivani parovi češće očekuju pomoć od roditelja iste ili slične socijalne pozicije (Tabela 13 u Prilogu).

Stambeni položaj preduzetnika najviše je promenjen u poređenju sa socijalističkim periodom. Iako su se parovi-preduzetnici, a donekle i parovi-rukovodioci, oslanjali na pomoć roditelja čija je socijalna pozicija u proseku nešto niža u poređenju sa parovima-stručnjacima, standard stanovanja ove tri socijalne grupe je prilično ujednačen (Tabela 5 u Prilogu). Rukovodioci a posebno preduzetnici su razliku u odnosu na stručnjake delimično nadoknadili većim učešćem ličnih sredstava, što i odgovara njihovim povoljnijim dohodovnim mogućnostima u odnosu na ostale socijalne grupe. Ipak promene u stambenoj poziciji preduzetnika u manjoj meri su određene dohodovnim prednostima, a u većoj meri ulaskom visokoobrazovanih u ovu socijalnu grupu, što je značajno popravilo i raspoložive resurse po osnovu socijalnog porekla.

Istraživanje je ukazalo i da rešavanje stambenog pitanja oslanjanjem na porodične resurse uslovljava stambene nejednakosti ne samo između već i unutar definisanih socijalnih grupa. Ovakav efekat određen je složenošću socijalnog porekla kao uticajne varijable odnosno činjenicom da je stambeni položaj/standard parova svakog socijalnog sloja determinisan stambenim resursima karakterističnim za druge socijalne grupe u meri u kojoj nema podudaranja između socijalnog položaja parova i roditelja na čiju se pomoć oslanjaju.

Iako je trend oslanjanja na pomoć roditelja u rešavanju stambenog pitanja prepoznat i u razvijenim zemljama (sa procesom privatizacije i deregulacije stanovanja), u kontekstu kolapsa stambene politike dolazi do gotovo potpune zavisnosti novoformiranih domaćinstava od roditeljskih (i širih porodičnih) resursa. Ova činjenica ima dvostruki efekat. S jedne strane, uticaj socijalnog porekla/socijalne pozicije roditelja dobija veći značaj od neposredne socijalne pozicije ispitivanih parova u rešavanju stambenog pitanja, pri čemu akumulirani stambeni resursi šire porodice, a ne neposredni dohodak, dobijaju na značaju. S druge strane, isključivo oslanjanje na pomoć roditelja u uslovima sporog procesa socijalne re-stratifikacije produbljuje

atomizaciju stambenih praksi ali ne i njihovu individualizaciju, što, povratno, usporava opšti proces individualizacije u društvu.

Na osnovu dobijenih rezultata stanovanje se pokazuje kao jedno od strukturnih ograničenja procesa individualizacije, u meri u kojoj ona pretpostavlja da mlade generacije mogu da organizuju Život u skladu sa ličnim preferencama i vrednostima a da roditeljski obrasci ne budu određujući model njihovog Žvota (Giddens, 1991). Za proces individualizacije važan je osećaj sigurnosti i poverenja koje ljudi imaju u kontinuitet svog samoidentiteta i u definisanost/poznavanje svog socijalnog i materijalnog okruženja (Giddens, 1990: 92). Socijalni identitet i stambeni položaj novoformiranih bračnih zajednica u velikoj meri određen je statusom roditelja i/ili odsustvom pretpostavki koje stan treba da pruži u procesu individualizacije. De-diferencijacija<sup>61</sup> stambenih strategija (pre svega sa formalnog a ne kvalitativnog aspekta), na koju ukazuju rezultati istraživanja, upućuje na pre-moderna rešenja (zajedničko domaćinstvo sa roditeljima) i strategije bazirane na atomizovanim i fragmentarnim porodičnim mrežama, koje podstiču tradicionalne obrasce Žvljenja a ne proces individualizacije. Takođe, rešavanje stambenog pitanja isključivo osloncem na roditeljske resurse upozorava na redukovanje stambenog standarda i nestašicu stanova sa kojima se suočavaju sve posmatrane socijalne grupe.

#### **5.7.1.2 Moguća primena drugih strategija od značaja za rešavanje stambenog pitanja**

Za realizaciju očekivanih strategija rešavanja/poboljšavanja stambenog statusa novoformiranih bračnih zajednica, pored oslanjanja na porodične/roditeljske resurse, potrebni su i dodatni resursi. U skladu sa složenim odnosom različitih dimenzija Životne istorije, postavljena su pitanja o strategijama koje bi domaćinstva mogla primenjivati u domenu radnih aktivnosti, reorganizacije potrošnje, planiranja porodice, političkog angažmana, itd, u cilju rešavanja svog stambenog pitanja.

Obavljanje poslova koji zahtevaju niže kvalifikacije pokazalo se veoma prihvatljivim (najprihvatljivija u odnosu na sve posmatrane strategije, srednja ocena 1,42, pri čemu je vrednost 1 označava visoku prihvaćenost a vrednost 3 neprihvatanje). Spremnost da se odustane od kupovine kola zarad stana (kao skupe robe i u nabavci i u eksploataciji) je druga po stepenu prihvaćenosti u odnosu na posmatrane strategije (srednja vrednost 1,67). Takođe, obavljanje dobro plaćenog posla sa neregularnim radnim vremenom je relativno visoko prihvaćena strategija (sr. ocena 1,70), kao i spremnost da se ne ide na letovanja/zimovanja (pri čemu se nije mislilo na odlazak u vikendicu i druge vrste letovanja u ličnoj režiji -sr. ocena 1,80). Sve navedene strategije nešto su prihvatljivije za radnike i službenike nego za pripadnike viših socijalnih pozicija. Odlaganje rađanja deteta je u celini gledano manje verovatna strategija od prethodno analiziranih (sr. ocena 2,05) i to je ujedno jedina startegija

<sup>61</sup> Reč je o specifičnom procesu de-diferencijacije potrošačkih obrazaca socijalnih grupa u odnosu na razvijena individualizovana (postmoderna) društva o kojem govori Lash (1990).

koja je manje prihvatljiva za radnike i službenika nego za stručnjake i rukovodioce<sup>62</sup>. Najmanju spremnost ispitanici su iskazali u pogledu učlanjenja u političku stranku u cilju stvaranja boljih šansi za realizaciju stambenog pitanja (sr. ocena 2,57), sa malim međuslojnim razlikama ali ipak nešto više spremnosti radnika i službenika. Imajući u vidu nesporan značaj političkog angažmana u rešavanju stambenog pitanja tokom socijalizma i u postsocijalističkom periodu, mogla se očekivati veća podrška ovoj strategiji. S druge strane, povezanost dodele stanova partijskim kanalom sa ilegalnim praksama i drugim mahinacijama, o čemu se posebno govorilo neposredno nakon oktobarskih događanja 2000 godine, kao i svest o ekonomskoj krizi i nestašici stanova, te neophodnosti da se u političkoj hijerarhiji zauzima značajnije mesto da bi politički kapital mogao donositi očekivane pogodnosti u stanovanju, svakako je umanjilo spremnost prihvatanja ove strategije među ispitivanim parovima.

#### 5.7.1.4 Očekivane mere državne podrške u stanovanju

Imajući u vidu da se srpsko društvo za veoma kratko vreme transformisalo od društva koje je načelno propagiralo stanovanje u društvenom vlasništvu kao najpoželjniji vid stanovanja (iako nedostupnog za gotovo polovinu domaćinstava, čak i u Beogradu) ka društvu vlasnika stanova, istraživanje očekivanih mera stambene politike nameće određene pretpostavke i pitanja. Prvo, budući da su preferirane mere stambene politike uvek kontekstualno određene, realno je očekivati da većina ispitanika optira mere koje mogu olakšati kupovinu stanova. Drugo, u kontekstu socijalnih razlika u stavovima, postavlja se pitanje među kojim socijalnim grupama treba očekivati veću podršku merama usmerenim na jačanje stanovanja u javnom/neprofitnom sektoru. Da li među stručnjacima i rukovodiocima, koji su tokom socijalizma bili privilegovani korisnici ovog sektora (te da li odsustvo značajnih transformacijskih procesa u društvu uopšte, pa i u stanovanju, pothranjuje ovakve preference), ili među radnicima/nnižim dohodovnim grupama, čije su realne potrebe za javnim stanovanjem veće, i koji u tržišnim stambenim sistemima daju višu podršku javnom stanovanju od drugih socijalnih grupa?

Istraživanje je pokazalo da ispitanici ne podržavaju potpunu de-komodifikaciju stanovanja i očekuju da država novim sistemom mera obezbedi dostupnost stanovanja u tržišnim uslovima i u dominaciji privatno-vlasničkog stanovanja. Većina ispitivanih parova bira mere karakteristične za razvijeni tip stambene politike ali sa fokusom na vlasnički sektor stanovanja (povoljne stambene kredite za sve dohodovne grupe), premda je značajan i udeo parova koji podržava i drugi model razvijene stambene politike (sa diferenciranim kvalitetom stanova i socijalnim profilom korisnika stanova u javnom rentalnom sektoru) (Tabela 14 u Prilogu).

<sup>62</sup> Iako u posve drugačijem društveno-ekonomskom i stambenom kontekstu, do istog rezultata došlo je i istraživanje Pickvanceovih (1994). Nedovoljna pouzdanosti ovih rezultata, međutim, nalazi se u činjenici da je istraživanje bilo usmereno na potencijalne (buduće) strategije a ne već primenjene, čime bi se mogla utvrditi i njihova kvalitativna različitost. Ipak se, kao i u drugim istraživanjima, potvrdilo da među parovima ne postoji jedinstvena dimenzija na kojoj bi se oni rasporedili na one koji planiraju odnosno ne planiraju svoju stambenu situaciju (Anderson et al, 1994:60-61).

Takođe, dosta je i parova koji optiraju oba tipa razvijene stambene politike, dok je rezidualni tip državne intervencije (prikazan uže no što je karakteristično za rezidualni tip stambene politike, jer je sveden na gradnju uskog javnog rentalnog sektora sa izrazitom funkcijom socijalne zaštite u stanovanju dok je sve ostalo prepušteno stambenom tržištu) dobio veoma malu podršku. Razlike među posmatranim socijalnim grupama su jako male, s tim da je (zbrajanjem odgovora u kojima je to izbor jednog ili oba partnera) podrška rezidualnom tipu nešto izraženija kod radnika a potom i službenika, što se može tumačiti i činjenicom da pripadnici najnižih slojeva prepoznaju sebe kao ciljnu grupu ovog tipa stambene politike više od ostalih. Analogno, podrška stambenom sistemu sa razvijenim javnim rentalnim sektorom najviša je među parovima-rukovodiocima i stručnjacima, što se može tumačiti kako ličnim interesom tako i boljom informisanošću ovih socijalnih grupa o mogućim opcijama stambene politike u tržišnim sistemima. Međutim, najpoželjniji sistem mera među ispitanicima u uzorku u celini i u svim posmatranim grupama je onaj koji omogućava povoljne kredite za kupovinu stana, što je opcija u domenu racionalnog razmišljanja nakon radikalne privatizacije stambenog fonda u društvenom vlasništvu i u kontekstu nedovoljne ekonomske moći države da investira u stambenu izgradnju javnog sektora.

U uslovima gotovo potpune re-komodifikacije stanovanja, većina parova očekuje od države da osmisli povoljne stambene kredite (dug rok otplate, niska kamatna stopa), kao najpoželjniju meru stambene politike. Uprkos činjenici da bi i pod najpovoljnijim kreditnim uslovima samo 20% ispitivanih parova bilo kreditno solventno, nema značajne razlike u stavovima parova u zavisnosti od njihovog socijalnog/dohodovnog položaja. Upravo uniformnost u dobijenim odgovorima ukazuje da su oni odraz neposredne potrebe novoformiranih domaćinstava za merama koje bi mogle da olakšaju primenjene/nameravane strategije, koje ih u postojećim okolnostima primoravaju na život u povećanoj stambenoj nestašici. Dakle, ovi odgovori se još ne mogu posmatrati u kontekstu kristalizacije ponašanja srednje klase u tržišnim sistemima, čije bi okretanje ka privatnoj svojini značilo ne samo materijalnu spremnost preuzimanja odgovornosti u stanovanju već i promenu motivacije u pogledu posedovanja vlasništva nad stanom. Otuda ispitivani parovi, bez obzira na socijalni položaj, za vlasnički status u najvećoj meri vezuju dostupnu operativnost, a ne sigurnost stambenog položaja ili pogodnost investicija. No, i pored svih kontekstualnih ograničenja, ispitivani parovi ipak potvrđuju potrebu za diverzifikovanim stambenim sistemom u pogledu vlasničkog statusa u stanovanju.

Ostvarivanje vlasništva nad stanom uz gotovo potpuno oslanjanje na porodične resurse u Beogradu treba povezati i sa Kemenyovom (1992) tezom da je prevlast vlasništva nad stanovima povezana sa privatizmom interesa i vrednostima koje su odraz procesa individualizacije odnosno diverzifikacije individualnih interesa. U ovom kontekstu privatizam podrazumeva slobodu izbora pojedinaca da u situaciji raspolaganja dovoljnom količinom resursa za zadovoljavanje bitnih egzistencijalnih potreba na individualnom nivou, odabere na koji vid institucionalne pomoći želi da se osloni u njihovoj realizaciji (što takođe podrazumeva dovoljnost resursa na kole-



ktivnom nivou). Međutim, privatizam vidan u istraživanim stambenim strategijama i stavovima ispitanika u odnosu na željeni tip stambene politike (najveća podrška vlasničkom sektoru), proističe iz već više puta napomenute činjenice da je reč o atomizovanim ali ne i individualizovanim stambenim strategijama. Otuda balans kolektivnih i individualnih vrednosti, u smislu njihove relevantnosti za stambenu politiku, još nije definisan u srpskom postsocijalističkom društvu jer ni njegova socijalna osnova (struktura) nije formirana.

### 5.7.1.5 Građanske inicijative

Kao i u drugim postsocijalističkim zemljama i u Srbiji je izostala značajnija aktivnost građana u ostvarivanju prava na stan. Po ovom pitanju neka udruženja jesu formirana: Udruženje sopstvenika stambenih zgrada i stanova Srbije, Udruženje vlasnika useljivih-neuseljivih stanova i porodičnih zgrada Jugoslavije, Udruženje korisnika nacionalizovanih stanova, Udruženje podstanara, itd. Očigledno, reč je o udruženjima građana čije je pravo na korišćenje (nacionalizovanog) stana odnosno na raspolaganje (de/nacionalizovanim) stanom dovedeno u pitanje usled neadekvatno regulisane privatizacije u odnosu na proces denacionalizacije. Takođe, podstanari kao korisnici potpuno neregulisanog sektora stanovanja reaguju na veliku ugroženost svoje stambene pozicije, posebno što u ovaj sektor sada ulaze i domaćinstva višeg socijalnog statusa.

Odsustvo iskustva u građanskim inicijativama i definisanog institucionalnog subjekta koji je nadležan za oblast stanovanja, kao i socijalna heterogenost aktera značajno su umanjili potencijalne efekte ovih udruženja. Ni jedno od njih, međutim, nije istupilo sa nekim definisanim alternativnim predlogom regulacije stambenog pitanja u odnosu na postojeće stanje, što nisu učinile ni (opozicione) političke stranke. Nepostojanje definisanog institucionalnog okvira stambene politike niti prava na stan, nagnala je većinu stanovništva na tzv. exit strategije, koje su, kao i tokom socijalizma, atomizovane i/ili ilegalne. Sam proces privatizacije kao i narastajući problem dostupnosti stanovanja nije uslovio značajnije socijalne nemire, ali je politička vlast vodila računa da do njih i ne dođe: tolerisanjem ilegalnih praksi i neplaćanja komunalnih usluga, držanjem nivoa stanarina i cena komunalnih usluga na izuzetno niskom nivou (sa znatno manjom deregulacijom nego u drugim zemljama), određivanjem poreza na stan netržišnim kriterijumima, ostavljanjem pitanja položaja korisnika nacionalizovanih stanova otvorenim, itd. U ovom kontekstu su podstanari i vlasnici nacionalizovanih stanova bili zanemarljivo mala grupa.

Masovnost ilegalne stambene izgradnje produkt je ali i inicijator reaktivnog odnosa zakonodavne i operativne vlasti. I akteri bespravne gradnje razmišljali su na sličan način pa su simulirali, u meri u kojoj je to moguće, poznate elemente organizacije društvenog prostora. Tako su u Beogradu akteri izgradnje čitavog stambenog naselja individualnih kuća, na lokaciji za koju takav tip gradnje nije bio predviđen, u strahu da bi im kuće mogle biti srušene, sami reprodukovali ulične matrice prema postojećem planu za datu lokaciju. Time su stvarali preduslove budućoj legalizaciji,

ostavljajući mogućnost kretanja gradskih komunalnih službi i sl. (Džokić et al., 2002: 114).

### 5.7.2 Socijalne razlike i rezidencijalni modeli

Imajući u vidu da masovnost fenomena suburbanizacije podrazumeva konsolidovanje materijalnog standarda srednje klase, ovaj proces u Srbiji još nema svoje uporište, na šta ukazuju i podaci dostupni za Beograd, grad u kome bi ovaj rezidencijalni model svakako najpre trebalo očekivati. Klasičan fenomen suburbanizacije u Beogradu podrazumevao bi iseljavanje stanovništva iz područja koje statistika prepoznaje kao Beograd-grad odnosno kontinuirano gradsko naselje u okolna naselja (dakle porast stanovništva ovih naselja morao bi prevashodno da bude uzrokovan ovim mgradacijama). Preliminarni podaci popisa iz 2002. ukazuju da stanovništvo naselja Beograd (Beograd-grad) nije opadalo (zabeležen je indeks porast u odnosu na prethodni popis od 101,7, dok je stanovništvo ostalog područja Beograda poraslo nešto više (indeks 107,4). Ovi podaci, sami po sebi, niti opovrgavaju niti potvrđuju proces suburbanizacije, jer je neophodno imati podatke o migracijama stanovništva, koji do januara 2004. još nisu obrađeni. Tokom 1990-ih broj novoizgrađenih stanova na 1000 stanovnika bio je znatno viši na opštinama koje ne pripadaju naselju Beograd, (u Obrenovcu i Barajevu vrednost ovog indikatora iznosila je između 7/1000 i 9/1000, dok je u opštinama sa intenzivnijom gradnjom u okviru gradskog naselja Beograd njegova vrednost bila najviše 3-5/1000). No čini se da ovi indirektni podaci više ukazuju da je proces periurbanizacije (imigracija stanovništva sa drugih područja u Beograd uz gradnju na obodnim lokacijama) još zastupljeniji od suburbanizacije.

Raširena gradnja individualnih kuća po obodnim lokacijama centralnog gradskog područja, ne može se smatrati tipičnim suburbanim stanovanjem karakterističnim za više klase kapitalističkih gradova (jer ne podrazumeva suburbane lokacije na graničnim zonama administrativnog područja velikih gradova) ali ima neka od obeležja ovog modela (težnja za grupisanjem u luksuzne enklave iz kontrolu pristupa drugih socijalnih grupa i stanovanje kao značajan element simboličkog kapitala).

Proces džentifikacije, takođe, još nije dobio na značaju usled sporog ekonomskog i socijalnog restrukturiranja i jačanja pozicije pripadnika servisne klase, kao faktora ponude i potražnje ovog modela stanovanja. Potom, blokirana ekonomska transformacija čini da još nema funkcionalnih konverzija gradskog prostora (industrijskih objekata i/ili trgovačkih skladišta u stambene zone više klase) koje bi se mogle označiti kao elementi ovog procesa.

