

UDK: 332.821:711.4(4-11)

DOI: 10.5379/urbani-izziv-2014-25-02-002

Prejeto: 9. 11. 2013

Sprejeto: 14. 7. 2014

Sasha TSENKOVA

Preplet stanovanjskih politik in odzivi ljudi na stanovanjske probleme v postsocialističnih mestih

Avtorica v članku preučuje glavne trende in vzorce sprememb v splošnem procesu gospodarske, socialne in politične preobrazbe, ki preoblikuje urbanistične izzive v vzhodnoevropskih mestih. Obravnava pomembna gonila sprememb, kot so prizadevanja za oblikovanje tržnega stanovanjskega sistema in konkurenčnih stanovanjskih trgov v postsocialističnem urbanem okolju. Raziskava usmerja prepotrebno pozornost na pomembna vprašanja urbanistične in stanovanjske politike, ki močno vplivajo na razumevanje procesa tranzicije na tem območju. Avtorica preučuje večplastne procese tržnih stanovanjskih reform (privatizacijo, deregulacijo in decentralizacijo) in njihov vpliv na prostorsko preobrazbo urbanih stanovanjskih trgov v vzhodnoevropskih mestih. Njena glavna teza, podprta z empiričnimi dokazi iz številnih vzhodnoevropskih mest, je, da so ti najpomembnejši procesi urbanih sprememb ustvarili mozaik najrazličnejših urbanističnih izzivov. Preučevanje teh izzivov s stanovanjskega vidika omogoča boljše razumevanje urbanih družbenih gibanj v vzhodnoevropskih mestih in njihovi dinamični resničnosti. Avtorica meni, da lahko različne vloge urbanih družbenih gibanj razložimo z različnimi demokratični-

mi tradicijami, praksami in značilnostmi politik vzhodnoevropskih mest ter z institucionalnimi strukturami in zmogljivostjo netržnih deležnikov. V nekaterih primerih tradicija močnih vlad in uprav po političnih spremembah leta 1990 nevladnim organizacijam omogoča, da »izrazijo« svoje skrbi in so sprejete kot legitimen partner v združenjih, ki se odzivajo na urbanistične izzive. V drugih primerih tovrstno institucionalno sodelovanje sploh ne obstaja, zaradi česar pride do izstopa iz formalnih sistemov in njihove opustitve. V prvem primeru so urbana družbena gibanja oživila razprave o gentrifikaciji in socialni segregaciji v stanovanjskih naseljih in soseskah, ki so bile prej izolirane od trga in so se borile za svojo »pravico do mesta«. V drugem primeru se posamezniki in organizacije zatekajo k neformalnim rešitvam problema naraščajoče stanovanjske neenakosti, revščine in izključenosti, ki se izraža v močnem povečanju neformalnih naselij in nezakonite gradnje v mestih.

Ključne besede: postsocialistična mesta, stanovanjska politika, stanovanjski problemi, individualno in kolektivno ukrepanje

1 Uvod in raziskovalni pristop

Po političnih spremembah leta 1989 je v Vzhodni Evropi prišlo do različnih pobud za reforme, ki naj bi preobrazile stanovanjski sektor. Uvedbo stanovanjskih reform so spodbudile zahteve po zmanjšanju proračunskih primanjkljajev ter premiku od makroureditve in neposrednega subvencioniranja stanovanjske ponudbe k tržnemu stanovanjskemu sektorju (Ekonomska komisija za Evropo; ang. *United Nations Economic Commission for Europe*, 1997). Skupni problem oblikovanja tržnega sistema je treba razumeti v okviru pomembnih ekonomskih, političnih in socialnih razlik med državami na tem območju na začetku tranzicije. Te pomembne razlike vplivajo na stanovanjske sisteme posameznih držav, kar se izraža v kakovosti, lastniški strukturi, ponudbi in cenovni dostopnosti stanovanj (Svetovna banka, 2006). Kljub tem razlikam je iz številnih virov jasno, da so bila stanovanjska vprašanja v obdobju socializma prednostna naloga politike in da je bilo veliko proračunskih sredstev namenjeno reševanju stalnega pomanjkanja stanovanj, v postopek pa je bilo vključeno tudi veliko državnih ustanov (Pickvance idr., 1997). Na začetku tranzicije so stanovanjska vprašanja izgubila ta privilegirani položaj, kar je pripeljalo do umika države iz stanovanjskih naložb in neposredne ponudbe stanovanjskih storitev.

Avtorica v članku preučuje glavne stanovanjske reforme in vzorce sprememb v splošnem procesu ekonomske, socialne in politične preobrazbe postsocialističnih mest. Raziskava opozarja na pomemben sklop vprašanj stanovanjske politike, ki močno vplivajo na razumevanje procesa tranzicije na obravnavanem območju. Avtorica analizira večplastne procese tržnih stanovanjskih reform (privatizacijo, deregulacijo in decentralizacijo) in njihov vpliv na glavne stanovanjske izzive postsocialističnih mest. V sklopu raziskave sta multidisciplinarno analizirani dve področji (politika in prostorski vidik), pri čemer se avtorica osredotoča na najpomembnejše stanovanjske izzive in rezultate v mestih.

Kljub različnemu vzorcu preobrazbe imajo glavni izzivi, povezani s tržno preobrazbo stanovanjskega sektorja, več glavnih značilnosti: (a) splošno pomanjkanje cenovno dostopnih stanovanj zaradi močnega zmanjšanja državne finančne podpore javnih stanovanj ter deregulacije hipotek in stanovanjskih trgov; (b) vse slabša kakovost stanovanj, povezana s privatizacijo stanovanj, vse večjo neenakostjo in odporom do izvajanja reform na področju najemnin; (c) konflikti in povečana gradnja neformalnih stanovanj, povezana z institucionalno preobrazbo stanovanjskega sektorja. Preučevanje teh urbanih izzivov z vidika stanovanjske problematike omogoča boljše razumevanje družbenih gibanj na stanovanjskem področju v postsocialističnih mestih in njihovi dinamični realnosti.