Iako u postsocijalističkom gradu proces džentifikacije nema značaj kao u kapitalističkim gradovima tokom poslednjih decenija (jer centralna gradska područja nisu u istoj meri gubila pripadnike više klase), ovaj fenomen u širem smislu ipak dobija na značaju. O njemu je moguće govoriti na bazi različitih individualnih strategija domaćinstava sa višim i nižim dohotcima u odnosu na stanovanje u centru grada.

Iako agencije za promet nekretnina ne vode evidenciju o socijalnom položaju svojih klijenata anketirani agenti smatraju da transakcije na sekundarnom stambenom tržištu vode porastu socio-prostorne polarizacije, potvrđujući da nisko-dohodovna domaćinstva u većoj meri gravitiraju perifernim lokacijama i stanovima lošijeg kvaliteta. Takođe, oni ukazuju da se proces socijalne filtracije većih stambenih naselja odvija veoma sporo, a otvaranje ovog problema može se očekivati tek sa podizanjem Životnog standarda srednje klase<sup>63</sup>.

Na osnovu rezultata istraživanja o stanovanju mladih bračnih parova u Beogradu, takođe se potvrdilo da parovi viših socijalnih pozicija u većoj meri optiraju centralne gradske lokacije a nižih slojeva periferne. Razlike po dohotku su manje izražene ali su u osnovi istog karaktera, a najprimetniji je porast optiranja centralnih lokacija sa porastom dohotka (posmatrano zbirno kao opcija oba ili jednog partnera) (Tabela 15 u Prilogu).

U cilju procene mogućih migracijskih kretanja različitih društvenih grupa u Beogradu upoređene su trenutne lokacije stanovanja ispitanika (stan u kome otpočinju zajednički Život) i Željene lokacije (Tabela 16 u Prilogu). Ukoliko bi ispitanici ostvarili svoje Želje dominantan smer kretanja bio bi sa perifernijih ka centralnijim gradskim lokacijama, dakle, dolazilo bi do pugušćavanja gradskog tkiva a ne njegove eksplozije. Ova tendencija je izraženija među ispitanicima viših socijalnih pozicija. Takođe, u kretanjima suprotnog smera, rukovodioci i stručnjaci pokazuju najmanje sklonosti ka napuštanju centra i lokacija šireg centra. Nasuprot tome, službenici i radnici koji Žive u centru dominantno Žele da napuste ovu lokaciju u korist, pre svega, perifernih a potom lokacija šireg gradskog centra. To upućuje da su mogući motivi nižih socijalnih slojeva u većoj meri utemeljeni na strategijama stambenog proširenja pomeranjem na jeftinije lokacije no što je to slučaj kod viših slojeva. Naznaka izvesne kvalitativne promene preferenci viših slojeva ka suburbanim rezidencijalnim modelima nalazi se među parovima preduzetnika koji Žive na lokacijama šireg gradskog centra, čija je Željena prostorna pokretljivost u jednakoj meru usmerena ka centru i ka periferiji. No, moguće je da ovakvu distribuciju uslovljava heterogenost obeležja ove socijalne kategorije (odnosno da pomeranje ka perifernim lokacijama dolazi od preduzetnika radničkog zanimanja a ka centralnim od preduzetnika stručnjaka).

Jedno od retkih istraživanja stanovanja tokom 1990-ih u Beogradu posvećeno je pokretanju zapostavljene teme siromašnog stanovanja (Macura, Petovar i Vujović, 1997). Ovim projektom identifikovano je 202 siromašna područja na teritoriji GUP-a Beograd, pri čemu su ona klasifikovana prema tehničkim standardima i socijalnim korisnicima. Iako su socio-prostorne karakteristike ovih područja oblikovane pod uticajem stambenih politika iz prethodnih perioda (Kraljevine Jugoslavije i SFRJ), saniranje uslova Života u ovim naseljima i/ili njihovo izmeštanje sa određenih lokacija tek predstoji. Po prvi put u našoj stručnoj literaturi identifikovani su slamovi kao naselja bede odnosno „stambena naselja u kojima je socijalna i prostorno-fizička

<sup>63</sup> Tako je i u Sloveniji problem obnavljanja novih stambenih naselja aktualizovan tek krajem 1990-ih (Dimitrowska-Andrews & Sendi, 2001).

situacija toliko loša da negativno utiče na zdravlje i ponašanje njihovih „žitelja” (Vujović, 1997: 122), kao i nehigijenska naselja, nedovoljno ili neadekvatno opremljena komunalnom infrastrukturom. Ova naselja identifikovana su na različitim lokacijama Beograda a ona bliže centralnom području mogu biti fokus dŽentifikacijskih projekata. U ovom kontekstu poseban značaj mogu imati rasprostranjena područja partaja u starom gradskom tkivu, nastalih između dva svetska rata, kao „uske parcele-partaje-na kojima su kuće tipa soba-kujna, soba-kujna smeštene duŽ tesnog dvorišta u čijem se dnu nalaze poljski nuŽnici” (Vujović, 1997:122).

### 5.7.3 Stanovanje iz perspektive urbanih planera u Beogradu

Iskustvo socijalističkih društava u urbanom planiranju otvorilo je pitanja o planibilnosti urbanih procesa. Neomarksitički teoretičari smatrali su da primat plana i drugih redistributivnih mehanizama države u odnosu na tržište pruža mogućnost drugačijeg oblikovanja urbanog razvoja iako su bili kritični prema konkretnim konceptima koje su socijalističke države operacionalizovale (Čaldarević, 1986). S druge strane, Enyedi (1998:29) smatra da je tokom socijalizma važnost planiranja bila prenaplašena kao ključna osobina socijalističke urbanizacije jer složenost urbanog sistema izmiče planu, koji u najboljem slučaju može imati korektivnu ulogu.

Tretirajući grad kao jeftino mesto, socijalistička država je izložila urbanu strukturu pritiscima koji se više ni planskim dokumentima nisu mogli kontrolisati (Čaldarević, 1986). Tako je u Jugoslaviji, uprkos velikog značaja koje se pridavao urbanom planiranju, stalno istican stihijni razvoj gradova i nedostatak adekvatnih planskih dokumenata (Krstić i Pajović, 1987:47). Kritičko perispitivanje predašnjih GUP-ova Beograda ukazuje na nerealističnost i krutost planerske prakse tokom socijalizma, njene megalomanske dimenzije, što su neki od razloga zašto se planovi nisu realizovali te zašto je dolazilo do nesinhronizovane izgradnje suprastruktura (rad i stanovanje) i infrastrukturnih sistema. Takođe, ni raširena neplanska „divlja” gradnja nije bila predmet planiranja, sanacije, ili uklapanja u plan. U netržišnim uslovima urbanističko planiranje bilo je svedeno na tekstualnu i grafičku prezentaciju volje političkog vrha odnosno potpunu nepovezanost sa urbanističkom praksom. Stoga Janjić ističe potrebu transformacije planiranja od indikativnog i voluntarističkog u normativno i regulativno (1998:35). Habitat II, Druga konferencija o ljudskim naseljima održana 1996 u Istanbulu<sup>64</sup> donela je niz preporuka koje se odnose i na bivše socijalističke zemlje a obuhvataju nove principe urbanističkog planiranja koje treba da postane transparentno, participativno i partnersko, socijalno i ekološki odgovorno (Milić, 2002: 55).

Privatizacija osnovnih gradskih resursa ne znači da je tržište samo po sebi sposobno da obezbedi zadovoljavajuću organizaciju grada, ali se smatra pretpostavkom koncipiranja novog /adekvatnog urbanog planiranja. Plan bi morao da definiše zahteve koje javna vlast nameće vlasniku zemljišta, korisniku ili drugim akterima (developeri, graditelji) u cilju zaštite javnog dobra. Urbani planeri u tržišnim siste-

<sup>64</sup> Prva je održana u Vankuveru, 1976, kada je doneta i Vankuverska deklaracija.

mima moraju biti svesni uticaja koji planiranje, i na njegovim osnovama izdavanje građevinskih dozvola, ima na tržište nekretnina. To podrazumeva definisanje društveno prihvatljivih urbanističkih parametara, standarda i normativa za stambenu izgradnju, posebno za socijalno stanovanje, stanovanje javnog sektora, sanaciju slama i nekih četvrti, izgradnju prostora javnih sadržaja<sup>65</sup>. Osim načelnih stavova novi GUP Beograda 2021. ne ulazi u detaljnije razmatranje ove problematike, iako se pominje postojanje dva globalna svetska modela tržišne privrede: liberalni i socijalni, pri čemu se drugi procenjuje kao nama bliži i prihvatljiviji. Malo pažnje je posvećeno osnovnim karakteristikama modela koji se smatra poželjnim, institucionalnim i zakonskim pretpostavkama koje omogućuju njegovo funkcionisanje, te razlozima zbog kojih se on smatra prihvatljivijim. Nedostatak GUP-a upravo je u tome što se nije pristupilo definisanju neophodnih institucionalnih mehanizama za realizaciju njegovog (pretpostavljenog) sadržaja.

Odeljak GUP-a o stanovanju načelno posmatra stambeni sektor kao integralni deo makroekonomskog sistema, stabilizacione i reformske politike i strukturnih promena privrede, kao i zakonodavnog sistema. Prema GUP-u reforma stambenog sistema treba da obuhvati: reformu svojinskih prava i privatizacije proizvodnog i uslužnog sektora, što podrazumeva reformu stanarina do nivoa ekonomskih troškova, reformu proizvodnje stanova kao diverzifikovanom i konkurentnom građevinarstvu, reformu gradskog građevinskog zemljišta i urbanističkog planiranja, pojednostavljenje planerske procedure i izdavanja dozvola, pri čemu se akcent stavlja na individualnu stambenu gradnju i stanovanje malih gustina, dok se odustaje od dela površina planiranih za velika stambena naselja koja do danas nisu realizovana<sup>66</sup>. Posebno se akcentira intenzivnije uređivanje samostalnih naselja po obodu grada, što uz naglasak na individualnu stambenu gradnju ukazuju na očekivani zamah suburbanizacije. Procena je da u uslovima postojećeg stambenog deficita treba ići i na urbanu obnovu, zamenu i modernizaciju postojećeg stambenog fonda, pogašćavanje postojećeg gradskog tkiva nadgradnjom i dogradnjom postojećih objekata. Samo jednom rečenicom GUP se dotiče problema redukcije stanovanja na centralnim gradskim lokacijama (usled očekivanog porasta tražnje poslovnog prostora), kao i porasta cene stanovanja u centru grada, te moguće džentifikacije. U ovom kontekstu pominje se potreba za definisanjem (ali se to ne čini, niti konkretnije razmatra u smislu predloga normativa i zakonskih akata koja bi omogućili njihovu primenu) stimulativnih mera kako bi se sprečilo redukovanje stambene funkcije i onemogućilo agresivno socijalno segregiranje i prezastupljenost elitnog stanovanja na centralnim područjima grada.

<sup>65</sup> Na sličan način G. Mihaljević (1998) ukazuje da je urbanističkim planiranjem potrebno uskladiti tri komponente razvoja: efikasnost, socijalnu pravdu i održivi razvoj. Takođe, Hegedus i Tosics (1998b:3) pokazuju da u diskusijama o procesa urbanog razvoja, održivost postaje ključni termin kojim se objedinjuju osnovni ciljevi razvoja boljih i humanijih gradova (ekonomski rast, socijalna pravda i bolji kvalitet života), istovremeno ukazujući na teškoće koje imaju postsocijalističke zemlje u postizanju ovih ciljeva, s obzirom na kontekst stalnog redefinisanja sistemskih pretpostavki i planerskih rešenja.

<sup>66</sup> U Sloveniji, opštinski fondovi građevinskog zemljišta ne mogu više praviti zalihe zemljišta za buduću gradnju javnog stanovanja, što ima za posledicu nestašicu ponude komunalno opremljenog zemljišta za stambenu izgradnju (Sendi, 1998:9).

Veoma mali odeljak posvećen je socijalnom stanovanju, definisanom „kao stanovanje namenjeno rešavanju stambenih potreba socijalno ugroženih i lako povredljivih grupa”. Očigledno je reč o suviše opštoj definiciji (bez određivanja sektora svojine i osnove korišćenja stana), dok se pojam socijalnog neposredno vezuje uz pojam pristupačnog stanovanja, što je, pak, sužavanje pojma pristupačnog stanovanja odnosno ukazuje na nedovoljnu pojmovnu jasnoću. Pitanjima povezanosti stanovanja i gazdovanja građevinskim zemljištem posvećeno je malo ili nedovoljno pažnje u GUP-u, pre svega, prostornom rasoredu neprofitabilnog i javnog sektora kako on ne bi doprinosa porastu rezidencijalne segregacije, već se uopšteno navodi da treba težiti ravnomernom prostornom rasporedu socijalnih stanova građenih budžetskim sredstvima posebne namene.<sup>67</sup>

Posebna pažnja posvećena je brojnim lokacijama i objektima nelegalne gradnje (evidentirano je 60 zona, sa 40 500 objekata, od kojih većina stambenih), sa ciljem njihove integracije gde god je to moguće. U ovom pogledu posebno se ističe problem podstandardnog stanovanje bespravne gradnje, čija legalizacija nameće troškove za dodatno opremanje zemljišta i objekata, koji u nekim slučajevima mogu biti veći no troškovi za novu stambenu gradnju.

Prema oceni autora GUP-a Beograd je za naše prilike predimenzioniran (superkoncentracija stanovništva i aktivnosti) ali podurbanizovan (u kvalitativnom smislu). U vremenskom periodu koji ovaj plan pokriva očekuje se smirivanje rasta stanovništva, odnosno smanjivanje imigracije uz sada negativni i očekivani nulti prirodni priraštaj. Ipak, insistiranje na ravnomernijem regionalnom razvoju smatra se neophodnim preduslovom sprečavanja mehaničkog priliva stanovništva<sup>68</sup> a posledično i bespravne gradnje, za čije suzbijanje se posebno smatra relevantnom promena zakonskog tretmana (već učinjena), kao i planirana veća ponuda lokacija za individualnu gradnju. Prema proceni autora, Beograd bi u narednom periodu trebalo da uđe u četvrtu, postindustrijsku fazu urbanizacije. Iako teorija urbanizacije podrazumeva da ova faza nastupa na nešto višem nivou društveno-ekonomskog razvoja izneto je gledište da je Beograd ipak prošao fazu industrijaljskog grada, te da ima potencijale razvoja postindustrijskih struktura. Iako se u GUP-u to posebno ne naglašava, ovakva profilacija Beograda zapravo i zahteva sinhronizovanu politiku regionalnog razvoja u kojoj indistrijske delatnosti i njima odgovarajuće fizičke strukture preuzimaju drugi

<sup>67</sup> Sykora (1998a) analizira predloge novog prostornog plana Praga (1991) i zaključuje da se on ne bavi pitanjem socijalne implikacije novih tendencija urbanog razvoja, pri čemu pre svega ima na umu proces džentifikacije i raseljavanja stanovništva sa nižim dohotkom u uslovima redukovanja programa javnog stanovanja, kao i problem dostupnosti urbanih servisa stanovništvu sa niskim dohotcima na centralnim gradskim lokacijama. Po navodima Sykore, samo jedna rečenica ovog plana odnosi se na potrebu rešavanja stambenog pitanja socijalno ugroženih. Pri tome se konstatuje da je zaoštavanje ovog problema uslovljeno novim principima socijalne diferencijacije, te se napominje potreba da se definiše prosečan standard stanova koji će imati socijalnu funkciju. Sykora zaključuje svoju analizu ukazivanjem na potrebu da se u planskom dokumentu povežu analizirana ekonomska, socijalna i politička pitanja, koja su ostala fragmentarna.

<sup>68</sup> Janjić smatra da stvarni troškovi života treba da budu kriterijum dolaska, odlaska ili ostajanja u gradu. Zato je potrebno definisati ekonomske cene stanovanja, komunalnih usluga i korišćenja zemljišta, šta naravno podrazumeva i da cena radnih mesta, stambeno-komunalnih i drugih usluga postanu osnovni kriterijum u formiranju dohoda pojedinih i domaćinstava u Beogradu (Janjić, 1998).

gradovi, niže rangirani u urbanoj hijerarhiji (Milićević, 1994:147). Takođe, ona će otvoriti posve nove probleme redukcije stanovanja na centralnim područjima grada, džentifikacije i rezidencijalne segregacije, odnosno sukobe interesa različitih aktera, što se u GUP-u ne pominje. Prema mišljenju Vujoševića (2002:11) ključno pitanje urbanog planiranja odnosi se na postizanje uslova za uspešno rešavanje konflikta javnog i individualnog/privatnog interesa.<sup>69</sup> Stoga Vujošević smatra da pitanja : kako (kojim merama i instrumentima), ko, pošto i zašto to a ne nešto drugo, dobijaju primat nad pitanjima šta, gde i kada. Takođe, to postavlja zahtev za eksplikacijom načina na koji će planskim instrumentima biti uticano na situacije, pojave i procese te kako će se pristupiti regulisanju interesnih konflikta koji su ( ili mogu biti) sa njima povezani.

Konstatujući da je kriza planiranja velika i da traži nove odgovore, Vujošević ukazuje na dva moguća pravca promena u ovoj oblasti: 1. reaktivan (restriktivan, kada se planom relativno pasivno odgovara na promene) i 2. aktivan (kada se planom usmeravaju i ostvaruju kompleksne društvene promene a uloga plana je inovativna, promotivna, ko-aktivna) (2002:5-6). Prvi model blizak je minimalističkim verzijama planiranja karakterističnim za neoliberalne koncepcije, dok neuređenost pravne države, politički voluntarizam i vulgarni ekonomizam u postsocijalističkim društvima, a posebno u Srbiji, predstvaljaju nepovoljan kontekst za uvođenje drugog modela. Ipak, Vujošević ukazuje da je institucionalna i organizaciona struktura planiranja očuvana, te da postoji i broj planerski kadar, premda ukazuje da je uglavnom bez iskustva i obrazovanja za rad u uslovima političkog pluralizma, tržišno zasnovanih odluka i dominacije privatnog vlasništva (2002: 26-27).

### 5.7.3.1 O mogućnosti planiranja u tržišnim uslovima

Kako je oblast urbanizma jedna od tri ključne dimenzije stambene politike (pored socijalne i ekonomske) (Mandič, 1996: 86), ovaj odeljak posvećen je analizi ankete sa stručnjacima u oblasti urbanizma, posvećene njihovoj proceni stanja i očekivanih promena u stanovanju tokom postsocijalističke transformacije<sup>70</sup>. Osnovni razlog zbog kojeg je sprovedena i anketa sa urbanim planerima i administratorima u

<sup>69</sup> Problem definisan javnog dobra i javnog interesa je stalno otvoreno teorijsko i empirijsko pitanje. Vujošević navodi opravdanost pitanja ko ima koristi od redistributivnih efekata planskih odluka jer svi društveni akteri svakako ne mogu imati jednake koristi. U ovom smislu citira i Dahla (1989: 280-98; 367) koji ističe da su tri ključna pitanja bitna za analizu koncepcije javnog dobra koje se u određenom društvenom miljeu koristi: 1. Koji akteri (čiji interesi) imaju najviše moći i uticaja na definisanje javnog dobra; 2. Koji je način kojim se dolazi saglasnosti o tome šta je zajedničko dobro; 3. Šta je sadržaj zajedničkog dobra.

<sup>70</sup> Anketom je obuhvaćena grupa od 50 ispitanika-stručnjaka koji rade Urbanističkom zavodu Beograda, Institutu za arhitekturu i urbanizam Srbije, Jugoslovenskom institutu za urbanizam i stanovanje, Gradskom sekretarijatu za urbanizam i Gradskom sekretarijatu za imovinsko pravne poslove. Dakle, obuhvaćeni su akteri koje profesionalni položaj stavlja u sendvič poziciju između političke vlasti, s jedne strane, i stanovništva, s druge strane. Njihovo stručno znanje trebalo bi da doprinese iznalaženju balansa različitih individualnih potreba i interesa i onoga što se u određenom političkom kontekstu definiše kao opšte dobro. Uzorak je obuhvatio stručnjake različitih profila, jer je urbanističko planiranje interdisciplinarna delatnost, ali je najviše urbanih planera, ekonomista i pravnika. Kako je reč o malom uzorku podatke je moguće analaizirati samo za uzorak u celini ( a ne pojedine segmente po užoj specijalnosti stručnjaka). Takođe, upitnik nije sadržao pitanje političke identifikacije ili afilijacije ispitanika, no, kako istraživanjem nisu obuhvaćeni stručnjaci na rukovodećim pozicijama (na koje se postavljaju kao predstavnici političke opcije koja vrši lokalnu vlast) realno je pretpostaviti da dobijeni podaci nisu iskrivljeni pod uticajem jedne političke opcije. Šire o ovom istraživanju pogledati u Petrović (2002b)

stanovanju nalazi se u činjenici da je ova tema bila potpuno zapostavljena oblast ne samo u zakonodavnoj regulativi i programima političkih stranaka, već i u stručnim raspravama, a u momentu istraživanja,<sup>71</sup> i u planerskim dokumentima.

Privatizacija gradskih resursa i uvođenje tržišne ekonomije menja poziciju plana kao državnog regulativnog mehanizma, i poziciju urbanih planera kao aktera. Razmatrajući iskustva postsocijalističkih zemalja Sykora (1998a) ukazuje na ideološko odbacivanje planiranja kao kontradiktornog tržištu, te na nesposobnost urbanih planera da se adaptiraju na nove uslove. Većina ispitanika (63%) smatrala je da je efikasnost planiranja ili regulisanja bazičnih tokova urbanog razvoja veća u okvirima tržišne privrede i demokratskih institucija društva nego u sistemu komandnog planiranja. Ovaj rezultat može se smatrati pozitivnom osnovom redefinisanja planerske delatnosti. Od preostalih 37% ispitanika, polovina je smatrala da efikasnost urbanog planiranja ne zavisi od tipa društva, a zanemarljiv je broj onih koji su smatrali da je urbanističko planiranje potpuno neefikasno u tržišnim uslovima ili da je u istoj meri neefikasno kao i u uslovima dogovorne ekonomije (Tabela 1 u Prilogu 2). Takođe, većina ispitanika smatrala je da se planiranjem mogu uskladiti ciljevi ekonomske efikasnosti i izbegavanja ekstermne socijalne polarizacije u prostoru (89%), premda samo delimično, dok je veoma mali broj stručnjaka smatrao da je ove ciljeve nemoguće uskladiti (Tabela 2 u Prilogu 2).

Svaki peti ispitanik smatrao je da se urbanističkim planiranjem mogu usaglašavati ekonomski i socijalni ciljevi ali da se to efikasnije postiže u uslovima planske privrede, dok je svaki deseti stručnjak smatrao da efikasnost planiranja u tržišnim uslovima ne podrazumeva mogućnost usklađivanja ekonomske efikasnosti i socijalnih ciljeva. U svakom slučaju, dobijeni rezultati potvrđuju da su stavovi bliski socio-demokratskom konceptu prihvatljiviji od onih bliskih neoliberalnom konceptu.

### 5.7.3.2 O vlasništvu nad gradskim građevinskim zemljištem

Većina anketiranih stručnjaka imala je manje ili više afirmativan stav prema javnom vlasništvu nad gradskim građevinskim zemljištem, smatrajući ga pozitivnom pretpostavkom efikasnog urbanog planiranja, premda je svaki treći stručnjak suprotnog mišljenja (Tabela 3 u Prilogu 2). Takođe, najviše ispitanika smatra da uvođenje tržišnih principa u urbanu ekonomiju ne podrazumeva i privatizaciju gradskog građevinskog zemljišta, jer ono treba da ima status javnog dobra (Tabela 4 u Prilogu 2), te da je lizing sistem za Beograd najpovoljnije rešenje (Tabela 5 u Prilogu 2).

Iskazana podrška državnom vlasništvu nad gradskim građevinskim zemljištem može se tumačiti kao svest stručnjaka da je to jedan od važnih mehanizama kojima urbana politika može kontrolisati monopolsku zemljišnu rentu i omogućiti lakšu i jeftiniju opskrbu građevinskim zemljištem. S druge strane, među stručnjacima koji podržavaju privatizaciju gradskog građevinskog zemljišta, veliki broj to čini jer smatra da se na taj način sprečava zloupotreba političke moći, koja je obeležila socijalistički period kao i neposredno postsocijalističko iskustvo. U odgovorima

<sup>71</sup> Anketa je sprovedena početkom 2000. godine.



ispitanika uočava se relativno visoka konzistentnost, jer 43% ispitanika ne podržava privatizaciju gradskog građevinskog zemljišta i optira za lizing sistem, dok 36% ima suprotan stav, dakle za privatizaciju gradskog građevinskog zemljišta i protiv lizing sistema. Time je potvrđena naklonost ispitivanih stručnjaka prema sociodemokratskom modelu koja je došla do izražaja i u GUP-u, u čijoj je izradi najverovatnije učestvovao i dobar broj anketiranih. Ovi stavovi u skladu su i sa idealnotipskim postavkama ovog modela, koji u zavisnosti od institucionalne tradicija i vrednosnog sistema<sup>72</sup>, podrazumeva lizing sistema u uslovima državnog vlasništva nad zemljištem (Balchin, 1995).

Ipak, rezultati ankete ukazuju i da svaki peti ispitanik (21%) nema konzistentne stavove jer istovremeno optira za privatizaciju gradskog građevinskog zemljišta i lizing sistem. Ovaj rezultat, kao i najčešće obrazloženje ispitanika da su protiv privatizacije gradskog građevinskog zemljišta a za lizing sistema jer državno vlasništvo smatraju garantom zaštite javnog interesa, ukazuje na problem neadekvatnog poznavanja različitih mehanizama zaštite javnog interesa u demokratskom društvu. Takođe, ogromna većina ispitanika (96%), smatra da do privatizacije gradskog građevinskog zemljišta tokom 1990-ih nije došlo iz političkih razloga i to najčešće zato što politička elita nije želela da se odrekne raspolaganja ovim značajnim resursom (64%), odgovor koji ukazuje na prasku ilegalnog prisvajanja vrednosti zemljišta (položajna renta) od strane političke elite<sup>73</sup>. Potom su kao razlozi navođeni inertno ponašanje vlasti (20%) i/ili nepostojanje dovoljnog nivoa znanja među političkom elitom da se privatizacija značajki sprovede (12%). Mali broj ispitanika (dvoje) smatrao je da do privatizacije nije došlo jer politička vlast koristi državno vlasništvo nad gradskim građevinskim zemljištem u pozitivne svrhe, kao sredstvo borbe protiv ekonomskog raslojavanja i nejednakosti.

Navedeni stavovi stručnjaka ukazuju da tokom 1990-ih vladajuća politička elita nije definisala pojam javnog interesa, što je rezultiralo korupcijom i prećutnom legalizacijom uzurpacije javnih dobara. Vladajuća politička elita ponašala se u skladu sa socijalističkim principima, jer državne institucije nisu bile autonomno određene u odnosu na poseban/pragmatični interes<sup>74</sup>. Otuda je i gradsko građevinsko zemljište svedeno na funkcionalni resurs nečijeg pragmatičnog interesa, umesto da su definisa-

<sup>72</sup> Povezanost stanovanja i zemljišne politike u tržišnim sistemima ukazuje na potrebu posebne kategorije zemljišta koje je namenjeno obezbeđenju dostupnog rentalnog stanovanja. Ova mera bi omogućila stambenim asocijacijama da za zemljište plate nižu cenu od tržišne što bi podstaklo i finansijske institucije da povećaju svoju potporu socijalnom stanovanju (Balchin, 1995). Razmatrajući povezanost urbane i stambene politike Mandić (1996: 89) ukazuje da regulisanje pitanja dostupnosti građevinskog zemljišta otklanja rizike investicija u stanovanju, što utiče na snižavanje troškova stambene gradnje a time i cene stanova. Na taj način samnjuje se i potreba kasnije preraspodele budžetskih sredstava za mere socijalne zaštite u stanovanju.

<sup>73</sup> Nacionalizacija zemljišta u socijalističkom periodu (uvedena 1958) nije uslovlila jačanje materijalnog položaja grada već je omogućavala da se uvećana vrednost zemljišta (položajna renta) prisvaja na ilegalan način (Janjić, 1998: 11).

<sup>74</sup> Vujović (1997) naglašava da ako se javni interes u urbanoj politici profilise na osnovu međusobnog odnosa različitih interesnih grupa a u zavisnosti od njihove ekonomske i političke moći, institucionalnih mehanizama njihovog usaglašavanja i vladajućeg vrednosnog sistema, može se reći da su u Beogradu tokom 1990-ih dominirali pojedinačni/posebni interesi ili ambivalencija interesa a da je javni interes potisnut i teško prepoznatljiv.

ni vrednosti i parametri kvaliteta Života čijoj realizaciji tržišno poslovanje gradskim građevinskim zemljištem, bez obzira na konkretan tip svojine, treba da doprinese, posredstvom poreskih ili drugih mehanizama državne regulacije/redistribucije.

### **5.7.3.3 O urbanom planiranju i ilegalnoj gradnji tokom 1990-ih**

Revizija regulacionih planova kao dominantna planerska praksa u cilju stvaranja uslova legalizacije ilegalno izgrađenih objekata ocenjena je od strane ogromne većine ispitanika kao odraz haotične situacije (Tabela 6 u Prilogu 2), pri čemu su se najčešći komentari odnosili na zloupotrebu vlasti, ugrožavanje javnog interesa, nemoć i sramotu struke, što ukazuje da anketirani stručnjaci percepciju položaj svoje struke kao neodgovarajući u odnosu na uticaj i odgovornost koju ona treba da ima. Za svakog petog ipitanika, međutim, bio je prihvatljiviji stav da se ovakva praksa može smatrati postepenim redefinisanjem planiranja u tržišnim uslovima.

Procenjujući moguće uzroke ilegalne gradnje stručnjaci su primat dali uzrocima sistemske prirode, odsustvu adekvatne zakonske regulative i uzurpacija ekonomske i političke moći, u odnosu na individualne motive odnosno strategije snalaženja domaćinstava u uslovima ekonomske nedostupnosti stanovanja, ili pak pritisku izbeglica na stambeno tržište Beograda (Tabela 7 u Prilogu 2),.

### **5.7.3.4 O budućem pristupu stanovanju u urbanističkim planovima i poželjnom konceptu stambene politike**

U uslovima nedovoljne definisanosti javnog interesa kao i nedostatnih materijalnih sredstava, lokalna vlast može izdavati građevinske/urbanističke dozvole izlazeći u susret željama dobrih investitora i zapostavljajući standarde očuvanja fizičkih i socijalnih karakteristika određenih lokacija. Privatizacija i uvođenje tržišnih principa zaoštavaju probleme gradskih područja niže tržišne vrednosti, jer ni njegovi korisnici ni lokalna vlast neće imati dovoljno sredstava za obezbeđenje minimalnog standarda urbanih i stambenih resursa. To je jedan od najvažnijih razloga zbog kojeg gradske vlasti treba da iznađu skladan odnos između strategije privlačenja (stranih) investicija i rešavanja stambene nestašice, očuvanja kulturnog nasleđa, realizacije potreba ekonomski i socijalno deprivilegovanih građana, sprečavanja preterane socioprostorne segregacije i velike redukcije stanovanja na pojedinim (centralnim) lokacijama.

Ispitanici su podeljeni u pogledu procene da li su procesi socijalne filtracije i džentifikacije, te redukcije stambenog fonda na centralnim gradskim lokacijama neizbežni i neplanibilni. Njih 53% smatra ih neminovnim i neplanibilnim a 47% smatra da se urbanim planiranjem mogu korigovati negativne posledice ovih pojava (47%). Međutim, većina ispitanika ipak smatra da planskim normativima treba regulisati prostornu distribuciju stambene funkcije kako bi ona bila ravnomerna na celom gradskom području (70%), pri čemu je značajnija zabrinutost za redukciju stambene funkcije u odnosu na rezidencijalnu segregaciju (Tabela 8 u Prilogu). Izrazita je i prihvaćenost stava da treba voditi računa i o ravnomernoj prostornoj distribuciji stanova namenjenih socijalno ugroženim kategorijama (61%) (Tabela 9 u Prilogu 2).

Stavovi stručnjaka potvrđuju da odnos prema stanovanju, kao osnovnom segmentu svakog naselja, jeste jedno od ključnih pitanja urbanog planiranja u procesu društveno-ekonomske transformacije, koje podrazumeva i mere identifikacije i stratifikacije zona stanovanja prema kriterijumima vrednosti lokacija i platežno sposobne tražnje.

Stručnjaci su imali mogućnost izbora između nekoliko opcija stambene/urbane politike kojima bi se mogao regulisati problem preterane redukcije stambene funkcije i socijalne filtracije stambenog fonda na atraktivnim gradskim lokacijama (Tabela 10 u Prilogu 2). Najveća podrška data je regulativnom tipu stambene/urbane politike. Stavovi intervencionističkog tipa, koji podrazumevaju striktnu administrativnu kontrolu, u značajnoj meri ocenjeni su kao neprihvatljivi (60%). Takođe, ekonomsko liberalni stav o prepuštanju ovih procesa tržišnoj regulativi za anketirane stručnjake je samo delimično prihvatljiv. Izuzetno visoku podršku (68%) dobio je stav o potrebnoj državnoj regulative indirektnim merama (poreske olakšice, subvencije kamatnih stopa i sl.), koje u punoj meri vode računa o preduzetničkom pristupu (privatnih) developera. Ovi podaci ukazuju na bitnu razliku u odnosu na planerske normative socijalističkog perioda, ali i potrebu kanalsanja ponašanja preduzetnika u odnosu na javni interes.

U oceni stepena u kojem bi država trebalo da podstiče gradnju stanova u različitim sektorim svojine, ispitanici su izneli stav da je rešavanje pitanja dostupnosti stanova građenih po principima profitabilnog poslovanja postalo najakutnije. Međutim, a u skladu sa potpornim tipom stambene politike, ispitanici gotovo jednaku pažnju posvećuje merama koje olakšavaju dostupnost stanovanja u profitabilnom i neprofitabilnom sektoru. Važno je napomenuti da to predstavlja potreban pomak ka diverzifikovanom modelu stambenog sistema, posebno afirmaciji značaja trećeg (nevladinog/profitabilnog) sektora. Podrška koju su dobili stanovi za iznajmljivanje u privatnom sektoru odražava nasleđene vrednosti iz socijalističkog perioda, kada se on smatrao eksploatatorskim, kao i postsocijalističkog iskustva koje sobom donosi problem visokih stanarina i nekvalitetnih stanova. Ipak očigledna neminovnost ovog sektora trebalo bi da probudi pažnju stručne javnosti u pravcu preduzimanja neophodnih mera njegove regulacije. Da bi se od vlasnika stanova moglo očekivati poštovanje obaveza u pogledu održavanja stanova za iznajmljivanje, za šta se većina ispitanika zalaže (Tabela 11 u Prilogu 12), mora postojati i odgovarajući sistem mera koji podstiče adaptaciju i gradnju stanova u ovom sektoru. Ovakav sistem mera bi omogućio i da nivo stanarina bude pod izvesnom kontrolom (do perioda isplate kredita uzetog za gradnju/adaptaciju stanova). Međutim, većina ispitanika (82%) smatra da nivo stanarina privatnog sektora treba prepustiti tržišnim kretanjima (Tabela 12 u Prilogu 2).

Pri proceni tipa stanovanja u vlasništvu države (od rezidualizovanog, usko shvaćenog socijalnog stanovanja, do diverzifikovanog tipa), stručnjaci su najčešće optimalni tip socijalnog rentalnog sektora (opcija A u Tabeli 13 u Prilogu 2), što znači da ga sačinjavaju stanovi skromnog standarda, visoko subvencionisanih renti, čiji su korisnici domaćinstvima sa najnižim dohotkom, što je u osnovi

karaktersitika javnog stanovanja u neoliberalnim sistemima. Imajući u vidu sprovedenu privatizaciju stambenog fonda, kao i potrebne materijalne resurse i vreme za kreiranje nekog od razvijenijeg tipa javnog rentalnog sektora, verovatno je da su se stručnjaci u svojim odgovorima rukovodili ovim procenama.

U pogledu izvora finansiranja socijalnog rentalnog sektora na nivou lokalne vlasti najveći značaj, po mišljenju ispitanika, imaju prihodi koji se mogu ostvariti na osnovu tržišnog poslovanja gradskim građevinskim zemljištem i naplatom poreza na promet nekretnina (Tabela 14 u Prilogu 2). Najmanji značaj dobilo je podizanje stanarina za korišćenje stanova u vlasništvu opštine na nivo realnih troškova, kao i obračunavanje poreza na nekretnine/stanove po osnovu njihove tržišne vrednosti. U prvom slučaju izvor je nedovoljan jer je fond stanova u vlasništvu opština zanemarljiv a u drugom slučaju problem su siromašni vlasnici odnosno nizak nivo prosečnog dohotka domaćinstava, koji odlaže primenu tržišne osnove oporezivanja stanova.

Analizirani stavovi stručnjaka potvrđuju da je tokom 1990-ih politička vlast zadržala značajan stepen moći bez jasno definisanog koncepta urbanog razvoja i stambene politike, pri čemu je autonomnost profesionalnog znanja u odlučivanju ostala veoma uska. Međutim, ispitanici su svesni da, pored potrebe za redefinisanjem mesta i uloge profesionalnog znanja u strukturi institucionalne moći odlučivanja, postoji i značajan problem raspolaganja resursima adekvatnim za novi tip državne intervencije u oblasti urbanog planiranja i stanovanja, kako materijalnih tako i saznanjih.