Večino družbenih gibanj in kolektivnih ukrepov na tem področju v obdobju socializma (če so sploh obstajali) je spodbudila zaskrbljenost v zvezi z dostopom do stanovanj in pomanjkanjem teh (Pickvance, 2001). Dolgi čakalni sezname in različni privilegiji so bili leta 1990 nenadoma ukinjeni, kar je povzročilo nastanek šotorskih mest, ulične proteste in nezadovoljstvo določenih interesnih skupin v medijih. Zaradi prehoda k demokratičnejšemu upravljanju stanovanjskega sektorja ter političnih, ekonomskih in socialnih reform se je oblikovalo bolj raznoliko okolje, v katerem različne (javne, zasebne in nevladne) interesne skupine med seboj sodelujejo in uvajajo določene ukrepe (Tsenkova in French, 2011). Oblikovale so se različne interesne skupine in oblike strateškega sodelovanja z industrijo, političnimi strankami, nosilci finančnih interesov in donatorskimi organizacijami, ki imajo različno sposobnost vplivanja na javno podporo in poskušajo »javno izražati« svoje pomisleke in mnenja ter s tem vplivati na oblikovanje in izvajanje politike.

Raziskava temelji na temeljnem delu Alberta Hirschmana (1970), po katerem imajo člani organizacij dve možnosti, kadar gre za spreminjanje ali zavračanje kakovosti storitev: »izstop« (umik; ang. *exit*) in »glas« (poskus doseganja izboljšav s predlaganjem sprememb; ang. *voice*). Koncepta omogočata nov pogled na spodbujanje ukrepanja in podpore v povezavi s stanovanjsko problematiko. »Izstop« lahko razumemo kot pomanjkanje angažiranosti in sodelovanja v formalnem stanovanjskem sistemu, ki vodi k neformalnosti in izogibanju odgovornosti (zaostalim plačilom najemnine in manjšim naložbam v vzdrževanje stanovanj), kar ima lahko dolgotrajne posledice. Koncepta »izstopa« in »glasu« združujeta ekonomske in politične ukrepe, vendar je odločitev za enega ali drugega lahko odvisna od posameznega primera in institucionalnega okvira (Hirschman, 1970). Koncepta vplivata drug na drugega na edinstven, dinamičen in včasih nepričakovan način; z omogočanjem večjega angažiranja in spodbujanja podpore lahko koncept »izstopa« tudi odpravimo. Stanovanjski sistem velja za okolje, v katerem lahko k ukrepanju spodbudimo akterje, ustanove in omrežja, ki se odzivajo na težave in izzive ter hkrati sledijo svojim ciljem in interesom.

Chris Pickvance (2001) je vpeljal model odzivov na nezadovoljstvo s stanovanji, ki poudarja pomen socialne strukture in institucionalnega konteksta. Preučil je tri vrste odzivov: »neukrepanje«, pri čemer sploh ne poskušamo izboljšati stanovanjskih razmer; »posameznikovo ukrepanje«, pri čemer gre za izboljšave oziroma popravila, ki jih izvede posameznik sam, za privatizacijo obstoječega stanovanja, naložbe in nakup novega stanovanja, ter »kolektivno ukrepanje«, pri čemer gre za oblikovanje skupin in društev, ki poskušajo izboljšati stanovanjske razmere, se borijo proti višjim najemnina, zavzemajo za zaščito lastnikovih pravic itd. Literatura o družbenih giba-

njih se osredotoča na kolektivno ukrepanje, medtem ko je v študijah posameznikovega ukrepanja uporabljen model javne izbire (Olson, 1965). Izhodišče tega modela je, da racionalni posameznik ne bo sodeloval v kolektivnem ukrepanju, če lahko uživa koristi, tudi če ne ukrepa oziroma samo izkorišča. Domneva se, da dobro pozna različne (socialne, ekonomske in materialne) stroške in koristi.

Avtorica se v članku sprašuje o zmožnosti posameznikov, da dosežejo čim večje koristi ob čim nižjih stroških v dinamičnem okolju postsocialistične ekonomske in socialne preobrazbe. Podarja pomen strukturnih silnic, ki vplivajo na odločanje, ter razume institucionalni okvir in okvir stanovanjske politike kot kritični dejavnik, ki določa in oblikuje te izbire. Klasična podoba stanovanjskega trga, na katerem se racionalni potrošniki odzivajo na tržne signale in racionalno ukrepajo, da bi s tem čim bolj povečali svoje koristi in zbrali vire za kolektivno ukrepanje, verjetno ni najboljši model, ki bi ga lahko uporabili tudi v postsocialističnih mestih. Avtorica to utemeljuje z dejstvom, da bi razmere verjetno zavirale kolektivno ukrepanje, gospodarske in politične ustanove na področju stanovanjske politike pa bi lahko dajale prednost določenim izbiram ali pa se ne bi odzivalo na povratne informacije in posamezne želje, kar bi zmanjšalo morebitne koristi kolektivnega ukrepanja (Jenkins, 1983, ter Morris in Mueller, 1995). Pomanjkanje odprtosti osrednjih in lokalnih stanovanjskih ustanov ter njihova omejena sposobnost sprejemanja in izvajanja stanovanjske politike v nekaterih postsocialističnih mestih vplivata na porabo virov in lahko odzive usmerita v posameznikovo ukrepanje.