Većina stručnjaka nije zagovornik liberalno-ekonomskog modela odnosno prepuštanja tokova urbanog razvoja primarno tržišnim mehanizmima, pri čemu bi urbana/stambena politika dobile dominantno reaktivnu funkciju. Međutim, uočava se nedovoljan stepen diskriminacije liberalnog odnosno socijaldemokratskog modela na području konkretnih mera kojima se operacionalizuju a posebno kada je reč o varijacijama mera kojima se može implementirati sociodemokratski model. Otuda i značajan stepen neodređenosti u stavovima ispitanika, koji je uočljiv u visokom udelu odgovora delimičnog slaganja sa ponuđenim stavovima. Tako je pažnja stručnjaka u većoj meri usmerena na ravnotežni raspored rezidencijalne funkcije no na kontrolu rezidencijalne segregacije. Ovi stavovi, kao i odgovori na pitanja o tipu stanovanja u javnom sektoru i regulaciji privatnog rentalnog sektora, ukazuju da stručnjaci relativno konzistentno optiraju rezidualni a ne razvijeni tip stambene politike. Iako bi se stavovi anketiranih stručnjaka mogli protumačiti kao odraz profesionalnog stava planera, više usmerenih na prostornu nego na socijalnu dimenziju, ipak je potrebno istaći da su oni u značajnoj meri odraz realnosti u kojoj je došlo do praktičnog kolapsa urbanog planiranja i stambene politike, te dominantnog uticaja stihijnog tržišta u kombinaciji sa političkim voluntarizmom. Otuda, ispitanici optiraju koncepte koji se, u odnosu na postojeće stanje, čine realnim, a koji su zapravo karakteristični za zemlje liberalno ekonomskih režima a ne socijalnodemokratskih. Dakle, u stavovima ispitanika, kao i stavovima iznetim u GUP-u postoji nedovoljna određenost u pogledu poželjnih mera i načelnog koncepta državne intervencije u oblasti urbanizma i stanovanja. To se može smatrati tipičnim za tranzici-

## 6. Umesto zaključka

Istorijski gledano, stanovi za iznajmljivanje u javnom sektoru nastali su usled potrebe države da interveniše na stambenom tržištu u cilju:

- Suzbijanja spekulativnih tendencija u privatnom rentalnom sektoru početkom 20 veka
- Rešavanja problema kvantitativne nestašice stanova posle Drugog svetskog rata
- Rešavanja stambenih problema domaćinstava sa niskim dohotkom i drugih socijalno ugroženih kategorija stanovništva

Bitne novine u javnom sektoru stanovanja poslednjih decenija mogu se svesti na sledeće:

- Uloga države, bilo na nacionalnom ili lokalnom nivou, prvenstveno se fokusira na definisanje pravila ponašanja vlasnika stanova u socijalnom sektoru i obezbeđivanja maksimuma efikasnosti i efektivnosti javnih subvencija koje su na njega usmerene.
- Glavni vlasnici stanova u socijalnom sektoru su, pored opština/lokalne vlasti, stambene asocijacije u vlasništvu opštine ili druge neprofitne stambene organizacije, kao i privatna profitna preduzeća koja naprave specijalni ugovor sa lokalnom vlašću.
- Ono što čini socijalno stanovanje drugačijim od ostalih je da sav stečeni prihod biva reinvestiran u stanovanje
- Vlasnici stanova koji se izdaju sa jasno definisanim socijalnim ciljevima mogu zarađivati profit (na određenom delu svog stambenog fonda ili posjedovanjem poslovnog prostora) sve dok obezbeđuje određeni broj kvalitetnih stanova sa rentom postavljenom na nivo realnih troškova.

U društvima u kojima su stanovi za iznajmljivanje značajnim delom u privatnom sektoru intervencija države podrazumeva:

- Zaštitu stanara putem ugovora koji regulišu uslove zakupa i tehničke standarde iznajmljenih stanova.
- Sistem stambenog dodatka namenjen korisnicima stanova u ovom sektoru u cilju usaglašavanja nivoa dohotka domaćinstava i nivoa renti odnosno rešavanje problema troškovne dostupnosti stanova.
- U slučajevima korišćenja pogodnih kredita vlasnici stanova za iznajmljivanje obavezni su da za određeni period drže rente na nivou realnih troškova i ograničenog profita. U skorije vreme javna davanja (određene novčane svote iz budžeta ili izuzeće od poreza na dodatu vrednost) daju se za renoviranje i adaptaciju stanova ovog sektora.

Uprkos upozorenju Pickvancea (1996:233-234) da se treba odupreti pristupu koji postsocijalističke promene tumači naglaskom negativnih elemenata institucionalnog nasleđa (jer sve suprotno kapitalizmu mora biti kontradiktorno pomaku ka kapitalizmu), pokazalo se da je u sferi stanovanja teško redefinisati i institucionalno kanalisati pozitivne elemente ovog nasleđa (preduzetnički karakter aktera privatnog sektora razvijenog na kvazitržišnim mehanizmima, kao i nasleđe u fizičkim strukturama stambenog fonda). Ekonomska nekompatibilnost prethodnog sistema u odnosu na tržišne mehanizme nalagala je njegovu potpunu komodifikaciju, da bi se tek potom pristupilo izradi nekih mera dekomodifikacije u stanovanju. Razvijanju novog koncepta stambene politike trebalo bi pristupiti u što kraćem roku, jer je prepuštanje stanovanja isključivo tržišnim mehanizmima neodrživo i u kapitalističkim društvima, čak i u onim sa rezidulanim tipom stambene politike odnosno, kako je to pokazalo i socijalističko iskustvo, probleme adekvatnosti i dostupnosti stanovanja nemoguće je rešiti bez kombinovanja tržišnih mehanizama i državne regulative. Upravo problemi sa kojima se postsocijalističke zemlje suočavaju nakon dekonstrukcije socijalističke stambene politike i faktičkog kolapsa institucionalne regulative u stanovanju potvrđuju stav Donnisona i Undgersona (1982) da je stambena politika neizostavni deo institucionalnog sistema modernih društava.

Iskustva razvijenih kapitalističkih zemalja ukazuju da se troškovna dostupnost stanovanja najbolje ostvaruje ako postoji diferencirani sistem stambenih statusa u pogledu kvaliteta i vlasničkog osnova korišćenja stana i da drastično redukovanje javnog rentalnog stanovanja uslovljava probleme efikasnog funkcionisanja stambenog sistema. U svakom slučaju, i iskustva kapitalističkih ali i iskustva postsocijalističkih zemalja upućuju na činjenicu da postoji donja dohodovna granica domaćinstava ispod koje je preuzimanje obaveza i odgovornosti vlasničkog statusa dovedeno u pitanje.

Nakon privatizacije stambenog fonda, sve evropske zemlje u postsocijalističkoj transformaciji suočavaju se sa naraslim brojem domaćinstava koja ne mogu zadovoljiti svoje stambene potrebe na stambenom tržištu bez određene intervencije države uključujući i izgradnju stanova za iznajmljivanje u javnom/neprofitnom sektoru. Za postsocijalistička društva relevantna je činjenica da se, za razliku od razvijenih kapitalističkih zemalja, koje su podsticanju vlasničkog stanovanja pristupile u vreme jačanja efektivne tražnje i kvalitativne nestašice stanova, privatizacija u stanovanju poklapa sa značajnom ekonomskom krizom, akutnim problemom dostupnosti stanovanja odnosno padom efektivne tražnje i nerešenim pitanjem kvantitativnog aspekta stambene nestašice, posebno u velikim gradovima. Otuda se ove zemlje suočavaju se činjenicom da potporni tip stambene politike ne može, kao u zemljama Zapadne i Severne Evrope, biti dominantno usmeren na subvencije stambene potražnje već da sistem subvencija mora i dalje biti usmeravan i ka proizvodnji stanova (javnog i neprofitnog sektora). Sa istom dilemom suočavaju se zemlje EU koje imaju nestašicu socijalnog/neprofitnog stanovanja. Razvoj sistema mera stambene politike usmerenog na javni rentalni ali i regulaciju privatnog rentalnog sektora postaje zahtev pove-

---

ćane mobilnosti rada, a u postsocijalističkim zemljama i neophodnih standarda socijalne zaštite koje je potrebno ispuniti na putu evropskih integracija.

Pitanje do kog nivoa je opravdano redukovanje javnog rentalnog stanovanja stalno je otvoreno u svim društvima i kontekstualno određeno parametrima ekonomske razvijenosti, institucionalnog nasleđa, vrednosnog sistema, aktualnih mehanizama distribucije društvene moći i konstelacije snaga ključnih društvenih aktera.

## 7. Prilog 1: Podaci istraživanje stambenog položaja novoformiranih bračnih zajednica u Beogradu

**Tabela 1a. Parovi prema socijalnoj poziciji i ukupnom dohotku, prosek i struktura po dohodovnim grupama (u DM)**

Socijalni položaj parova	Prosečan dohodak	Struktura po dohodovnim grupama							Ukupno
		Bez dohotka	do 200	201-400	401-600	601-800	801-1000	1000 +	
Rukovodilac	605	0	4	40	24	16	0	16	100
Stručnjak	480	0	20	30	29	9	7	5	100
Službenik	365	0	27	36	29	5	2	2	100
Radnik	360	0	33	27	29	7	4	0	100
Preduzetnik	700	0	6	19	30	11	19	15	100
Preduzetnik-radnik/službenik	590	0	0	38	26	15	9	12	100
Preduzetnik-stručnjak	750	0	5	10	32	5	32	11	100
Nezaposlen	350	3	30	42	9	6	6	3	100
<b>Ukupno</b>	<b>470</b>	<b>0</b>	<b>18</b>	<b>33</b>	<b>27</b>	<b>9</b>	<b>7</b>	<b>6</b>	<b>100</b>

**Tabela 1b. Bračni parovi prema ukupnom dohotku i stambenom položaju u trenutku ulaska u brak**

Dohodak	Stambeni položaj					Ukupno	Broj parova
	Zajednica	Vlasništvo-regulirano	Vlasništvo-neregulirano	Zakupprivatno	Zakupdruštveno		
Bez dohotka	100	0	0	0	0	100	2
Do 200	73	19	4	2	0	100	95
201-400	49	41	1	9	0	100	171
401-600	36	41	4	18	0	100	144
601-800	40	38	4	13	4	100	47
801-1000	36	36	0	28	0	100	36
1000 +	27	57	0	17	0	100	28
<b>Ukupno</b>	<b>47</b>	<b>37</b>	<b>3</b>	<b>13</b>	<b>1</b>	<b>100</b>	<b>523</b>



**Tabela 2. Bračni parovi prema socijalnom položaju i stambenom statusu u trenutku ulaska u brak,**

Socijalni položaj	Stambeni položaj					Ukupno	Broj parova
	Zajednica	Vlasništvo regulisano	Vlasništvo neregulisano	Rentiranje privatno	Rentiranje društveno		
Rukovodilac						100	50
Stručnjak	39	43	0	18	0	100	87
Službenik	54	32	3	11	0	100	126
Radnik	67	24	2	4	2	100	90
Preduzetnik	34	43	2	19	2	100	106
Nezaposlen	42	39	6	12	0	100	66
Ukupno	47	37	3	13	1	100	525
Broj parova	246	195	14	66	4	525	525

**Tabela 3. Parovi prema socijalnom položaju i načinu dolaženja do stana u vlasništvu<sup>1</sup>**

Socijalni položaj parova	Načini dolaženja do stana							Ukupno broj parova	
	1	2	3	4	5	6	7		
Rukovodilac	0	15	31	31	0	15	7	100	26
Stručnjak	19	3	27	27	8	11	5	100	37
Službenik	18	4	9	27	23	18	0	100	44
Radnik	17	0	8	50	17	8	0	100	24
Preduzetnik	13	21	21	16	8	16	4	100	48
Nezaposlen	13	0	14	26	13	34	0	100	30
Ukupno	14	8	17	28	10	19	2	100	209

1-prodaja roditeljskog stana sa ili bez doplate/prodaje nekretnina ili drugih vrednosti roditelja; 2-prodaja roditeljskog stana +resursi ispitanika (nekretnine, ušteđevina); 3- roditelji su kupili stan prodajom nekretnina i drugih vrednosti ili novcem; 4- nasledstvo otkupljenog stana roditelja; 5-nasledstvo dela kuće roditelja; 6- stan kao porodično nasledstvo 7- sami (dobijanje stana od preduzeća, ušteđevina, i sl.)

<sup>1</sup> Zajedno su obuhvaćene legalne i neregulisane forme vlasništva zbog malog broja slučajeva ovih drugih.

**Tabela 4. Parovi prema socijalnom položaju i socijalnom položaju roditelja koji su omogućili vlasništvo**

Socijalni položaj para	Socijalni položaj roditelja					Ukupno	Broj parova
	Rukovodilac	Strucnjak	Sužbenikl	Radnik	Preduzetnik		
Rukovodilac	33	33	8	17	8	100	24
Stručnjak	29	37	20	9	6	100	37
Službenik	14	19	32	26	9	100	44
Radnik	0	27	36	36	0	100	22
Preduzetnik	25	13	21	33	8	100	48
Nezaposlen	36	36	7	14	7	100	30
Ukupno	23	28	21	30	7	100	201
Broj parova	46	47	43	51	14	201	201

**Tabela 5 Standard stanovanja parova koji imaju stan u vlasništvu prema socijalnom položaju para i socijalnom položaju roditelja koji su omogućili vlasništvo nad stanom**

Socijalni položaj parova	Standard stanovanja			Ukupno	Broj parova
	Niži	Srednji	Viši		
Položajispitanika					
Rukovodilac	8	62	31	100	26
Stručnjak	8	59	32	100	37
Službenik	46	40	14	100	44
Radnik	42	50	8	100	24
Preduzetnik	17	50	33	100	48
Nezaposlen	13	47	40	100	30
Ukupno	23	50	27	100	209
Socijalni položaj roditelja					
Rukovodilac	9	43	48	100	46
Stručnjak	8	55	38	100	47
Službenik	14	73	13	100	43
Radnik	53	35	12	100	51
Preduzetnik	36	43	21	100	14

**Tabela 6. Parovi u zajednici prema socijalnom položaju i socijalnom položaju roditelja sa kojima žive**

Socijalni položaj parova	Socijalni položaj roditelja					Ukupno	Broj parova
	Rukovodilac	Stručnjak	Službenik	Radnik	Preduzetnik		
Rukovodilac	20	30	10	30	10	100	34
Stručnjak	35	32	12	18	3	100	68
Službenik	3	24	41	32	0	100	20
Radnik	7	10	27	53	3	100	36
Preduzetnik	22	28	11	39	0	100	60
Nezaposlen	14	14	36	36	0	100	28
Ukupno	11	22	26	37	2	100	246
Broj parova	34	54	64	90	5	246	246

**Tabela 7. Parovi koji žive u zajednici prema socijalnom položaju i socijalnom položaju roditelja sa kojima žive a prema standardu stanovanja**

Socijalni položaj parova	Standard stanovanja			Ukupno
	Niža	Srednja	Viša	
Rukovodilac	20	70	10	100
Stručnjak	29	65	6	100
Službenik	47	44	9	100
Radnik	54	46	0	100
Preduzetnik	28	55	17	100
Nezaposlen	36	64	0	100
Ukupno	40	54	6	100
Socijalni položaj roditelja				
Rukovodilac	18	70	12	100
Stručnjak	27	64	9	100
Službenik	44	52	4	100
Radnik	57	39	4	100
Preduzetnik		60	40	100

**Tabela 8 : Vrsta očekivanih promena u stanovanju bračnih parova koji će živeti u zajednici, prema socijalnom položaju**

Položaj ispitanika	Vrsta promene					Ukupno
	Svoj stan	podstanari	Veći stan u zajednici	Inostranstvo	Bez promena	
Rukovodilac	50	10	0	0	40	100
Stručnjak	56	9	0	9	26	100
Službenik	35	0	12	0	53	100
Radnik	37	3	20	0	40	100
Preduzetnik	44	6	0	0	50	100
Nezaposlen	50	0	7	0	43	100
Ukupno	41	3	8	3	45	100

**Tabela 9. Podstanari prema standardu stanovanja**

Stambeni položaj	Standard stanovanja				Broj parova
	Nizak	Srednji	Visok	Ukupno	
Podstanari	2	58	41	100	66

**Tabela 10: Vrsta očekivanih promena u stanovanju bračnih parova koji su podstanari, prema socijalnom položaju**

Položaj ispitanika	Vrsta promena					Ukupno
	svoj stan	veci/podstanari	inostranstvo	zajednica	bez promena	
Rk+St+Pr	50	8	0	5	37	100
SL+Rd	56	0	0	11	33	100
Ukupno	53	4	0	9	34	100

Rk-rukovodioci, St-stručnjaci, Pr-preduzetnici, SL-službenici, Rd- rdnici

**Tabela 11: Efekat očekivanih promena na stambeni položaj bračnih parova prema socijalnom položaju**

Položaj ispitanika	Očekivani stambeni položaj				Ukupno
	zajednica	vlasništvo	podstanar	inostranstvo	
Rukovodilac	22	64	14	0	100
Stručnjak	13	76	8	3	100
Službenik	37	60	3	0	100
Radnik	40	53	4	0	100
Preduzetnik	21	64	13	0	100
Nezaposlen	24	70	0	6	100
Ukupno	27	64	7	1	100

**Tabela 12: Ispitanici koji planiraju kupovinu, gradnju, adaptaciju stana prema izvorima sredstava kojima će to učiniti a po socijalnom položaju**

Izvori sredstava	Socijalni položaj								Ukupno
	Rukovod.	Struc.	Služb.	Radnik	Preduzet.	Nezapos.	Rk+St	Sl+Rd	
1	33	15	16	20	13	17	21	21	17
2	0	0	5	0	7	0	0	3	3
3	17	0	5	0	0	0	5	3	3
4	17	26	21	30	7	50	23	24	25
5	0	4	0	0	0	0	3	0	1
6	17	4	11	30	0	8	8	14	11
7	0	11	32	10	20	8	8	24	17
8	0	4	0	0	0	0	3	0	1
9	0	0	0	0	0	0	0	0	0
10	0	26	11	10	33	17	18	10	18
11	17	4	0	0	7	0	8	0	3
12	0	7	0	0	7	0	5	0	3
13	0	0	0	0	7	0	0	0	1
Ukupno	100	100	100	100	100	100	100	100	100
N	12	27	38	20	30	24	39	58	151

1-štednja; 2-prodajom stana/kupovinom stana bez doplate; 3-prodajom/kupovinom stana uz doplatu iz lične štednje; 4-prodajom roditeljskog stana; 5-ličnom štednjom i prodajom roditeljskog stana; 6-prodajom svog stana i stana roditelja; 7- prodajom drugih nekretnina u vlasništvu roditelja; 8- ličnom štednjom i prodajom drugih nekretnina u vlasništvu roditelja; 9- prodajom svog stana i drugih nekretnina u vlasništvu roditelja; 10- roditelji će im kupiti stan bez prodaje drugih nekretnina; 11- lična ušteđevina i novčana pomoć roditelja; 12-kredit; 13- poslovne transakcije.

**Tabela 13: Parovi koji očekuju pomoć roditelja prema socijalnom položaju i socijalnom položaju roditelja**

Socijalni položaj para	Socijalni položaj roditelja						Ukupno	N
	Rukovod.	Strucnjak	Službenik	Radnik	Preduzet.	Poljopriv.		
Rukovodilac	20	40	20	20	0	0	100	10
Stručnjak	30	30	24	9	6	0	100	33
Službenik	12	14	39	29	6	0	100	34
Radnik	8	9	36	37	9	0	100	22
Preduzetnik	36	18	27	18	0	0	100	22
Nezaposlen	36	23	15	15	0	8	100	26
Ukupno	25	18	29	23	4	1	100	147
N	38	34	38	29	6	2	147	

**Tabela 14: Procena poželjnog tipa državne intervencije u stanovanju**

Obeležje para	Moguće opcije						Ukupno
	A) rezidualna intervencija države	B) razvijeni tip st. politike sa fokusom na rentalni sektor	C) razvijeni tip st. politike sa fokusom na vlasnicki sektor	A/B	A/C	B/C	
Socijalni položaj							
Rukovodilac	0	32	48	0	4	16	100
Stručnjak	1	34	45	2	2	16	100
Službenik	2	22	56	4	2	14	100
Radnik	7	18	56	2	2	15	100
Preduzetnik	0	26	55	4	2	13	100
Nezaposlen	0	24	52	6	0	18	100
Ukupno	2	24	52	3	2	17	100

**Tabela 15: Željene lokacije prema socijalnom statusu i dohotku**

Socijalni položaj	Željene lokacije							U
	prigradska	prigradska/ širi centar	periferija	periferija/ širi centar	širi centar	širi centar/centar	centar	
Rukovodilac	0	0	8	0	60	12	20	100
Stručnjak	1	0	8	1	52	5	33	100
Službenik	5	0	19	3	57	2	14	100
Radnik	2	0	33	0	53	0	11	100
Preduzetnik	0	4	15	0	55	4	23	100
Nezaposlen	3	0	12	0	67	3	15	100
Ukupno	2	1	17	1	57	3	19	100
Dohodak								
do 200	2	0	28	1	48	5	16	100
201-400	4	2	16	2	62	4	11	100
401-600	2	0	12	0	64	1	21	100
601-800	0	0	17	0	55	0	28	100
801-1000	0	0	12	0	53	9	26	100
1000 +	0	0	13	0	40	7	40	100

\*kriterijum je bio relativna udaljenost od centra grada tako da: periferija: obuhvata naselja poput Rakovice, Železnika, Žarkova, Miljakovca, Kanarevog brda, Medakovića, itd.; širi centar: obuhvata naselja poput Banovog brda, Banjice, Topčiderskog brda, Novog Beograda, Karaburme; centar: obuhvata znatno širi potez od najužeg gardskog centra (naselja do kojih se može iz strogog centra doći pešice za 30 minuta: poput Crvenog krsta, Auto-komande, itd).