Raziskava združuje posameznikovo ukrepanje in kolektivno ukrepanje kot različna modela odzivov na stanovanjske razmere, na podlagi česar določa nabor možnosti »glasu« in »izstopa« v postsocialističnih mestih. Glavno izhodišče pri tem je, da stanovanja dajejo podlago posameznikovim in kolektivnim interesom in ustvarjajo različne odzive, vendar je izbira odvisna od socialnih okoliščin, stanovanjske politike, delovanja ustanov ter tega, v kolikšni meri dajejo prednost »glasu« in »izstopu«. Splošna hipoteza je, da so postsocialistične države, ki imajo preglednejšo stanovanjsko politiko in dobro razvite nevladne organizacije, hkrati pa dosledno izvajajo svojo politiko, verjetno sposobnejše zagotoviti vire za kolektivno ukrepanje, ki bi izboljšalo stanovanjske razmere. Na območjih, na katerih se stanovanjska politika ne izvaja sistematično, je lahko kolektivno ukrepanje oteženo zaradi sistemskih ovir, slabega stanovanjskega upravljanja in finančnih ustanov, ki ovirajo posamezne ukrepe, zaradi česar lahko prevladujejo možnosti »izstopa«.

Čeprav lahko različno vlogo družbenih gibanj na stanovanjskem področju razložimo z demokratičnimi tradicijami, praksami in značilnostmi politik v postsocialističnih mestih, so

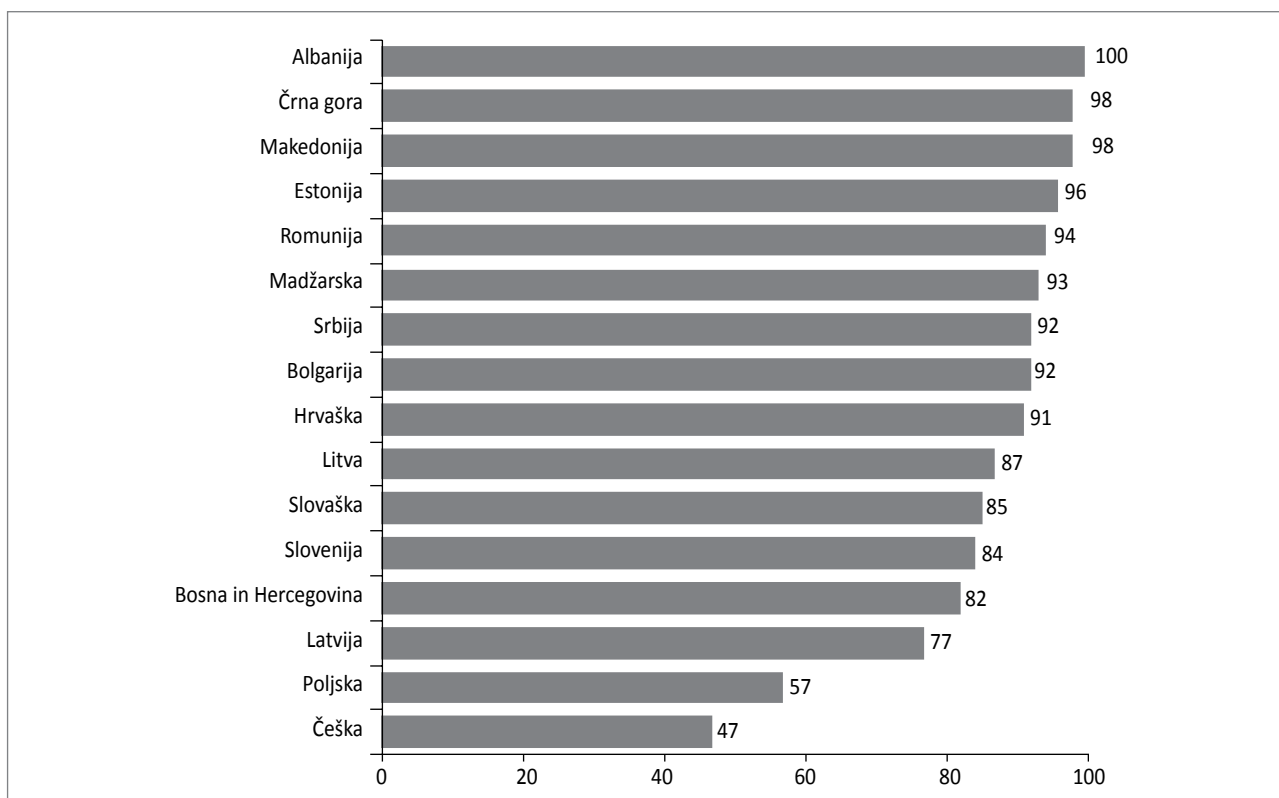
z vidika tranzicije pomembne tudi institucionalne strukture (glej Mavromatidis in Mavromatidi, 2012) in zmogljivost netržnih déležnikov. V nekaterih primerih tradicija močnih vlad in uprav po političnih spremembah leta 1990 nevladnim organizacijam omogoča, da »izrazijo« svoje skrbi in so sprejete kot legitimen partner v združenjih, ki se odzivajo na stanovanjske izzive. V drugih primerih tovrstno institucionalno sodelovanje sploh ne obstaja, zaradi česar pride do »izstopa« iz formalnih sistemov in njihove opustitve. V prvem primeru urbana družbena gibanja in strateška združenja zagotavljajo javno podporo stanovanjskemu lastništvu, se upirajo reformam na področju najemnin in se ves čas borijo za zaščito »stanovanjskih pravic«. V drugem primeru se posamezniki in organizacije zatekajo k neformalnim rešitvam vse večje stanovanjske neenakosti, revščine in izključenosti, ki se izraža v močnem povečanju neformalnih naselij in nezakonite gradnje v mestih. Da bi preučila najrazličnejše možnosti »glasu« in »izstopa«, se avtorica v raziskavi osredotoča na štiri glavne stanovanjske probleme v mestih, ki se nanašajo na dostop do cenovno ugodnih stanovanj (formalno ali neformalno lastništvo) ali subvencioniranega najema in na izboljšano privatizacijo stanovanj.

Metodologija temelji na vsebinski analizi stanovanjskih politik ter kvantitativnih primerjalnih podatkih in primerih iz javno dostopnih vladnih poročil, znanstvenih publikacij in ocen stanovanjskega trga. Analiza izhaja iz primerjalnih analiz obravnavane teme, ki so jih opravili največji raziskovalni inštituti in mednarodne organizacije, in iz ocen reform stanovanjske politike v posameznih državah. V analizi so uporabljeni stanovanjski kazalniki iz uradno objavljenih virov informacij in mednarodnih podatkovnih zbirk ter ugotovitve iz petnajstih intervjujev s ključnimi oblikovalci politik in aktivisti, ki so bili v zadnjih treh letih opravljeni v več postsocialističnih mestih.

2 Stanovanjske reforme kot predmet političnih razprav

Na podlagi zavedanja, da so različna izhodišča močno vplivala na izbire in strategije reform, so ocene stanovanjske politike v postsocialističnih državah razkrile dva enotna trenda: (a) stanovanjska politika se je v političnih razpravah pomaknila v ozadje in (b) vpeljana je bila politika rezidualnih stanovanj, ki so običajno namenjena posebnim skupinam ali izvajanju posebnih stanovanjskih ukrepov (Hegedüs idr., 1996, in Struyk, 2000). Zaradi strukturnih reform, rasti zasebnega sektorja in finančnih primanjkljajev, ki so spremljali tranzicijo, so prizadevanja za to, da stanovanja ostanejo pomemben element socialne države, samodejno ostala v ozadju.

Na splošno so se vse države na obravnavanem območju pri svoji stanovanjski politiki osredotočile na krepitev tržnih sil in



Slika 1: Lastništvo stanovanj v postsocialističnih evropskih državah, 2006 (vir: Ekonomska komisija Združenih narodov za Evropo, 2006)

zmanjšanje državnega poseganja v stanovanjski sistem. V prvi fazi tranzicije so politike spodbujale deregulacijo stanovanjskih trgov, povečale vlogo ustanov zasebnega sektorja in zmanjšale javno porabo. Reforme so vključevale tudi privatizacijo javnega premoženja, med drugim tudi javnih stanovanj in državnih gradbenih podjetij. Izvajanje teh reform v praksi, ki se je zrcalilo v makroekonomskih rezultatih in podaljšan recesiji, je povzročilo vse manjšo stanovanjsko ponudbo, izjemno hitro inflacijo cen in hitro rast lastniških stanovanj (United Nations Economic Commission for Europe, 1997). Odprava obsežnega in splošnega stanovanjskega subvencioniranja je uspešno zmanjšala javnofinančni primanjkljaj. Socialistične države so za stanovanja v povprečju porabile več kot 5 % svojega BDP, dodatnih 5 % pa so namenile subvencioniranju stroškov elektrike, plina in vode. V novi ureditvi fiskalnega varčevanja so se stanovanjske subvencije v večini držav na obravnavanem območju znižale na manj kot 1 % BDP (Tsenkova, 2009). Oblikovalci stanovanjske politike so želeli zmanjšati javno porabo in so zato hitro deregulirali sistem stanovanjske ponudbe. Ponudbo stanovanjskih storitev so prepustili novim tržnim ustanovam, pri čemer se je delež stanovanj, ki jih je ponujal zasebni sektor, povečal na 90 % vse stanovanjske ponudbe. Čeprav so imele tovrstne reforme dolgotrajen učinek na ponudbo, je privatizacija stanovanj na podlagi politike »pravice do nakupa« močno preobrazila stanovanjski trg, to pa je dolgoročno vplivalo na povpraševanje po stanovanjih.

Med privatizacijo javnih stanovanj v postsocialističnih evropskih državah je bilo v prvih štirih letih tranzicije v zasebno last preneseno več kot tri milijone stanovanj. Pri tem je dejansko šlo za velikansko zunajproračunsko subvencijo, saj so bila stanovanja tedanjim najemnikom v last prenesena zastonj, v zameno za bone ali pa za simbolično plačilo. V nekaterih državah je do privatizacije prišlo pozneje (Estonija, Latvija, Češka, Slovaška in Poljska); tam se je ta končala v drugi fazi tranzicijskih reform in je bila prepuščena občinam. Stopnja lastniških stanovanj na obravnavanem območju znaša več kot 80 %, kar je te države v zelo kratkem obdobju spremenilo v narode lastnikov. V nekaterih najrevnejših državah ta odstotek znaša celo več kot 95 % (glej sliko 1). Druga faza stanovanjskih reform je vse prej kot enotna. Čeprav stanovanjska vprašanja še vedno ne spadajo med prednostne politične naloge, se stanovanjske reforme izvajajo po načelu poskusov in napak, pri čemer se države bolj kot na strateške posege osredotočajo na reševanje problemov, povezanih s stanovanjskim trgov (United Nations Economic Commission for Europe, 2006, in Tsenkova, 2009). Le malo jih poskuša uvesti bolj strateške posege. Vse države imajo stanovanjske akcijske načrte in strategije ter različne stanovanjske programe, ki zaradi nezadostnih finančnih sredstev potekajo s prekinitvami, ob tem, da je njihovo izvajanje omejeno, pa primanjkuje tudi prave zavzetosti (Palachin in Shelburne, 2005, in Svetovna banka, 2005).^[1]