**Tabela 16: Procena migracijskih trendova na osnovu preferiranih lokacija**

Odnos sadašnje i Željene lokacije	Socijalni položaj		
	Rukovodioci i Stručnjaci	Službenici i radnici	Preduzetnici
Žive u centru i	N=26; 100	N=20; 100	N=22; 100
Žele centar	62	30	55
Žele širi centar	38	30	45
Žele periferiju	0	40	0
Žele prigradsko	0	0	0
Žive u širem centru i	N=77; 100	N=106; 100	N= 50; 100
Žele centar	8	13	16
Žele širi centar	82	77	68
Žele periferiju	1	4	16
Žele prigradsko	0	6	0
Žive na periferiji i	N= 29; 100	N= 66; 100	N= 26; 100
Žele centar	31	6	8
Žele širi centar	38	48	54
Žele periferiju	31	45	38
Žele prigradsko	0	0	0
Žive u prigradsk. i	N=5; 100	N=24; 100	N= 8; 100
Žele centar	30	17	25
Žele širi centar	50	25	50
Žele periferiju	0	25	25
Žele prigradsko	20	33	0



## 8. Prilog 2: Podaci istraživanje stavova prostornih planera u Beogradu

**Tabela 1: Distribucija odgovora na pitanje: Kako procenjujete efikasnost urbanog planiranja u tržišnim uslovima? N= 50 (u %)**

Odgovori	Procentualno učešće
1. u potpunosti neefikasno	2
2. daleko manje efikasno no u uslovima planske privrede	15
3. jednako neefikasno kao i u uslovima planske privrede	2
4. jednako efikasno kao i u uslovima planske privrede	17
5. efikasnije no u uslovima planske privrede	63
Ukupno	100

**Tabela 2: Distribucija odgovora na pitanje: Da li se mogu uskladiti ciljevi ekonomske efikasnosti i socijalne politike (izbegavanja ekstermne socijalne polarizacije prostoru) N= 50 (u %)**

Odgovori	Procentualno učešće
1. da, u potpunosti	26
2. da, delimicno	64
3. ne	11
Ukupno	100

**Tabela 3. Distribucija odgovora na pitanje : Da li javno vlasništvo nad gradskim građevinskim zemljištem značajna pretpostavka efikasnog urbanog planiranja? N= 50 (u %)**

Odgovori	procentat ispitanika
1. da, u potpunosti	42
2. da, delimicno	28
3. ne	30

**Tabela 4. Distribucija odgovora na pitanje: Da li uvođenje tržišnih principa u urbanu ekonomiju podrazumeva privatizaciju gradskog građevinskog zemljišta i zašto? N= 50 (u %)**

Odgovori	procentat ispitanika
1. da, da bi se koristilo na ekonomski racionalan način	32
2. da, da ne bi dolazilo do zloupotrebe političke moći	26
3. ne, gradsko građevinsko zemljište treba da ima status javnog dobra	43



**Tabela 5. Distribucija odgovora na pitanje: Da li je za Beograd prihvatljivo rešenje da gradsko građevinsko zemljište bude u vlasništvu države koja ga ustupa na korišćenje putem lizinga? N= 50 (u %)**

Odgovori	Procenat ispitanika
1. da,	55
2. ne,	37
3. bez odgovora	8

**Tabela 6. Distribucija odgovora na pitanje: Kako ocenjujete revidiranje postojećih urbanističkih planova pod pritiskom bespravne gradnje? N= 49 (u %)**

Odgovori	Procenat ispitanika
1. kao odraz stihijnog procesa	78
2. kao postepeno redefinisavanje planiranja u tržišnim uslovima	22
3. bez odgovora	0

**Tabela 7. Procena osnovnih uzroka ilegalne gradnje u Beogradu tokom 1990-ih, N= 50 (u %)**

Uzroci:	% ispitanika koji ga smatra značajnim
1. neadekvatna zakonska regulativa	72
2. uzurpacija ekonomske i politicke vlasti	66
3. neadekvatan planerski tretman lokacija za individualnu gradnju	60
4. strategije domacinstava u uslovima duboke ekonomske krize	50
5. nekontrolisana imigracija u Beograd	42
6. neadekvatna budžetska sredstva za rušenje ilegalne gradnje	32

**Tabela 8. Distribucija odgovora na pitanje: Da li smatrate da urbanističkim planovima treba usmeravati obim i kvalitet stanovanja na lokacijama različite vrednosti u Beogradu? N= 50 (u %)**

Odgovori	Procenat ispitanika
1. da, da bi se ublažila rezidencijalna segregacija	23
2. da, kako bi se obezbedio balansirani raspored stambene funkcije	70
3. ne	7

**Tabela 9. Distribucija odgovora na pitanje: Da li smatrate da treba propisati udeo stanova u vlasništvu države na opštinskom nivou u Beogradu? N= 49 (u %)**

Odgovori	Procenat ispitanika
1. da, da bi se obezbedila raznovrsna stambena ponuda	10
2. da, da bi se obezbedili stanovi za ugrožene kategorije stanovništva	61
3. ne	29

**Tabela 10. Nivo prihvatanja različitih opcija u regulisanju stambene izgradnje na neatraktivnim lokacijama u režiji privatnih developera, N= 47 (u %)**

Opcije	slaže se	delimicno se slaže	ne slaže se
A: administrativna kontrola: obaveza developera koji dobiju dozvolu da grade na atraktivnim lokacijama da izgrade određeni fond stanova i na manje atraktivnim lokacijama,	14	36	60
B: direktne državne subvencije troškova gradnje developerima koji grade na neatraktivnim lokacijama,	14	20	66
C: prepuštanje regulacije problema tržištu,	24	50	26
D: regulacija indirektnim merama: poreske olakšice, niže kamatne stope, itd	68	20	12

**Tabela 11. Podrška koju, prema mišljenju ispitanika, treba da dobiju pojedini stambeni sektori u budućem sistemu mera stambene politike, N= 49 (u %)**

stambeni sektor	prosečna ocena
profitabilni	1.7
državni rentalni	1.9
neprofitabilni	1.9
privatni rentalni	2.3

**Tabela 12. Nivo prihvatanja nekih opcija u regulisanju privatnog rentalnog sektora , N= 45 (u %)**

Opcije	slaže se	delimicno se slaže	ne slaže se
A: Obaveze vlasnika moraju biti zakonom regulisane u pogledu standarda stanova i njihovog održavanja	48	42	10
B: Stanarine treba prepustiti tržištu	82	10	8

**Tabela 13. Nivo prihvatanja različitih tipova javnog rentalnog stanovanja N=47 (u %)**

Opcije	slaže se	delimicno se slaže	ne slaže se
A: relativno malog obima, stanovi uniformnih standarda, niske/subvencionisane stanarine, korisnici samo najniže dohodovne grupe	48	44	10
B: veci broj stanova različitih standarda, subvencionisane stanarine, kriterij korišćenja određen dohodovnim mogućnostima ali otvoren i za srednjedohodovna domaćinstva	19	57	24
C: znacajan udeo u ukupnom stambenom fondu, diverzifikovan kvalitet stanova, dobar deo stanova bez subvencionisane rente (na nivou realnih troškova), otvorenost i za srednjedohodovna domaćinstva	29	24	47

**Tabela 14. Procena značaja mogućih izvora finansiranja javnog stambenog sektora na nivou lokalne vlasti N= 46 (u %)**

Opcije	veoma znacajan	delimicno znacajan	malog znacaja
1. podizanje stanarina u javnom rentalnom sektoru na nivo realnih troškova održavanja	15	55	30
2. obracunavanje poreza na nekretnine/stanove po osnovu njihove tržišne vrednosti	35	40	25
3. naplaccivanje korišćenja gradskog građevinskog zemljišta u stambene svrhe po osnovu tržišne vrednosti lokacija	55	30	15
4. potpuno raspolaganje porezom na promet nekretnina	50	25	25

## 9. Literatura:

Abramsson, M. and Borgegard, L.E. (1997) „Housing Careers – Some Aspects of a Conceptual Framework” U: Čermić-Mali, B; Dimitrovska-Andrews, K. & Turner, B. (eds.) (1997) *Housing in Transition*. Urban Planning Institute of the Republic of Slovenia. pp.441-451.

Abramsson, M. and Borgegard, L.E. Urban, F. (2000) „Housing Careers – Some Empirical Evidence of a Complex Concept” *ENHR Conference: Housing in the 21th Century: Fragmentation and Reorientation*. Gavle, Sweden: 26-30 June.

Adamczuk, H. (1996) „Residualisation, Polarisation and Housing”. In: Allen, J; Ambrose, I. Kaltenberg-Kwiatowska, E. (eds): *Housing Sociology and Societal Change*. CIB Publication. pp.197-213.

Adams, C.T. (1987) The Politics of Privatization. In: Turner, B, Kemeny, J. and Lundqvist, I. (eds): *Between State and Market: Housing in Post-industrial Era*, Stockholm: Almqvist&Wiksell International.

Ambrose, P. (1991) „The Housing Provision Chain as Comparative Analytical Framework”. *Scandinavian Housing&Planning Research*, Vol. 8, no.2. pp. 91-104.

Anderson, M; Bechhofer, F. and Gershuny, J. (1994) „Introduction”. In: Anderson, M; Bechhofer F. and Gershuny, J. (eds) *Social and Political Economy of Households*. Oxford University Press. pp.1-16.

Anderson, M; Bechhofer, F. and Gershuny, J. (1994) „Individual and Household Strategies”. In: Anderson, M; Bechhofer F. and Gershuny, J. (eds) *Social and Political Economy of Households*. Oxford University Press. pp.1-16.

Andrusz, G. (1984) *Housing and Urban development in the USSR*. London: Macmillan.

Andrusz, G. (1996) „Structural Change and Boundary Instability”. U: Andrusz, G. Harloe, M. and Szeleny, I. (eds.) *Cities After Socialism*. Oxford: Blackwell Publishers. pp.30-69.

Aradarenko, M. (2000) „Ekonomska stvarnost Srbije” U: Lazic, M. (ed.) *Racji hod*, Beograd: Filip Višnjić. pp.335-372.

Avramov, D. Callens, M. and Cliquet, R. (1995) „Belgium: A Family Friendly Climate as the Valorization of Individuality”. U: Moors, H. and Palomba, R. (eds.) *Population, Family, Welfare: A Comparative Survey of European Attitudes*. Oxford: Clarendon Press.

Avramov, D. (1996) *The Invisible Hand of the Housing Market*. Brussels: FEANTSA.

Avramov, D. (1997) *Report on Housing and Homelessness*. Strasbourg: Council of Europe.

Avramov, D. (1999) *Background Paper on Access to Housing*. Strasbourg: Council of Europe.

Balchin, P. (1995) *Housing Policy - An Introduction*. London/New York: Routledge

- Balchin, P. (ed.) (1996) *Housing policy in Europe*, London: Routledge.
- Baross, P. and Struyk, R. (1993) Housing ransition in Eastern Europe. *Cities*, 10/3, pp. 179-188.
- Barta, G. (1998) „Industrial restructuring or deindustrialisation?” In: Enyedi, G. (ed.) *Social Change and Urban Restructuring in Central Europe*. Budapest: Akademia Kiado.pp.189-208.
- Bauman, Z. (1998) *Work, Consumerism and the New Poor*.Buckingham: Open University Press. Navedeno prema Clapham (2002).
- Begović, B. (1992) *Urbanističko planiranje kao oblik državne intervencije*. Beograd: CES.
- Bennet, R. (1998) „Local governments in postsocialist cities” In: Enyedi, G. (ed.) *Social Change and Urban Restructuring in Central Europe*. Budapest: Akademia Kiado.
- Bengtsson, B. (1991) The Crisis of Public Housing in Sweden-Economic Reality or Organizational Myth? *Scandinavian Housing&Planning Research*, Vol. 8, no.2. pp. 113-127.
- Bengsston, B. (2000) „Housing as a Social Right – Implications for Welfare State Theory”. *ENHR Conference: Housing in the 21th Century: Fragmentation and Reorientation*. Gavle, Sweden: 26-30 June.
- Bengsston, B. (2002) „Path Dependency in Housing-The Puzzle of the Nordic Housing Regimes”. *ENHR Conference: Housing Cultures: Convergence and Diversity*. Vienna-Austria, 1-5 July.
- Bengt, K. (2000) „Land Administration and Human Settlement” *ENHR Conference: Housing in the 21th Century: Fragmentation and Reorientation*. Gavle, Sweden: 26-30 June.
- Belgrade Statistical Bureau, (1998) *Census of Refugees in Serbia*.
- Bežovan, G. (1998) „Assessing the Potentials for Improvement of Housing Policy in Croatia”. *ENHR Conference: Housing Futures: Renewal, Sustainability and Innovation*. Cardiff: September.
- Bežovan, G. (2000) „ Assessing the Potentials for Development of Housing Policy in Croatia” *ENHR Conference: Housing in the 21th Century: Fragmentation and Reorientation*. Gavle, Sweden: 26-30 June.
- Bežovan, G. and Frohlich, Z. (2002) „ Housing and Economic Development: The Croatian Case” *ENHR Conference: Housing Cultures: Convergence and Diversity*. Vienna-Austria, 1-5 July.
- Blandy, S. (2000) „Towards a Typology of Housing Rights” *ENHR Conference: Housing in the 21th Century: Fragmentation and Reorientation*. Gavle, Sweden: 26-30 June.
- Blau, J. (1992) *The Visible Poor, Homelessness in the United States*. Oxford University Press.
- Bodnar, J. (2001) *Fin de millenaire Budapest: Methamorphoses of urban life*. University of Minesota Press : Minneapolis& London.
- Bogdanović, M. (1987) „Društveni slojevi prema osnovnim dimenzijama socijalnog raslojavanja”, u: Popović, M. (ur), *Društvene nejednakostit*. Beograd: ISI FF. pp.33-50.

Bolčić, S. (1995) „The meaning of the social system and the initial achievements of the post-socialist transition”. *Balkan Forum*. No. 3.

Bonczak-Kucharczyk, E. (2000) „Review of the State Housing Policy in Poland in the Nearest Years” *ENHR Conference: Housing in the 21st Century: Fragmentation and Reorientation*. Gavle, Sweden: 26-30 June.

Bonetti, M. (1998) „How to Change Social Housing Estate’s Life: From Theory to Practice”. *ENHR Conference: Housing Futures: Renewal, Sustainability and Innovation*. Cardiff: September.

Bonetti, M. (2002) „A Generative Approach in Urban Sociology”. *ENHR Conference: Housing Cultures: Convergence and Diversity*. Vienna- Austria, 1-5 July.

Bonoli, G. (1997) „Classifying Welfare States: A Two Dimension Approach”. *Journal of Social Policy* Vol. 26, No. 3. pp.351-372.

Bourdieu, P. (1990) *In other words. Essays towards a reflexive sociology*. Cambridge : Polity Press. Navedeno prema : Peillon (1998).

Boyce, N. (1993) Russia on the way to a housing market: a case study of St Petersburg. *Environment and Planning A*. Vol 25/7: 975-986.

Bramley, G. (1994) „An Affordability Crisis in British Housing: Dimensions, Causes and Policy Impacts. *Housing Studies*. Vol 9. No 1. pp. 103-124.

Bratt, R.G. Hartman, C. and Meyersen, A. (eds)(1986) *Critical Perspective on Housing*. Philadelphia: Temple University Press.

Brown, T. (1999) *Stakeholder Housing – A Third Way*. London: Pluto Press.

Brown, T. (2000) „Needs Versus Choice in Social Housing Allocation System” *ENHR Conference: Housing in the 21st Century: Fragmentation and Reorientation*. Gavle, Sweden: 26-30 June.

Buckley, R. (1997) „Housing privatisation in reforming economies: the gains from moving to market based system”. Čermeč-Mali, B; Dimitrovska-Andrews, K. & Turner, B. (eds.) (1997) *Housing in Transition*. Urban Planning Institute of the Republic of Slovenia.

Budisteanu, I. (1997) „Affordable housing: Who can pay for it?” Čermeč-Mali, B; Dimitrovska-Andrews, K. & Turner, B. (eds.) (1997) *Housing in Transition*. Urban Planning Institute of the Republic of Slovenia.

Budisteanu, I. (2000) „The Transition of the Housing System in Romania”. Paper presented at the *Workshop on Housing Finance*. Timisoara: 30 January.

Butler, T. (1995) „The Debate over the Middle Class” U: T. Butler and M. Savage (eds.) *Social Change and the Middle Classes*. London: UCL Press. pp.26-36.

Burrows, R. and Loader, B. (eds) (1994) *Toward a Post-Fordist Welfare State*, London: Routledge.

Burrows, R. (1999): „Residential Mobility and Residualisation in Social Housing in England”. *Journal of Social Policy*, Vol 28, No 1. pp.27-52.

Campbell, J. (1995) „Reflections on the Fiscal Crisis of Post-Communist States”. In Nielsen, K. Jessop, B. and Hausner, J. (eds.) *Strategic Choice and Path-Dependency in*

*Post-Socialism Institutional Dynamics in the Transformation Process.* Edward Egar.pp.84-112.

Castells, M. (1989) *The Informational City*. Oxford: Blackwell.

Castells, M. (1997) *The Power of Identity* Oxford: Blackwell Publishers, 1997.

Chombart de Lauwe, H.P. (1960) *Famille et habitation*. I, II, CRNS, Paris. Navedeno prema Vujović, S. (1980) *Stambena kriza i ljudske potrebe*. Beograd: Arhitektonski fakultet.

Cirman, A. (2000) „The Use of Reverse Mortgages in Housing Policy in Slovenia. Can it Work?” *ENHR Conference: Housing in the 21th Century: Fragmentation and Reorientation*. Gavle, Sweden: 26-30 June.

Clapham, D. and English, J. (eds) (1987) *Public Housing: Current Trends and Future Developments*. London: Croom Helm.pp. 169-189.

Clapham, D (1996) „Housing and the economy: broadening comparative housing research. *Urban Studies* Vol. 33, No. 4-5: 631-647.

Clapham, D. and Kintrea,K. (1996a) „The Patterns of Housing Privatization in Eastern Europe”, In: Clapham,D. Hegedus, J. Kintrea, K. and Tosics, I. (eds.) *Housing Privatization in Eastern Europe*. London: Greenwood Press.

Clapham, D. and Kintrea, K (1996b) „Analysing Housing Privatization”, Clapham,D. Hegedus, J. Kintrea, K. and Tosics, I. (eds.) *Housing Privatization in Eastern Europe* . London: Greenwood Press.pp.1-17.

Clapham, D. (2002) „Housing Policy in A Risk Society”. *ENHR Conference: Housing Cultures: Convergence and Diversity*. Vienna- Austria, 1-5 July.

Clark, E. (1992) On Gaps in Gentrification Theory. *Housing Studies*, 7/11, pp.16-26.