Če zadevo zelo poenostavimo, se najpomembnejše reforme v drugi fazi tranzicije (2000–2010) nanašajo na: (a) decentralizacijo stanovanjske politike, (b) razvoj primerne institucionalnega in finančnega okvira ter (c) nove programe subvencioniranja in reforme s področja najemnin. Kljub ekonomskim in socialnim stiskam je zanimivo, da ljudje reformam stanovanjske politike niso nasprotovali, in sicer niti v državah, v katerih je osamosvojitve razkrila nerešena etnična trenja ter povzročila konflikte in vojno. Na izbire so namesto tega vplivala prizadevanja za nadaljnjo liberalizacijo stanovanjskih trgov ter oblikovanje spodbudnega pravnega in institucionalnega okolja. Prenos stanovanjskih odgovornosti na lokalno upravo je prav tako prispeval k izgubi politične podpore. Lokalne uprave, zlasti tiste zunaj glavnih mest, imajo omejene zmožnosti zbiranja sredstev za financiranje stanovanjskih programov, ki zahtevajo veliko kapitala. Poleg tega so manjše zmogljivosti, pogoste politične spremembe in nefinancirani projekti postali velike ovire pri izvajanju stanovanjske politike na lokalni ravni (Donner, 2006).

V zadnjem desetletju sta se v povezavi z razvojem učinkovitega pravnega in institucionalnega stanovanjskega okvira pojavila dva splošna vzorca. V razvitejših državah so trajna makroekonomska stabilizacija ter dosledna prizadevanja za primeren pravni okvir in gospodarsko rast omogočili postopni razvoj ustanov, ki zagotavljajo nujno podporo stanovanjskemu trgu. Ta razvoj so sprožile interne politične in ekonomske zahteve po doslednih stanovanjskih reformah ter močne spodbude in usmeritve Evropske unije (Evropska banka za obnovo in razvoj; ang. *European Bank for Reconstruction and Development*, 2009). Manj razvite države pri liberalizaciji in makroekonomski stabilizaciji napredujejo le počasi in neenakomerno. Poleg tega so pravni okvir razvile pozno, njegovo izvajanje pa ogrožajo strukturne šibkosti finančnega sektorja ter omejena zmožnost državnih ustanov, da izvajajo in izvršujejo zakone (Evropska komisija, 2010). V nekaterih jugovzhodnih evropskih državah je javni sektor poskušal uvesti zakonodajne reforme, vendar je bil pri tem le delno uspešen. Nacionalne strategije, akcijske načrte in programe pogosto ovirajo politične in volilne spremembe ter proračunski primanjkljaji (Tsenkova, 2005). Poleg tega je močen padec življenjskega standarda povzročil veliko napetosti in spodkopal zaupanje v stanovanjske reforme, kar je privedlo do množične nezakonite gradnje in pojava neformalnih stanovanj (Leckie, 2002).

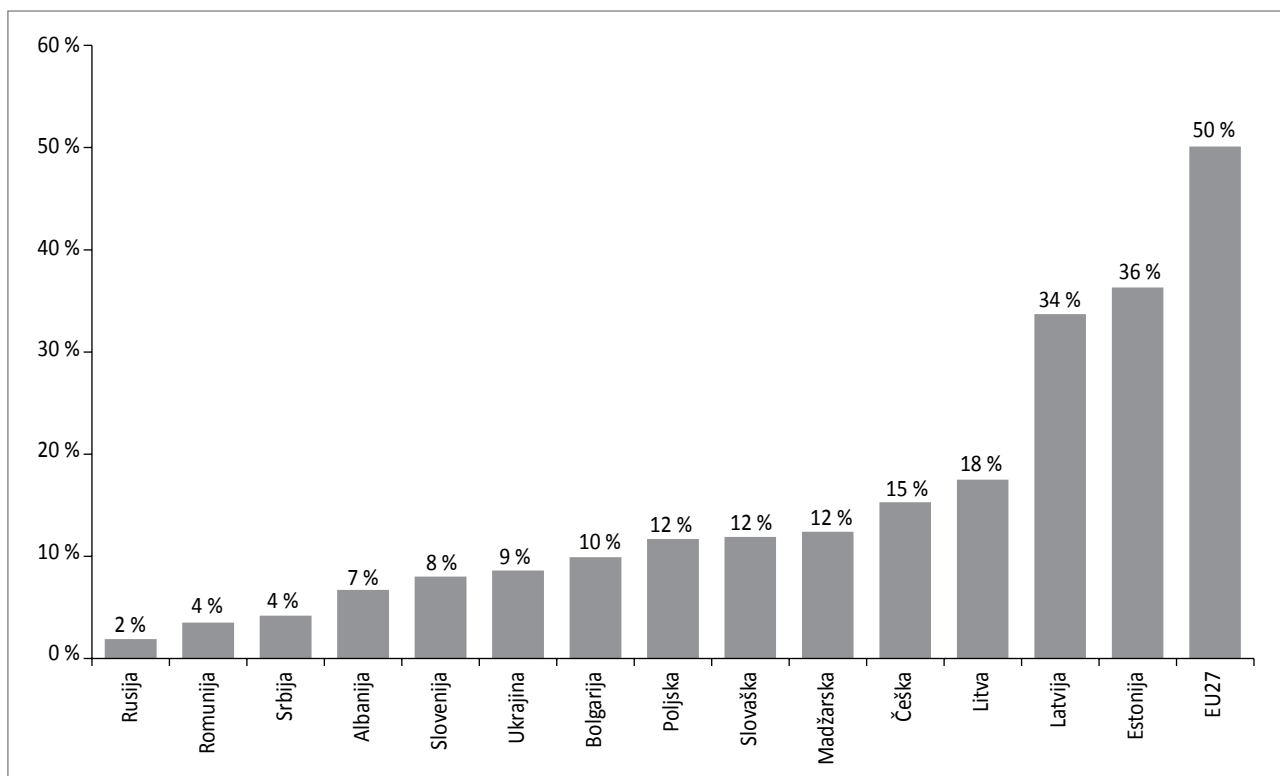
3 Institucionalne reforme in spremembe stanovanjskega upravljanja

Tranzicija je povzročila pomembno institucionalno spremembo na stanovanjskem področju, in sicer prehod od vladanja k

upravljanju. Novo upravljanje stanovanjskega področja ni več samo v rokah formalne oblasti, vključuje tudi prakse in dejavnosti različnih ustanov in subjektov, ki sodelujejo z vlado. Med njimi so najrazličnejši javni, zasebni in neprofitni deležniki, ki izvajajo javno politiko in programe v stanovanjskem sektorju. Varčevanje in gospodarska negotovost vplivata na delovanje centralnih in lokalnih oblasti na obravnavanem območju ter njihovo sposobnost oblikovanja in učinkovitega izvajanja stanovanjske politike. Centralne vlade imajo na stanovanjskem področju v splošnem pooblastilno vlogo, pri čemer je njihova glavna naloga sprejemanje zakonodajnih reform. Na drugi strani pa so lokalne oblasti prevzele pomembno odgovornost za nove stanovanjske programe in upravljanje obstoječih javnih stanovanj (Tsenkova, 2006).

Ker je razvoj ustanov v stanovanjskem sektorju opredeljen v odvisnosti od svoje poti, ne preseneča, da so institucionalne spremembe počasne ter da je prišlo do neravnovesja med ustvarjanjem trgov in ustanavljanjem primernih podpornih ustanov. Poleg tega se vrste ustanov, ki imajo pomembno vlogo, med različnimi fazami procesa spreminjajo. Preobrazba vloge države na stanovanjskem področju na primer zahteva več kot samo to, da preneha usmerjati proizvodnjo stanovanj in stanovanjsko financiranje. Poleg tega mora namreč tudi nujno podpreti trge, in sicer tako, da poskrbi za pregleden in učinkovit pravni sistem in omogoči zdravo naložbeno okolje, ki bo izboljšalo gospodarsko uspešnost. Zaradi specifične narave stanovanjskega področja mora država omogočiti tudi socialno učinkovit sistem ponudbe, ki bo izboljšal kakovost in cenovno dostopnost stanovanj ter s tem omilil socialne stroške tranzicije.

Na centralni ravni je odgovornost za stanovanjsko politiko običajno v rokah ministrstev, odgovornih za javna dela, gradnjo in prostorsko načrtovanje (glej Tsenkova, 2011). Finančna ministristva imajo odločilno vlogo v stanovanjski politiki, saj razporejajo vire za ta sektor v procesu sprejemanja državnega proračuna ali pa prek transferjev lokalnim oblastem. Z drugimi besedami, »stanovanjska ministristva« običajno nadzirajo le malo političnih instrumentov in morajo za doseganje resničnih sprememb sodelovati s številnimi drugimi ministristvi (United Nations Economic Commission for Europe, 2003, 2006). Poleg tega je osebje na centralni ravni običajno omejeno na peščico uradnikov, ki imajo le redko ustrezna pooblastila za spremljanje obstoječih programov in težko obvladajo nenehne spremembe pravnega okvira. Politična nestabilnost in pogoste spremembe v upravljanju, še zlasti v prvi fazi tranzicije, so privedle do različnih in pogosto nasprotujočih si prednostnih nalog, stanovanjskih programov, ki se izvajajo z vmesnimi prekinitvami, ter nezadostnega prizadevanja za ustanovitev močnih in trajnostnih ustanov na centralni ravni (Tsenkova, 2009). V nekaterih državah so bile ustanovljene nacionalne



Slika 2: Hipotekarna posojila kot odstotek BDP v postsocialističnih državah, 2009 (vir: Evropsko hipotekarno združenje; ang. *European Mortgage Federation*, 2010)

stanovanjske agencije, ki naj bi olajšale izvajanje stanovanjske politike in reševale posamezne stanovanjske probleme. Nekatere države (Latvija in Litva) so svojim agencijam za privatizacijo stanovanj dodelile novo vlogo. V Albaniji, Moldaviji, Romuniji in na Hrvaškem te agencije delujejo kot gradbeni investitorji, ki za reševanje nujnih stanovanjskih problemov uporabljajo proračunska sredstva, javna zemljišča in donacije (na primer dograditve nedokončanih stavb oziroma stanovanj; odškodnine za najemnike, ki živijo v stanovanjih, ki so v postopku vračanja prvotnim lastnikom itd.). Sčasoma so bile nekatere od teh agencij ukinjene.