Clark, W.A.V. and Dieleman, F.M. (1996) *Households and Housing. Choices and Outcomes in the Housing Market*. New Brunswick: CUPR Press.

Chapman, M. and Murie, A. (1996) „Housing and the European Union”. *Housing Studies*, Vol 11. No. 2.pp.307-317.

Coleman, J (1994) „A Rational Choice Perspective on Economic Sociology”. In : Smelser and Swedberg (eds) *The Handbook of Economic Sociology*. Princeton, New York: Rusell Sage Publication pp.166-180.

Crook, A. (1990) „Deregulation of Rented Housing in Britain” In: Van Vliet, W. and Van Weesep, J (eds) *Government and Housing*. Sage Publication.pp.185-201.

Čaldarević, O. (1986) *Suvremeno društvo i urbanizacija*. Zagreb: Školska knjiga.

Čaldarević, O. (1988) „Market Socialism and Civil Society, The Limits of State Intervention in Yugoslavia” paper presented at the *Sixth Urban Change and Conflict Conference*, University of Kent at Canterbury.

Čaldarević, O. (1989) *Društvena dioba prostora*. Zagreb: Sociološko društvo Hrvatske.

Dahl, R. A. (1989) *Democracy and Its Critics*. Yale University Press. New Haven and London. Navedeno prema Vujošević (2002).

Dakić, S. Perković, Z. Rogić, I. i Stojković, A. (1989) : *Urbana drama Donjeg grada Zagreba*. Zagreb: Centar za idejno teorijski rad GK SKH.

Daniell, J. and Sruyk, R. (1994) Housing Privatization in Moscow: Who Privatize and Why? *International Journal of Urban and Regional Research* 18: 510-525.

Deadkov, O. (1998) „Housing Management and Organisation while Economic Stagnation in Russia”. *ENHR Conference: Housing Futures: Renewal, Sustainability and Innovation*. Cardiff: September 1998.

Deda, L. (2000) „New alternatives on urban development for the Albanian cities”. *ENHR Conference: Housing in the 21th Century: Fragmentation and Reorientation*. Gavle, Sweden: 26-30 June.

Dieleman, F. and Everaers, P. (1994): „From renting to owning - life course and housing market circumstances”, *Housing Studies*, Vol 9 (1), pp. 11-26.

Dieleman, F (1995) »Residential mobility over the life course«. *International Conference on population geography 16-19 September 1995*, Dundee, Skotland.

Dimitrovska-Andrews, K. and Sendi, R. (2001) „Large Housing Estates in Slovenia: a Framework for Renewal”. *European Journal of Housing Policy*, Vol 1 No 2, 233-255.

Dixon, K. and Kim, H.S. (1992) „Social Welfare under Socialism” U Dixon, J. and Macarou, D. (eds.) *Social Welfare in Socialist Countries*. London: Routledge. pp.1-9.

Doling, J. (1999) „De-commodification and Welfare: Evaluating Housing Systems”. *Housing, Theory and Society*. Vol. 16, No. 4. pp.156-163.

Dolenc, D. (1997) „Migration in View of Housing”. Čermeč-Mali, B; Dimitrovska-Andrews, K. & Turner, B. (eds.) (1997) *Housing in Transition*. Urban Planning Institute of the Republic of Slovenia. pp.498-509.

Donnison, D. and Ungerson, C. (1982) *Housing Policy*. Harmondsworth-Penguin Books.

Douglas, M. (1998) „Housing Privatisation in Budapest”. In: Smets, A. and Traerup, T. (eds.): *Housing in Europe: Analysing Patchworks*. Utrecht/Horsholm: Utrecht University/ Danish Building Research Institute. pp.45-53.

Džokić, A. Topalović, M. Neelen, M. i Kucina, I. (2002) „The Wild City: Genetics of Uncontrolled Urban Process” *Hunch*. The Berlage Institute Report No.4. pp.106-131.

Ekonomski institut (1998) *Analiza sive ekonomije u SR Jugoslaviji sa procenama za 1997. i preporukama za njenu legalizaciju*. Beograd: Ekonomski institut.

Elison, N. (1997) „Towards a New Social Politics: Citizenship and Reflexibility in Late Modernity”. *Sociology* Vol. 31, No. 4.

Enyedi, G (1996) „Urbanization under Socialism.” In: Andrusz, G. Harloe, M. and Szeleny, I. (eds.) *Cities After Socialism*. Oxford: Blackwell Publishers. pp.100-118.

Enyedi, G (1998) „Transformation in Central European Postsocialist Cities” In: Enyedi, G. (ed.) *Social Change and Urban Restructuring in Central Europe*. Budapest: Akademia Kiado. pp. 9-34.



Erikson, R. (1984) „Social Class of Men, Women and Family”. *Sociology*. Vol 18: 500-514

Eskinasi, M. (1995) „Changing Housing Policy and its Consequences: The Prague Case”. *Housing Studies*. Vol. 10, No.4, pp.533-548.

Esping-Andersen, G. (1990) *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.

Esping-Andersen, G. (1994): „Welfare States and Economy” In : Smelser and Swedberg (eds) *The Handbook of Economic Sociology*. Princeton, New York: Russell Sage Publication. pp.711-732.

Esping-Andersen, G. (1999) *Social Foundations of Post Industrial Economies* Oxford: Oxford University Press.

Evans, G. and Mills, C. (1999) „Are there classes in postcommunist societies? A new approach to identifying class structure” *Sociology*. Vol. 33, No. 1.: 23-46.

Ferge, Z. (1997) „The Perils of the Welfare State Withdrawal”. *Social Research*. Vol. 64, No. 4. pp.1381-1402.

Flint, J. and Rowlands, R. (2002) „On Consumption, Habitus and Governmentality: Conflicting or Compatible Theories for the Study of Social Housing Governance?” ENHR Conference: *Housing Cultures: Convergence and Diversity*. Vienna- Austria, 1-5 July.

Flynn (1989) „Neighborhood Managed Housing in Market and Planned Economies” paper presented at the Conference *Housing Reforms in Eastern Europe*, June 1989, Noszvaj, Hungary

Forrest, R. and Murrie, A. (1985) *Restructuring of the Welfare State: Privatization of Public Housing in Britain*; In: V. van Vleet (ed) *Housing Needs and Policy Approaches*, pp.98-109.

Forrest, R. and Murrie, A. (1989) „Differential accumulation: wealth, inheritance and housing policy reconsidered”. *Policy and Politics*, Vol 10, 46-66.

Forrest, R. and Murrie, A. (1994) „Home Ownership in Recession” *Housing Studies*. Vol 9 No 1, pp. 55-74

Forrest, R. and Murrie, A. (1995) *Housing and Family Wealth: Comparative International Perspective*. London and New York: Routledge.

Friedrichs, J. (1998) „Do poor neighborhoods make their residents poorer? Context effects of poverty neighborhoods on residents”. In: Hans-Jurgen Andre (ed.) *Empirical Poverty Research in a Comparative Perspective*. Ashgate. Brookfield USA.

Gans, H. (1996) „From Underclass to Undercaste: Some Observations About the Future of the Post-industrial Economy and its Major Victims”. In: Mingione, E. (ed) *Urban Poverty and the Underclass*. Blackwell Publishers.

Ghanbari-Parsa, A.R. and Moatazed-Keivani, R. (1999) „Development of real estate markets in Central Europe: the case of Prague, Warsaw and Budapest”, *Environment and Planning A* Vol 31, pp. 1383-1399.

Giddens, A. (1973) *The Class Structure and the Advanced Society*. New York: Harper & Row.

Giddens, A. (1994) *Beyond Left and Right*. Oxford: Polity Press.

Glassman R. M. (1997) *The New Middle Class and Democracy in Global Perspective*. London: Macmillan Press.

Gober, P. (1992) „Urban Housing Demography”. *Progress in Human Geography* 16: 171-189.

Goldthorpe, J. Lewellyn, C. and Payne, C. (1987) *Social Mobility and Class Structure in Modern Britain*. Oxford: Clarendon Press.

Goldthorpe, J.H. (1995) „The Service Class Revisited”. In: T. Butler and M. Savage (eds.): *Social Change and the Middle Classes*. London: UCL Press. pp.313-329.

Goodlad, R. (2000) „Fragmentation or pluralisation? New questions for housing and citizenship theory”. *ENHR Conference: Housing in the 21th Century: Fragmentation and Reorientation*. Gavle, Sweden: 26-30 June.

Goodlad, R. and Atkinson, R. (2002) „Restructuring the Welfare State: the Right to Buy and the Limits to Privatisation” *ENHR Conference: Housing Cultures: Convergence and Diversity*”. Vienna, 1-5 July.

Grabescik, B. (1997) „National Housing Programmes and Politics” *ENHR Conference: Housing in Transition*. Piran-Slovenia.

Greskovits, B. (1995) „Demagogic Populism in Eastern Europe”. *Telos*. No. 102.pp.91-106.

Grupa autora (1987) *Stambena politika i stambene potrebe*. Zagreb: NIRO Radnička štampa.

Grzymala-Lubanski, V. (1998) „Housing in Moscow”. In: Smets, A. and Traerup, T. (eds.): *Housing in Europe: Analysing Patchworks*. Utrecht/Horsholm: Utrecht University/ Danish Building Research Institute.pp. 75-83.

Guzanova, Alla K. (1997) »Social Environment for Housing Market Development and Residential Mobility in Russia« U: Čermić-Mali, B. Dimitrovska-Andrews, K. and Turner, B. (eds.) (1997) *Housing in Transition*. Urban Planning Institute of the Republic of Slovenia. pp.509-519.

Hajduk, H. (1996) „The Reform of Housing in Poland” In: Allen, J; Ambrose, I. Kaltenberg-Kwiatowska, E. (eds): *Housing Sociology and Societal Change*. CIB Publication. pp.65-73.

Hanningan, J. A. (1995) „ The Postmodern City: A New Urbanization?” *Current Sociology*, Vol 43 No 1.

Hamnett, C. (1991a)” A Nation of Inheritors? Housing Inheritance, Wealth and Inequality in Britain”. *Journal of Social Policy*. Vol, 20. No, 4.pp. 509-536.

Hamnett, C. (1991b) „The Blind man and the elephant: the explanation of gentrification”. In: J. van Weesep and Musterd, S. (eds) *Urban Housing for Better Off: Gentrification in Europe*. Stedelijke Netwerken.pp.30-51.

Hamnett, C. (1995) „Home-ownership and the Middle Classes”. In: T. Butler and M. Savage (eds) *Social Change and the Middle Classes*. London: UCL Press. pp.257-272.

Harloe, M. (1981) The Re-comodification of Housing. In: Harloe, M. and Lebas, E. (eds) *City, Class and Capital*. London: Edward Arnold, pp. 17-50.

Harloe, M. (1991): Towards a Theorized Comparative Housing Research. *Scandinavian Housing&Planning Research*, No 8.

Harloe, M. Martens, M. and Ball, M. (1988) *Housing and Social Change in Europe and the USA.*: London/New York: Routledge.

Harloe, M. and Fainstein, S (1992) „Conclusion: The divided cities” In: Fainstein, S. Gordon, I. and Harloe, M. (eds) *Divided cities: New York and London in the Contemporary World*. Oxford UK & Cambridge USA, Blackwell.

Harloe, M (1994) „Social Housing - Past, Present and Future”. *Housing Studies*, Vol. 9, No. 3. pp. 407-417.

Harloe, M. (1995) *The People's Home: Social Rented Housing in Europe and America*. Oxford: Blackwell Publishers.

Harloe, M. (1996) „Cities in Transition” In: Andrusz, G. Harloe, M. and Szeleny, I. (eds.) *Cities After Socialism*. Oxford: Blackwell Publishers. pp.1-29.

Haussermann, H. „From the socialist to capitalist city :Experiences from Germany.” In: Andrusz, G. Harloe, M. and Szeleny, I. (eds.) *Cities After Socialism*. Oxford: Blackwell Publishers. pp.214-231.

Heap, S. et al (1992) *The Theory of Choice: A Critical Quid*. Oxford: Blackwell Publishers.

Hegedus, J. and Tosics, I. (1983) „Housing Classes and Housing Policy: Some Changes in the Budapest Housing Market”. *International Journal of Urban and Regional Research*.. Vol. 7. No 4.pp.467-493.

Hegedus, J. (1989) „The state rental sector in the inner part of the socialist city”. Paper presented at the Conference *Housing Reforms in Eastern Europe*, June 1989, Noszvaj, Hungary.

Hegedus, J. and Tosics, I. (1990) „Moving away from the socialist housing model: The changing roles of filtering in Hungarian housing”. In: W. van Vliet and J. van Weesep (eds) *Government and Housing-Developments in Seven Countries*. Newbury Park London New Delhi: Sage Publications. pp.242-258.

Hegedus, J. Tosics I. Mark, K. and Struyk, R. (1993) „Local Options of Transforming the Public Rental Sector: Empirical Results for two Cities in Hungary”. *Cities*, 10, pp.257-271.

Hegedus, J. and Tosics, I. (1996) „The Desintegration of East European Housing Model”. In: Clapham, D. Hegedus, J. Kintrea, K. and Tosics, I. (eds.) *Housing Privatization in Eastern Europe* . London: Greenwood Press.pp.15-39.

Hegedus, J. Tosics, I. and S. Mayo (1996) „Transition in the Housing Sector in the East Central Countries”, *Review of Urban and Regional Development Studies* No. 8. 101-136.

Hegedus, J. and Tosics, I. (1998a) „Towards New Models of Housing System” In: Enyedi, G. (ed.) *Social Change and Urban Restructuring in Central Europe*. Budapest: Akademia Kiado.pp.137-168.

Hegedus, J. and Tosics, I. (1998b) „New Challenges in the Restructuring Process of Central-East European Metropolises”. *ENHR Conference: Housing Futures: Renewal, Sustainability and Innovation*. Cardiff: September.

Hegedus, J. and Tosics, I. (1998c) „Rent Reform: Issues for the Countries of Eastern Europe and the Newly Independent States”, *Housing Studies*, No. 5, 657-678.

Hegedus, J. Tosics, I. and Gerahozie, E. (2000) „The Dilemmas of Restructuring the Social Rental Sector in Hungary” *Social Housing in Europe*. International Workshop. Prague: 6-7 October.

Hegedus, J. and Tosics, I. (2001) *Housing Problems in South East Europe*. Starsbourg: Council of Europe.

Hegedus, J. (2002) *Financing on Housing in South East Europe*. Starsbourg: Council of Europe.

Heijden, H. (2000) „Theoretical Approaches to Comparative Housing Research”, *ENHR Conference: Housing in the 21st Century: Fragmentation and Reorientation*. Gavle, Sweden: 26-30 June.

Hellman, J. (1998) „Winners Take it All: The Politics of Partial Reform in Postcommunist Transition” *World Politics*. Vol. 50.pp. 203-234.

Herbst, I. and Muzoil-Weclawowicz, A. (1993): „Housing in Poland: Problems and Reforms”. *Cities*. 10/3.pp. 246-256.

Hoekstra, J. (2002) „Housing and the Welfare State in the Netherlands: An application of Esping-Andersen’s theory” *ENHR Conference: Housing Cultures: Convergence and Diversity*. Vienna- Austria, 1-5 July.

Hoffman, M.L. and Koleva, M.T. (1993) Housing Policy Reform in Bulgaria. *Cities*. 10/3., pp. 208-223.

Izvršni odbor skupštine grada Beograda (1998) *Osnovi programa za preporod Beograda*. Beograd: Skupština grada.

Jager, J. (2002) „Housing Development in Post-Fordist Cities” *ENHR Conference: Housing Cultures: Convergence and Diversity*. Vienna- Austria, 1-5 July.

Janjić, M. (1997) *Održiv razvoj ljudskih naselja*. Beograd: JUGINUS i Direkcija za građevinsko zemljište i izgradnju Beograda.

Jessop, B. (1994) „The Transition to Post-Fordism and the Schumpeterian Workfare State”. In: Burrows and Loader (eds) *Towards a Post-Fordist Welfare State*. New York/London: Routledge. pp.13-37.

Jones, G (1995) *Leaving Home*. Buckingham:Open University Press.

Jones, G. and Wallace, C. (1990) „Beyond individualization: What sort of social change?” In: Chisholm, L. Buchner, P. and Kruger, H. (eds) *Childhood, Youth and Social Change. Comparative Perspective*. London: Palmer Press.pp.134-155.

- Jordan, B. (1987) *Rethinking Welfare*. Oxford, New York: Basil Blackwell.
- Jugoslovenski institut za urbanizam (1987) *Stambena politika i stanovanje u SFRJ*. Beograd: JUGINUS.
- Kalinina, N. (1992) »Housing and Housing policy in the USSR«. In: B. Turner, J. Hegedus and Tosics, I. (eds) *The Reform of Housing in Eastern Europe and the Soviet Union*. London and New York: Routledge.
- Kendig, H.L. (1990) *A Life Course Perspective on Housing Attainment. Housing Demography, Linking Demographic Structure and Housing Market*. Wisconsin: University of Wisconsin Press.
- Kemeny, J. (1981) *The Myth of Home Ownership*. London: Routledge. Navedeno prema Mandič (1996).
- Kemeny, J. (1992) *Housing and Social Theory*. London/New York: Routledge.
- Kemeny J. (1994) *Understanding European Rental Systems*, SAUS Publications, School for Advanced Urban Studies, University of Bristol.
- Kemeny J., (1995) „Theories of Power in the Three Worlds of Welfare Capitalism”. *Journal of European Social Policy*, Vol. 5, No. 2.
- Kemeny J. (1997) *Social Markets in European Rental Housing-Working Paper No. 3*. Uppsala Universitet: Institute for Housing Research.
- Kemeny J., (1999) *Narratives, Sagas and Social Policy- State and Society in Housing Research*. Uppsala Universitet: Institute for Housing Research.
- Kemp, P. (1994) „Housing Allowances and the Fiscal Crisis of the Welfare State”. *Housing Studies*, Vol. 9, No. 4, pp. 531-541.
- King, P. (1996) *The Limits of Housing Policy*. London: Middlesex University Press.
- Kleinman, M. (1996) *Housing, Welfare and the State in Europe*. Oxford, Cambridge: Blackwell Publishers.
- Kochanowitz, J. (1997) „Incomplete Demise: Reflections on the Welfare State in Poland after Communism”. *Social Research*. Vol. 64, No. 4. pp.1445-1467.
- Kok, H. (1997) „Trends in migration patterns in Hungary and Poland”. *ENHR Conference: Housing in Transition*. Piran-Slovenia.
- Kornai, J. (1992) *The Socialist System*. Princeton: Princeton University Press.
- Kornilowicz, J. (1996) „Problems of Privatising Housing in Poland”. In: Allen, J. Ambrose, I. and Kaltenberg-Kwiatowska, E. (eds): *Housing Sociology and Societal Change*. CIB Publication. pp. 73-79.
- Korpi, W. (1987) *The Working Class in Welfare Capitalism*. London: Routledge. Preuzeto iz Lundqvist (1992).
- Kos, D. (1989) „Informal Activities in the Formal Housing System”, paper presented at the Conference *Housing Reforms in Eastern Europe*, June 1989, Noszvaj, Hungary.

Kos, D. (2000) „Conditions and Factors of Residential Mobility/Stability in Slovenia” *ENHR Conference: Housing in the 21th Century: Fragmentation and Reorientation*. Gavle, Sweden: 26-30 June.

Kostić, K. (1998) „Bespravna izgradnja na teritoriji Beograda”. U: *Bespravna izgradnja u gradovima Srbije*. Udruženje urbanista Srbije, Beograd.