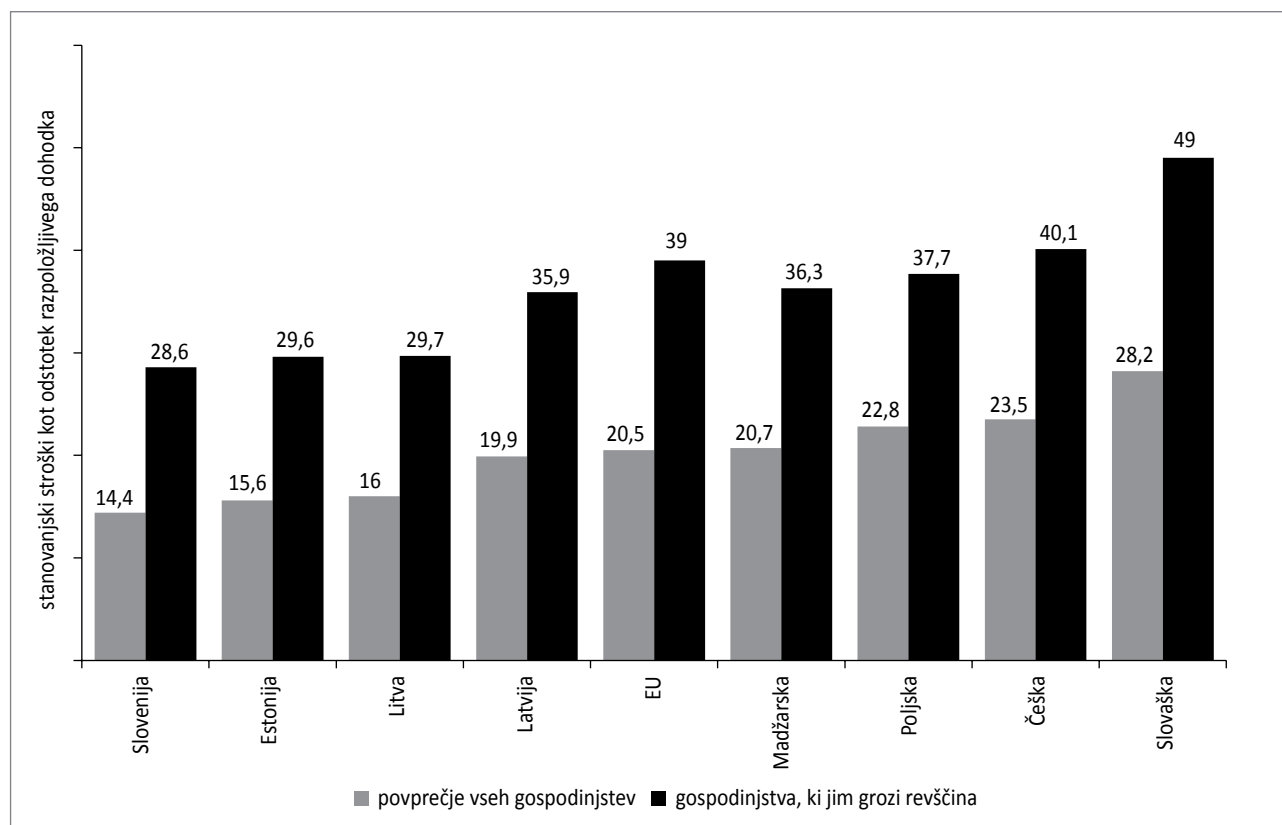
Na lokalni ravni je pri procesu reform na tem območju glavni poudarek na decentralizaciji, deregulaciji in lokalni avtonomiji. V novih fiskalnih razmerah lokalne oblasti delujejo kot »krizni upravitelji«, ki opravljajo številne naloge, povezane z zagotavljanjem infrastrukture in stanovanjskih storitev, nimajo pa ustreznih virov za reševanje tovrstnih težav.^[2] Centralna oblast je zato obravnavo konfliktov s področja stanovanjske gradnje prenesla na lokalno raven. Poleg decentralizacije je stopnja fragmentacije lokalne oblasti odprla pomembna vprašanja o institucionalni zmogljivosti, usklajevanju in pomanjkanju ekonomij obsega pri upravljanju gospodarskih javnih služb (United Nations Economic Commission for Europe, 1997, in Svetovna banka, 2005). Lokalna uprava se sooča s stalnim zmanjševanjem sredstev, težavami pri najemanju novega osebja in vmešavanjem politike. Ni čudno, da uradništvo

na lokalni ravni in v manjših občinah pogosto prejema kritike zaradi počasnega in neučinkovitega odzivanja na potrebe podjetij in skupin državljanov, odvečne birokracije in domnevne korupcije.

Odgovornost za stanovanjska vprašanja si običajno delita centralna in lokalna oblast, pri čemer se centralna vlada osredotoča predvsem na pravne zadeve in dodeljevanje stanovanjskih subvencij, lokalne vlade pa skrbijo za izvajanje programov ter zagotavljanje stanovanj revnim in prikrajšanim skupinam. Privatizacija pa je za seboj pustila zelo malo javnih stanovanj, s katerimi bi lahko zadovoljili te potrebe. Rezidualizacija socialnega najemnega trga je ob odporu do izvajanja sistemskih reform na področju najemnin pripeljala do slabe kakovosti stanovanjskih storitev. Kljub različnim mehanizmom obvladovanja teh težav so za ta sektor značilna pogosta zaostala plačila in slaba plačna disciplina (Hegedüs idr., 2013).

4 Rast in raznolikost ustanov, dejavnih na stanovanjskem trgu

Pri proizvodnji, dodeljevanju in uporabi stanovanj sodeluje veliko zasebnih ustanov, na primer investitorji, lastniki zemljišč, finančne ustanove in tržni posredniki. Te nove vloge in odgovornosti so povezane z novim načinom upravljanja na stanovanjskem področju, ki oblikuje dinamičen in raznolik mozaik



Slika 3: Stanovanjski stroški kot odstotek razpoložljivega dohodka, 2007 (vir: Evropska komisija, 2010)