Kroes, H. (1996) „Public, Private? Who Cares about Housing Situation”. U: Allen, J. Ambrose, I. and Kaltenberg-Kwiatowska, E. (eds): *Housing Sociology and Societal Change*. CIB Publication. pp. 29-37.

Krstić, B. i Pajović, D. (1987) *Zakonodavstvo urbanizma, arhitekture, baštine, čovjekove sredine, prostornog uređenja*. Beograd: Naučna knjiga. Navedeno prema Vujović (1990).

Kulesza, H. (1996) „Housing Problems in Poland” In: Allen, J. Ambrose, I and Kaltenberg-Kwiatowska, E. (eds): *Housing Sociology and Societal Change*. CIB Publication. pp. 53-65.

Kymlicka, W. and Norman, W. (1994) „Return to the Citizen: A Survey of Recent Work on Citizenship Theory”. *Ethics*. No. 104: 257-289.

Lackwood, D. (1995) „Making out the Middle Class(es)”. In: T. Butler and M. Savage (eds) *Social Change and the Middle Classes*. London: UCL Press.

Ladanyi, J. (1989) „Changing patterns of residential segregation in Budapest”. *International Journal of Urban and Regional Research*. Vol 13, No 1. pp.555-572.

Ladanyi, J. (1995) „Market, State and Informal Networks in the Growth of Private Housing in Hungary”. In: Forrest, R. and Murie, A. (eds.): *Housing and Family Wealth: Comparative International Perspectives*. London/NewYork: Routledge.

Lash, S & J.Urry (1987) *The end of organized capitalism*. Cambridge: Polity Press.

Lash, S. (1990) *Sociology of postmodernism*. London: Routledge.

Lazić, M. (1987) *U susret zatvorenom društvu*. Zagreb: Naprijed.

Lazić, M. (ur) (1994) *Razaranje društva*. Beograd: Filip Višnjić.

Lazić, M., (2000) „Elite u postsocijalističkoj transformaciji srpskog društva” U Lazić, M. (ed.) *Račji hod*, Beograd: Filip Visnjic. pp.21-64.

Lundqvist, L.J. (1988) „Corporatist Implementation and Legitimacy”. *Housing Studies*, Vol 3. No 2. pp.172-182.

Lundqvist, L.J. (1992) „Dislodging the Welfare State? Housing and Privatization in Four European Nations”. *Housing and Urban Studies*, No3. Delft: Delft University Press.

Luse, M. (1997) Housing Policy and Housing Research in Latvia". *ENHR Conference: Housing in Transition*. Piran-Slovenia.

Lux, M (2000) „History and Challenges of Social Rental Housing in the Czech Republic” *Social Housing in Europe*. International Workshop. Prague: 6-7 October.

Lux, M. (2001) „Social Housing in Czech Republic, Poland and Slovakia” *European Journal of Housing Policy*. Vol. 1, No. 2. pp.189-210.

Macura, V. Petovar, K. i Vujović, S. (1997) *Siromašna područja Beograda*. Beograd: Institut za arhitekturu i urbanizam.

Magnuson, L. (1992) „Housing and Housing Policy in Albania”. U: Turner, B. Hegedus, J. and Tosics, I. (eds): *The Reform of Housing in the Eastern Europe and the Soviet Union*, London and New York: Routledge.

Mandič, S., (1990) „Housing Provision in Yugoslavia: Changing Roles of the State, Market and Informal Sectors”. In: van Vliet, W. and van Weesep, J. (eds) *Government and Housing-Developments in Seven Countries*. Newbury Park London New Delhi: Sage Publications. pp.259-273.

Mandič, S. and Rop, T. (1993) „New Housing Challenge in Slovenia” *Cities*, 10/3.

Mandič, S. (1994) „Housing Tenures in Times of Change: Conversion Debates in Slovenia”. *Housing Studies*, vol. 9, no. 1, pp 27-38.

Mandič, S. (1996) *Stanovanje i država*. Ljubljana: Forum 3/96.

Mandič, S. and Clapham, D. (1996) „The Meaning of Home Ownership in the Transition from Socialism: The Example of Slovenia”. *Urban Studies*. Vol. 33, No. 1: 83-97.

Mandič, S. (1997) „Making Housing Policy During Transition”. Čermić-Mali, B. Dimitrovska-Andrews, K. and Turner, B. (eds.) (1997) *Housing in Transition*. Urban Planning Institute of the Republic of Slovenia. pp.22-33.

Marchall, T.H., (1964) *Class, Citizenship and Social Development*. Connecticut: Green Press.

Marcuse, P. (1987) *The Other Side of Housing: Oppression and Liberation*. In: Turner, B. Kemeny, B. and Lundqvist, I. (eds): *Between State and Market: Housing in Post-industrial Era*, Stockholm: Almquist&Wiksell International.

Marcuse, P. (1989) „Dual City: a muddy metaphor for a quartered city”. *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol 13, No 4.

Marcuse, P. (1995) „The New Urban Poverty: A General Theoretical Model. The Concept of Globalization”. In: Marcuse, P. *Globalization and the New Poverty*. Australian Housing and Research Institute, Melbourne.

Marcuse, P. (1996) „Privatization and its discontents: Property rights in land and housing in the transition in Eastern Europe”. In: Andrusz, G. Harloe, M. and Szeleny, I. (eds.) *Cities After Socialism*. Oxford: Blackwell Publishers.

Marcuse, P. (1997) „The Enclave, the Citadel, and the Ghetto” *Urban Affairs Review* Vol.33, No2.

Marković, P. (1992) *Beograd i Evropa 1918-1941*. Beograd: Savremena administracija.

Mathey, K. (1989) „Self-help housing in capitalist and socialist countries”, paper presented at the Conference *Housing Reforms in Eastern Europe*, June 1989, Noszvaj, Hungary

Mateju, P. (2001) „Crystallization of Socio-Economic Status”. In: *Social system in the Making: Rebuilding Consistencies* (manuscript).

Mead, L.M. (1997) „Citizenship and Social Policy: T.H. Marshall and Poverty” *Social Philosophy & Policy: The Welfare State, Vol 14(2)*.

Metropolitan Research Institute (1996) „Regional Housing Indicators Database in the Transitional Countries of Central and Eastern Europe”. *Indicators Programme, Monitoring Human Settlements*. Budapest: Metropolitan Research Institute.

Mihajlović, J. (1999) *Problem beskućništva u Beogradu*. Interna dokumentacija Centra za socijalni rad. Beograd.

Mihaljević, G. (1998) *Građevinsko zemljište u Crnoj Gori*. Podgorica: Građevinski fakultet.

Milić, V. (2002) *Istraživanje obrazaca pristupačnog stanovanja u okviru novog modela urbanističkog planiranja*. Univerzitet u Beogradu: Arhitektonski fakultet. Doktorska disertacija.

Milićević, G. (1994) „Hijerarhijska mreža gradova Srbije u regionalnoj fazi urbanizacije”. *Naučni skup: Neravnomerna urbanizacija: uzroci i posledice*. Beograd: Udruženje Fulbrajtovih stipendista Jugoslavije.

Mingione, E. (1996) „Urban Poverty in the Advanced Industrial World: Concepts, Analysis and Debates” In: Mingione, E. (ed.) *Urban Poverty and Underclass*. Oxford: Blackwell Publishers. pp.3-40.

Misztal, B. (1993) „Understanding Political Change in Eastern Europe: a Sociological Perspective”. *Sociology* Vol.27. No.3. pp.451-470.

Morris, L. (1990) *The Workings of the Household: A US-UK Comparison*, Polity Press.

Mouzelis, N. (1997) „Social and System Integration: Lockwood, Habermans, Giddens”. *Sociology*. Vol. 31, No.1. pp.675-695.

Mrkšić, D. (1987) *Srednji slojevi u Jugoslaviji*. Beograd: IICSSOS.

Mrkšić, D. (1995) „The Dual Economy and Social Stratification”. U: Lazić, M. (ed), *Society in Crisis*. Beograd: Filip Višnjić.

Mrkšić, D. (2000) „Restratifikacija i promene materijalnog standarda”. U: Lazić, M. (ur), *Račji hod*. Beograd: Filip Višnjić.

Murie, A. (1994) *Cities and Housing after the Welfare State*. Amsterdam: AME.

Musil, J (1992) „Recent changes in the housing system and housing policy in Czechoslovakia”. U: Turner, B. Hegedus, J. and Tosics, I. (eds), : *The Reform of Housing in the Eastern Europe and the Soviet Union*, London and New York: Routledge.

Musil, J (1993) „Changing Urban Systems In Post-communist Societies in Central Europe: Analysis and Prediction”. *Urban Studies*, Vol. 30, No 6.

Musil, J (1995) „The Czech Housing System in the Middle of Transition”. *Urban Studies*, Vol.32, No.10: 1679-1684.

Musil, J (1997) „Potentials and limits of Prague’s future in the context of long-term development”. *Czech Sociological Review.*, Vol 5 (No1: 23-28).



Musil, J. and Hoffman, L. (1997): „Culture meets commerce tourism in post-communist Prague”. In: Judd and Fainstein (eds), *The Tourist City*. SUN Reader „Urban Restructuring and Conflicts in Eastern and Central Europe”. Budapest CEU 1999.

Muzio-Weclawowicz, A. (2000) „Social Housing in Polish Housing System” *Social Housing in Europe*. International Workshop. Prague: 6-7 October.

Nielsen, K. Jessop, B and Hausner, J. (1995) „Institutional Change in Post-Socialism”. In Nielsen, K. Jessop, B and Hausner, J. (eds.) *Strategic Choice and Path-Dependency in Post-Socialism Institutional Dynamics in the Transformation Process*. Edward Egar.pp.3-47.

Nilson, N. (1997) „Development of tenants associations in transition countries in Central and Eastern Europe”. Čermič-Mali, B. Dimitrovska-Andrews, K. and Turner, B. (eds.) (1997) *Housing in Transition*. Urban Planning Institute of the Republic of Slovenia.

O Connor, J and Wynne, D. (1993) *From the Margins to the Centre: Cultural Production and Consumption in the Post-industrial City*. Manchester: Manchester Institute for Popular Culture.

Offe, C. (1995) „Designing Institutions for East European Transitions”. In: Nielsen, K. Jessop, B. and Hausner, J. (eds.) *Strategic Choice and Path-Dependency in Post-Socialism Institutional Dynamics in the Transformation Process*. Edward Egar.pp 47-66.

Offe, C. (1996) *Modernity and the State*. Cambridge: Polity Press.

Offe, C. (1998) *Institutional Design in Post-communist Societies*. Cambridge: Cambridge University Press.

Olson, M. (1965) *The Logic of Collective Action*. Harvard University Press.

Oskamp, A. (1997) *Local Housing Market Simulation: A Micro Approach*. Amsterdam: Thesis Publishers.

Pahl, R. (1973) *Patterns of Urban Life*. London: Longmans Green.

Pahl, R. (1975) *Whose City?* Harmondsworth, Middlesex: Penguin Books.

Pahl, R. (1989) „Some Remarks on Informal Work, Social Polarization and the Social Structure”. *International Journal of Urban and Regional Research*. 12: 247-267.

Pahl, R. (2001) „Market Success and Social Cohesion”. *International Journal of Urban and Regional Research*. Vol. 25.4 2001.

Paris, C. (1995) „Demographic Aspects of Social Change- Implications for Strategic Housing Policy”. *Urban Studies*, 32/10: 1623-1643.

Peillon, M. (1998) „Bourdieu's Field and Sociology of Welfare”. *Journal of Social Policy* Vol. 27, No. 2: 213-229.

Perkman, M. (1998) „Social Integration and System Integration: Reconsidering the Classical Distinction” *Sociology* Vol. 32. No.3.

Pešić, V. (1977) „Društvena slojevitost i stil Žvota”. U: Popović, M. (ur) (1977) *Društveni slojevi i društvena svest*. Beograd: IDN.pp.121-196.

Petmesidou, T. (1995) „Aspects of the Changing Political Economy of Europe: Welfare State, Class Segmentation and Planning in the Post-modern Era”. *Sociology*. Vol. 28, No. 2. pp.499-519.

Petovar, K. (1998) „Uslovi stanovanja i stambena politika”. U: *Socijalna politika u tranziciji*. Beograd.pp.115-149.

Petovar, K. (1999) „Pravo na dostojno stanovanje” U: *Ostvarivanje ekonomskih i socijalnih prava*, Beograd: Beogradski centar za ljudska prava. pp.133-155.

Petrović, M. (1994) *Svakodnevni život u gradu i roditeljstvo*. Beograd: CDI IDN.

Petrović, M. (1999) „Dinamika i struktura domaćinstava Beograda”. U: G. Penev (ur.) *Stanovništvo Beograda* Beograda: GSZ i Institut društvenih nauka.

Petrović, M (2000) „Gradovi u tranziciji: iskustvorazvijenih zemalja u poslednjim decenijama 20.veka”. *Sociologija*. Vol XLII, No3, 409-436.

Petrović, M. (2001) „Post-socialist Housing Policy Transformation in Yugoslavia and Belgrade”. *European Journal of Housing Policy*. Vol. 1, No. 2.pp. 211-232.

Pichler-Milanovich, N. (1994) „The Role of Housing Policy in the Transformation Process of Central-East European” *Cities*, Vol 31, No 7, pp. 1097-1115.

Pichler-Milanovich, N. (2001a) „Urban Housing Markets in Central and Eastern Europe: Convergence, Divergence or Policy Collapse”, *European Journal of Housing Policy*. Vol. 1, No. 2. pp. 145-188.

Pichler-Milanovich, N., (2001b) „Policies and Strategies of urban Development”. *ENHR Conference Housing and Urban Development in New Europe*. Poland: Pultusk, 25-29 June.

Pickvance, C. G. (1988) „Employers, labour markets and redistribution under state socialism: An interpretation of housing policy in Hungary 1960-1983”. *Sociology*, vol. 22, pp. 193-214.

Pickvance, K. and Pickvance,C. (1994) „Towards a strategic approach to housing behaviour: a study of young people’s housing strategies in South-East England”. *Sociology*, Vol 28, No 3. pp. 657-677.

Pickvance C. G, and Pickvance K. (1995) The Role of Family Help in the Housing Decisions of Young People. *Sociological Review* 43: 123-149.

Pickvance, C.G. ( 1995) „Where Have Urban Movements Gone?” In.. Sadler and C. Hađimichalis (eds) (1995) *Europe at the Margins: New Mosaic of Inequality*. Chichester: J. Wiley.pp. 197-217.

Pickvance C. (1996) „Environmental and Housing Movements in Cities After Socialism: the Case of Budapest and Moscow”. In Andrusz, G. Harloe, M. and Szelenyi, I. (eds) *Cities After Socialism*. Blackwells, Oxford. pp.232-267.

Pierson, C, (1995) *Beyond the Welfare State*. Cambridge.

Polanyi, K. (1957), *The Great Transformation: the Political and Economic Origins of Our Time*. Boston: MA Beacon Press.

Popović, M. (ur) (1977) *Društveni slojevi i društvena svest*. Beograd: IDN.

- Popović, M. (ur) (1987) *Društvene nejednakostit*. Beograd: ISI FF
- Popović, M. (ur) (1991) *Srbija krajem devedesetih*. Beograd: ISI FF
- Pošarac, A. (1995) „Urbana agonija”. *Vreme*, 30. decembar, Beograd. Navedeno prema Vujović (1997).
- Portes, A. (1994): „The Informal Economy and Its Paradoxes” In : Smelser and Swedberg (eds) *The Handbook of Economic Sociology* Princeton, New York: Rusell Sage Publication.pp.426-449.
- Potuček, M. and Radičova, I. (1997) „Splitting the Welfare State: The Czech and Slovak Cases” *Social Research*. Vol. 64, No. 4.pp.1551-1587.
- Premius, H. (1992) Housing Indicators: An Instrumet in International Housing Policy? *The Netherlands Journal of Housing and Environmental Policy*, Vol. 1. no. 2, pp. 157-186.
- Premius, H. (1995): Redefining the welfare state: impact upon housing policy in the Netherlands, *Netherlands Journal of Housing and the Built Environment*, 10. no. 2.
- Priemus, H. (1997) „Housing Between Markets and Public Policy”. Čermić-Mali, B. Dimitrovska-Andrews, K. and Turner, B. (eds.) (1997) *Housing in Transition*. Urban Planning Institute of the Republic of Slovenia. pp.15-21.
- Priemus, H. (2000) „Recentr Trends in European Social Housing”. *Social Housing in Europe*. International Workshop. Prague: 6-7 October.
- Pugh, P. (1980) *Housing in Capitalist Countries*. Westmead: Gower Publishing Co. Navedeno prema Mandič (1996).
- Pugh, P. (1997): „The Household , Household Economics and Housing”. *Housing Studies*, Vol 12, No 3. pp.383-392.
- Raginis, A. (1996) „Social Housing Policy in Lithuania”. In: Allen, J. Ambrose, I. and Kaltenberg-Kwiatowska, E. (eds): *Housing Sociology and Societal Change*. CIB Publication. pp. 153-159.
- Renard, V. and Acosta R (eds) (1993) *Land Tenure and Urban Development in Eastern European Countries*. Paris: ADEF.
- Roberts (2001) „The Politics of Housing Policy Reform in Central and Eastern Europe”, *ENHR Conference: Housing and Urban Development in New Europe*. Poland: Pultusk, 25-29 June.
- Rogić, I. (1990) *Stanovati i biti*. Zagreb: Sociološko društvo Hrvatske.
- Rus, V. (1985) „Društveni razvoj i kvalitet Žvota”. *Sociologija*, 1-2.
- Rus, V. (1991) „Social Policy between Negative and Positive Equality: The Yugoslavian Case” *Social Policy in Changing Europe*. In: Ferge, S. and Kolberg, J. E. (ed) (1992) *Social Policy in Europe*. Campus/Westview, Franfurt/Boulder, Colo.pp.189-199.
- Ruud, M.E. (2000) „Youth and Housing”. *ENHR Conference: Housing in the 21th Century: Fragmentation and Reorientation*. Gavle, Sweden: 26-30 June.
- Savage, M. Watt;P. and Arber, S. (1990) „The Consumption Sector Debate and Housing Mobility”. *Sociology*. Vol.24, no. 1.pp.097-117.

Savage, M. (1995) „Class analysis and social research”. In: Butler, and M. Savage (eds) *Social Change and the Middle Classes*. London: UCL Press.pp.15-25.

Saveljić, B. (1988) *Beogradska favela*. Beograd: IICSSOS.

Saunders, P. (1984) „Beyond housing classes: the sociological significance of private property rights in the means of consumption”. *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol. 8, No. 2.

Saunders, P. (1990) : *Nation of Homeowners*. London: Uniwinn Hyman.

Schmidt S., (1989): *Convergence Theory, Labour Movement and Corporatism: The Case of Housing*, *Scandinavian Housing&Planning Research*, 6/2.pp. 83-102.

Schmitter, P. (1974) „Still the Century of Corporatism?” *Review of Politics*, Vol. 29

Scott, A. (1997) „Introduction- Globalization: Social Process or Political Rhetoric?”. In : Scott, A. (ed) *The Limits of Globalization: Cases and Arguments*, London: Routledge.pp. 1-24.

Scott, J. (1995) „Class analysis: back to the future”. *Sociology*. Vol. 28. No. 4.pp.933-942.

Scott, L. (2002) „Regional Housing Issues Profile: Implementing Housing Rights in South East Europe”. Paper presented to the *Regional Consultation on Making Cities Inclusive*, Belgrade, 25-26 February.

Sefaragić, D. (1988) „State and Market in the Housing Provision”, paper presented at the *Sixth Urban Change and Conflict Conference*, University of Kent at Canterbury.

Sefaragić, D. (1988) *Kvaliteta života i nova stambena naselja*. Zagreb: Sociološko društvo Hrvatske.

Sendi, R. (1998) „Private Rented Housing in Slovenia: the Non-Existent Housing Sector”, *ENHR Conference: Housing Futures: Renewal, Sustainability and Innovation*. Cardiff: September.

Shanahan and Tuma (1994) : „The Sociology of Distribution and Redistribution” In : Smelser and Swedberg (eds) *The Handbook of Economic Sociology* Princeton, New York: Russell Sage Publication.pp.733-765.

Slabkowitz, Z. (2000) „Social Housing in Polish Housing System” *Social Housing in Europe*. International Workshop. Prague: 6-7 October.

Simmie, J. (1991) *Housing and Inequality under State Socialism*. *Housing Studies*, Vol.6, no. 3, pp. 172-181.

Skarburškis, A. (1997): „Gender Differences in Housing Demand”, *Urban Studies*, Vol 34 (2), pp.275-320.

Smith, W.F. (1971) *Housing: The social and economic elements*. Berkeley: University of California Press.

Smith, N. (1986) „Gentrification, the frontier and the restructuring of urban space”. In N. Smith and Williams, P. (eds) *Gentrification of the City*: 15-34. London: Allen and Unwin.

Smith, D. (1996) „The Socialist City” In Andrusz, G. Harloe, M. and Szelenyi, I. (eds) *Cities After Socialism*. Blackwells, Oxford. pp. 70-99.

Sorensen, (1998) „On Kings, Pietism and Rent-seeking in Scandinavian Welfare States”. *Acta Sociologica*. Vol. 41.: 363-375.

Staniszki, J. (1991) *The Dynamics of the Breakthrough in Eastern Europe: The Polish Experience*. Oxford: University of California Press.

Stanovnik, T. (1994) The Sale of the Social Housing Stock in Slovenia: What Happened and Why? *Urban Studies*. 31/9, pp. 1159-1570.

Stanovnik, T. (1997) „Dilemmas of Housing Policy and Housing Finance”. *ENHR Conference: Housing in Transition*. Piran-Slovenia.

Stark, D. (1990) „Privatization in Hungary: from plan to market or from plan to clan?” *East European Politics and Societies*, Vol 4, No 3, pp. 351-92. Navedeno prema Harloe, M. (1996).

Stark, D. (1992) „Path dependence and privatisation strategies in East Central Europe”, *East European Politics and Societies*, 6(1), 17-54.

Stark, D. (1995) „Not by Design: The Myth of Designer Capitalism in Eastern Europe”. In Nielsen, K. Jessop, B. and Hausner, J. (eds.) *Strategic Choice and Path-Dependency in Post-Socialism Institutional Dynamics in the Transformation Process*. Edward Egar.pp.67-83.

Stark, D. (1996) „Recombinant Property in East European Capitalism”. *American Journal of Sociology*. 101.pp.993-1027.

Stark, D. and Grabher,G. (1997) „Organizing Diversity: Evolutionary Theory, Network Analysis and Post-socialism”. In: Stark, D. and Grabher, G. (eds.) *Restructuring Networks in Post-socialism: Legacies, Linkage and Localities*. Pxford Universitz Press.pp.1-32.

Stephens, M. Burns, N and Mackay, L. (2002) „ The limits of housing reform: British social rented housing in European context” *ENHR Conference: Housing Cultures: Convergence and Diversity*. Vienna- Austria, 1-5 July.

Struyk, R. (1996a) „The Long Road to the Market” In: Struyk, R. (ed.) *Economic Restructuring of the Former Soviet Bloc - The Case of Housing Washington D.C.*: The Urban Institute Press.

Struyk, R. (1996b) *Economic restructuring of the Soviet Bloc: The case of housing*. Washington, D.C.: The Urban Institute.

Struyk, R. (1996c) „Housing Privatization in the Former Soviet Block to 1945” Andrusz, G. Harloe, M. and Szelenyi, I. (eds.) *Cities After Socialism*. Oxford: Blackwell Publishers. pp.192-213.

Struyk, R. and Daniell, J. (1997): „The evolving Housing Market in Moscow: Indicators of Housing Reform,” *Urban Studies* 34/2., pp. 235-254.

Struyk, J. Puzanov, A, and Lee, L. (1997) „ Monitoring Russia’s Experience with Housing Allowance”. *Urban Studies*. Vol. 34. No 11, pp. 1789-1818.

Sullivan, O. (1994) „Processes of Housing Access: A Dynamic Approach to Housing Consumption”. *Sociology*. Vol. 28. No. 3. pp.679-697.

Szelenyi, I. (1983) *Urban inequalities under state socialism*. New York: Oxford University Press.

Szelenyi, I. (1990) „Developments in socialist countries: Introduction”. In: van Vliet, W. and van Weesep, J. (eds) *Government and Housing-Developments in Seven Countries*. Newbury Park London New Delhi: Sage Publications. pp.236-241.

Szelenyi I. Beckett K. and King, L.P. (1994) *The Socialist Economic System*. In: Smelser N. and Sweldberg R. (eds) *The Handbook of Economic Sociology*. Princeton: Princeton University Press.

Szelenyi, I. (1996) „Cities under Socialism- and After”. In G. Andrusz; Harloe, M. and Szelenyi, I. (eds.) *Cities after Socialism*. Oxford, Cambridge: Blackwell Publishers. pp.286-317.

Szelenyi, I. and Ladanyi, J. (1997) „The New Social Democrats”. *Social Research*, Vol.64, No. 4. pp.1531-1547.

Szelenyi, I. and Ladany, J. (1998) „Class, Ethnicity and Urban Restructuring in Postcommunist Hungary”. In: Enyedi, G. (ed.) *Social Change and Urban Restructuring in Central Europe*. Budapest: Akademia Kiado.

Szolgayova, E. (1997) „Slovak Housing Policy on Crossroads”. *ENHR Conference: Housing in Transition*. Piran-Slovenia.

Sykora, L. (1996) „Housing Policy in the Czech Republic”. In: Balchin, P.(ed.) *Housing policy in Europe*, London: Routledge.

Sykora, L. (1998a) „Changes in the International Spatial Structure of Post-Communist Prague”, *SUN Reader Urban Restructuring and Conflicts in Eastern and Central Europe*. Budapest CEU 1999.

Sykora, L. (1998b) „Commercial property development in Budapest, Prague, and Warsaw”. In: Enyedi, G. (ed.) *Social Change and Urban Restructuring in Central Europe*. Budapest: Akademia Kiado. pp.109-136.

Sykora, L. (1999) „Process of Socio-spatial Differentiation in Post-communist Prague”. *Housing Studies*, Vol 14 No 5, pp. 679-701.

Silver, H. (1989) „State, Market and Community: Low Income Housing Cooperatives in Theoretical Perspective” paper presented at the Conference *Housing Reforms in Eastern Europe*, June 1989, Noszvaj, Hungary.

Silver, H. (1996) „Culture, Politics and National Discourses of the New Urban Poverty”. In: Mingione, E. (ed.) *Urban Poverty and Underclass*. Oxford: Blackwell Publishers. pp.105-138.

Šwietlik, E. (1996) „The housing conditions of young married couples in Poland” In: Allen, J. Ambrose, I. and Kaltenberg-Kwiatowska, E. (eds): *Housing Sociology and Societal Change*. CIB Publication. pp. 79-85.

Tasan, T. (1997) „Toward a New Mechanism of Land and Housing Price Differentiation in Warsaw”. *ENHR Conference: Housing in Transition*. Piran-Slovenia.

Taylor-Gooby, P. (1997) „In Defence of Second-best Theory: State, Class and Capital in Social Policies”. *Journal of Social Policies* . Vol.25. No. 2. 171-191.

Telgarsky, P. and Struyk, R. (1990) Toward a market oriented housing sector in eastern Europe: Development in Bulgaria, Czechoslovakia, Hungary, Poland, Romania and Yugoslavia. *Urban Institute Report*, 90-10, Washington DC: Urban Institute Press.

Therborn, G. (1993) „Beyond the Lonely Nation State”. In Castles F. G. (ed) *Families of Nations: Patterns of Public Policy in Western Democracies*. Dartmouth, Aldeshot.

Tsenkova, S. (1994) *From Planning to Markets: Bulgarian Housing Policy Reforms*. Working Paper, Centre of Urban and Housing Research. Orebro: University of Orebro.

Tsenkova, S., (1996) »Bulgarian Housing Reform and Forms of Housing provision«. *Urban Studies* 23/7, pp. 1205-1219.

Tsenkova, S. (1998a) „Housing Reform and Home-ownership Markets: a Tale of Two Cities”. *ENHR Conference: Housing Futures: Renewal, Sustainability and Innovation*. Cardiff: September.

Tsenkova, S. (1998b) „Private House-building in Transition Economies”. In: Smets, A. and Traerup, T. (eds.): *Housing in Europe: Analysing Patchworks*. Utrecht/Horsholm: Utrecht University/ Danish Building Research Institute. pp. 163-174.

Tsenkova, S. (2000a) „Policy Shift and Housing Market Responses in Slovakia and Lithuania”. *ENHR Conference: Housing in the 21th Century: Fragmentation and Reorientation*. Gavle, Sweden: 26-30 June.

Tsenkova, S. (2000b) *Housing in Transition and Transition in Housing*. Sofia: K reklama.

Tosics, I. (1997) „Post-socialist City Development in a Comparative Perspective”. U: Čermić-Mali, B. Dimitrovska-Andrews, K. and Turner, B. (eds.) (1997) *Housing in Transition*. Urban Planning Institute of the Republic of Slovenia. pp.753-762.

Tosics, I. (2002) „To develop a new public sector in Budapest: Emerging social considerations in a market-oriented housing policy” *ENHR Conference: Housing Cultures: Convergence and Diversity*. Vienna- Austria, 1-5 July.

Torgesen, U. (1987) „Housing: The Wobbly Pillar under the Welfare State”. In: Turner, B. Kemeny, J. and Lundqvist, L. (eds.) *Between State and Market: Housing in Post-industrial Era*. Stockholm: Almqvist&Wiksell.

Turner, B. Kemeny, J. and Lundqvist, I. (eds) (1987) *Between State and Market: Housing in Post-industrial Era*, Stockholm: Almqvist&Wiksell International.

Turner, B. Hegedus, J. and Tosics, I. (eds), (1992): *The Reform of Housing in the Eastern Europe and the Soviet Union*, London and New York: Routledge.

Turner, B. (1996) „Sweden” U Balchin, P. (ed.) *Housing policy in Europe*, London: Routledge. pp. 99-112.

Turner, B. (1999) „Social Housing Finance in Sweden”, *Urban Studies*, Vol. 36, No. 4: 683-697.

Urbanistički zavod Beograda (2001) *Koncept Generalnog plana Beograd 2021*. Beograd: Urbanistički zavod Beograda.

Urbanska, W. (1996) „Housing Allowances in Poland” In: Allen, J. Ambrose, I. and Kaltenberg-Kwiatowska, E. (eds): *Housing Sociology and Societal Change*. CIB Publication.pp.99-105.

van Kempen, E. (1994) „The Dual City and the Poor: Social Polarisation, Social Segregation and Life Chances”. *Urban Studies*, Vol 31, No 7.

van Kempen, E. (1996) „Social Citizenship Rights, Organisations and the Locale”. In: Allen, J. Ambrose, I. and Kaltenberg-Kwiatowska, E. (eds): *Housing Sociology and Societal Change*. CIB Publication.pp.19-29.

Van Kempen, R. van Weesep, J. (1997) „Segregation, Housing and Ethnicity in Dutch Cities. *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, Vol. 88, No. 2.

van Weesep, J. (1990) „Directions in Housing Research”. In van Vliet & van Weesep (eds.) *Government and Housing*. Sage Publications: London.pp.273-279.

Verlič-Dekleva, B. (1993) „Economic and Social Consequences of Housing Privatisation in Slovenia”, *CIB Publication*, No. 158.

Verlič-Dekleva, B. (1994) „Never-ending Transition of Housing Policy in Slovenia”. *CIB Publication* No. 169.

Verlič-Dekleva, B. (1995) „Housing transformation in the Private Sector in Slovenia”. *CIB Publication* No. 176.

Vidaković, (1935) *Stambena beda kao uzrok društvene degeneracije*. Beograd: Knjižara Svetlost. Navedeno prema Vujović (1997) *Grad u senci rata*. Beograd – Novi Sad: ISFF-Prometej.

Vujošević, M. (2002) „O novim metodološkim i drugim standardima u planiranju. Povodom Generalnog plana Beograda 2021.” *Arhitektura i Urbanizam*. Februar 2002.

Vujović, S. (1982) *Grad i društvo*. Beograd: IIC SSO.

Vujović, S. (1987) „Društvene nejednakosti u stanovanju”. U: Popović, M. (ur), *Društvene nejednakosti*. Beograd: ISI FF.pp. 79-120.

Vujović, S. (1990) *Ljudi i gradovi*. Budva: Mediteran.

Vujović, S. (1991) „Stanovanje i društvene nejednakosti” U: Popović, M. (ur), *Srbija krajem*. Beograd: ISI FF .pp.275-312.

Vujović, S. (1995) „Changes in Living Standards and Way of Life among Social Strata ”. U: Lazić, M. (ed), *Society in Crisis*. Beograd: Filip Višnjić.

Vujović, S. (1997) *Grad u senci rata*, Beograd-Novı Sad: Institut za sociologiju Filozofskog fakulteta u Beogradu i Prometej.

Vuković, S.R. (1996) *Komentar Zakona o stanovanju i Zakona o održavanju stambenih zgrada*. Službeni list SRJ, Beograd.



Watt, P. (1996) „Social stratification and housing mobility”. *Sociology*. Vol. 30 No. 3: 533-550.

Weclawowicz, G. (1998) „Social Polarisation in Postsocialist Cities: Budapest, Prague and Warsaw” In: Enyedi, G. (ed.) *Social Change and Urban Restructuring in Central Europe*. Budapest: Akademia Kiado. pp.55-66.

Wilson, W.J. (1991) „Studying Inner-City Social Dislocations: The Challenge of Public Agenda Research” *American Sociological Review*, Vol.56, pp.1-14.

Wilson, W. (1996) „The Truly Disadvantaged: The Hidden Agenda”. In Fainstein, S. and Cambell, S. (eds): *Readings in Urban Theory*. Cambridge (US)-Oxford (GB), Blackwell Publishers, pp191-215.

Wolfe, A. and Klausen, J. (1997) „Identity Politics and the Welfare State” *Social Philosophy & Policy: The Welfare State*, Vol 14(2).

Woolcock, M. (1998) „Social capital and economic development: towards a theoretical synthesis and policy framework”. *Theory and Society*. Vol. 27, No.2. pp.154-189.

World Bank (1992) *Housing: Enabling Markets to Work*. Washington, D.C. The World Bank.

Žvković, M (1975) *Uvod u sociologiju stanovanja*. Beograd: Arhitektonski fakultet.

Žvković, M. i drugi, (1977) *Beograd- sociološka studija*. Beograd: Institut za kriminološka i sociološka istraživanja.

# **SOCIOLOGY OF HOUSING – HOUSING POLICY: CHALLENGES AND OPPORTUNITIES**

## **Summary**

Different types of societies are subjected to comparative analysis not only from scientific but also from policy perspective. Housing policy challenges stemming from the capitalist welfare state dislodging as well as from the socialist state demise are compared and discussed, especially the issue of housing as social right. Particular attention is paid to the role of social housing and the share of public housing sector within the total housing stock in different societies. Due to the complexity of housing three analytical levels are deployed: macro, mezzo and micro, with intention to offer an overview of theoretical and empirical research within the sociology of housing.

Special consideration is given to the institutional and active capacities for housing policy transformation in post-socialist societies, and to the relevance of adaptive elite reconstruction and shock absorption thesis as analytical concepts of housing privatisation in Serbian society. Belgrade, as a capital city is taken for particular analysis, as more data on illegal construction are available at the city level. Illegal construction, a phenomenon inherited from the socialist era, has acquired new characteristics in the post-socialist period. First, the actors have changed, as it was predominantly associated with marginalised social groups during socialism, but it is now used by the affluent and powerful as well. Second, it was built on the outskirts of cities, but it has become common in the metropolitan area and central city locations, as well. Third, after privatisation it has emerged in the collective type of housing (illegal occupancy of common spaces in condominiums, etc.).

Finally, the results of author's two research projects done in Belgrade are presented. The first one analysis housing strategies of newly married couples as newcomers at the housing market and presumed target group of any housing policy. Social background is the primary determinant of housing status and housing standard of newly married couples. Implemented housing strategies have confirmed that housing privatisation has had the role of shock absorption, at least in the sphere of housing, but that a reduction in housing standards has been one of their side effects. On one hand, the influence of (family's) housing resources has impact on the (re)production of social inequalities, implemented housing strategies, on the other, are de-differentiated and basically similar among couples originating from different social strata.

Contrary to the de-differentiation of social groups, particularly in the sphere of consumption, found in developed post-modern countries, which results from a highly individualised society, this form of de-differentiation leads to pre-modern solutions (like high incidences of living with one's parents) and strategies based on atomised family networks, fuelling traditional patterns rather than the process of individualisation.

The other research is focused on housing policy professionals that should have institutional power to mediate citizens' needs (bottom up influence) and political elite decisions (top down policy making). The research results refer to the lack of both, adequate "know how" strategies and professional power. Consequently, due to the importance of institutional path dependency there is no way of simple taking over of the housing policy models developed in other countries.

Key words: housing, housing policy, post-socialist transformation, privatization, (de)commodification, welfare state, social (re)stratification

*Kompleks Barbican u centralnom Londonu projektovan početkom 1970-ih za višu srednju klasu, u duhu moderne arhitekture*



*Brunswick centar u Londonu, kompleks socijalnih stanova gradjen u duhu moderne tokom 1970-ih godina*

*Kuće u nizu, korporativno stanovanje u Stockholmu*



*Funkcionalna konverzija prostora u postindustrijskom gradu i proces džentrifikacije (od sredine 1980-ih): luksuzno stanovanje na mestu nekadašnjih lučkih dokova u centralnom Londonu - Docklands*



*Funkcionalna konverzija prostora u postindustrijskom gradu i proces džentrifikacije (od sredine 1980-ih): luksuzno stanovanje na mestu nekadašnjih lučkih dokova u centralnom Londonu - St Katherine Docks*

*Suburbano stanovanje više srednje klase u Engleskoj*



*Propadanje fasada u kompleksima novih stambenih naselja*



*Funkcionalna konverzija prostora i proces džentrifikacije i/ili suburbanizacije srednjih i viših slojeva. Luksuzno stanovanje na mestu nekadašnjih vojnih kasarni u Ljubljani*



*Porast socijalnih i  
reziđencijalnih nejednakosti.  
Gradnja luksuznih stanova u  
centralom delu Zagreba  
raščišćavanjem siromašnog  
stanovanja pretežno radničkih  
domaćinstava*



*Novi model suburbanog  
stanovanja viših slojeva,  
individualno stanovanje na  
obodima Ljubljane*

*Strategija gradnje stanova  
adaptacijom individualnih kuća  
i/ili zgrada male spratnosti u  
Beogradu (nadogradnja,  
proširenje gabarita zgrade)*



*Strategije samogradnje,  
Ljubljana*

*Strategija etapnog završavanja  
stambenih objekata u Beogradu*





*Siromašno stanovanje u  
Beogradu*



*Promena koncepta stanovanja  
na Novom Beogradu: ka  
multifunkcionalnom stanovanju*

*Novoizgradjeni stanovu u  
Beogradu – problem  
dostupnosti*