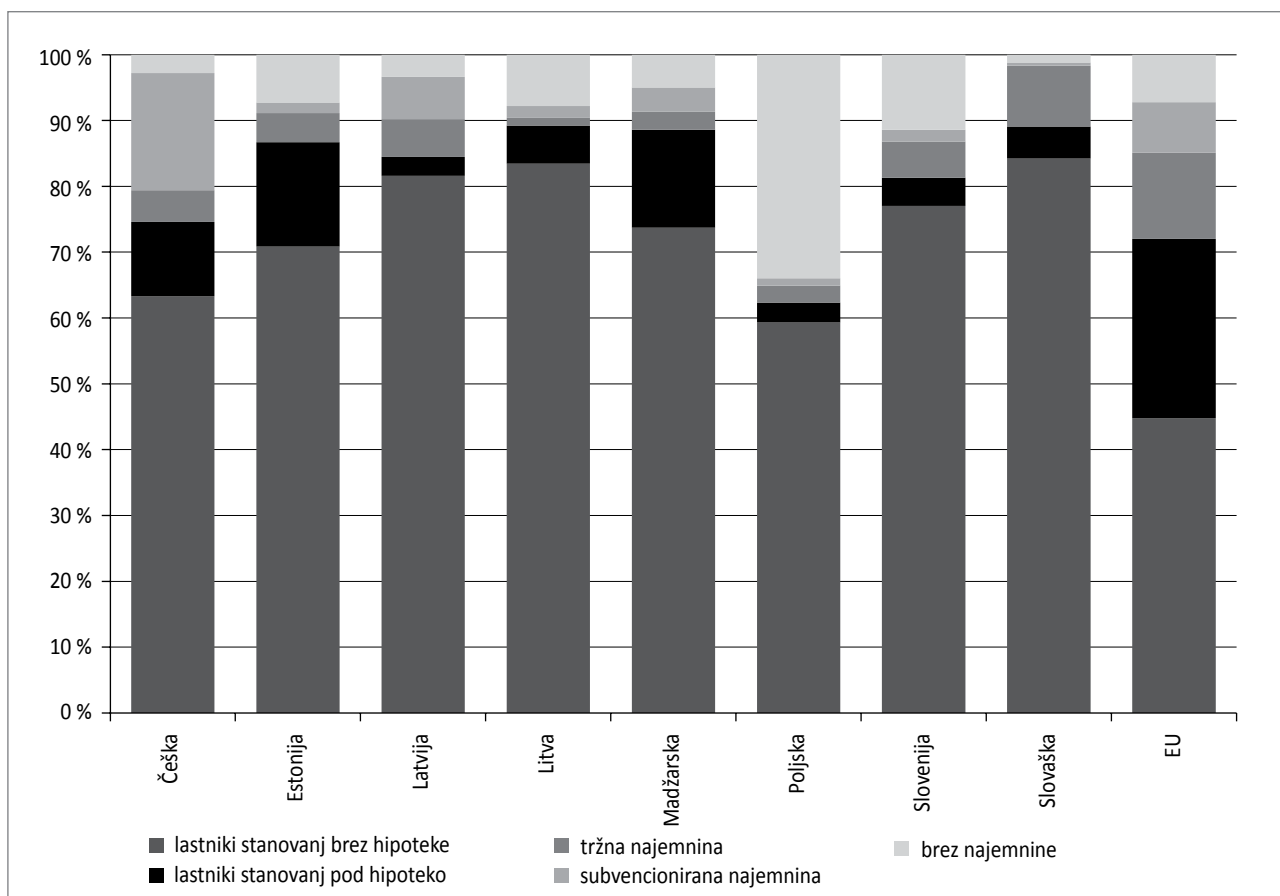
Opomba: EU se nanaša na EU25; podatki so vzeti iz ankete EU-SILC, izvedene leta 2007.

zasebnih in neprofitnih ustanov ter strokovnih organizacij. Kot posledica deregulacije zemljišč in trgov stanovanjskega financiranja so se pojavili novi akterji: špekulativni graditelji stanovanj, nepremičninski agenti in zasebni najemodajalci. Čeprav vlada ugotavlja, da je pomanjkanje stanovanjskega financiranja še vedno glavna ovira za zagotavljanje cenovno dostopnih stanovanj, raziskave kažejo, da je za zadnjih pet let značilna hitra rast potrošniškega kreditiranja, vključno s hipotekami in stanovanjskimi potrošniškimi krediti (Hegedüs in Struyk, 2006). Hipotekarna posojila so v rokah velikih poslovnih bank, ki so pogosto v tuji lasti ter ponujajo mednarodno zavarovanje in servisiranje hipotekarnega dolga.^[3]

Obseg hipotekarnih posojil v različnih državah (čeprav je veliko nižji od povprečja EU) ponazarja odnos med reformami na področju najemnin in razvojem zasebnih ustanov. Estonija in Latvija v tem pogledu izstopata, saj delež hipotekarnih posojil v teh državah presega 30 % BDP; sledita jima Litva in Češka s 17-odstotnim in 15-odstotnim deležem (glej sliko 2). Velika stopnja rasti teh posojil je značilna tudi za Albanijo, Srbijo in Ukrajino (višja od 85 %), čeprav so dejanski deleži zelo nizki. Poleg rasti hipotekarnih posojil so stanovanjski krediti običajno najbolj dinamična oblika zadolževanja gospodinjstev. Krediti gospodinjstev so se v zadnjih letih izjemno povečali; na Hrvaškem so do leta 2004 dosegli 30 % BDP, v Estoniji, Latviji

in na Madžarskem pa 20 %. Kljub tem pozitivnim premikom v obsegu stanovanjskega financiranja je zadolževanje v glavnem omejeno na bogatejšo skupino, ki si lahko privoščijo precejšnja predplačila in predložijo dokazila o rednih dohodkih. Fiskalni dejavniki, kot so subvencije in obdavčenje obresti, prav tako pomagajo pojasniti razlike v hipotekarnih posojilih posameznih držav. Še zlasti je opazen vpliv velikodušnega sistema javnih subvencij na Madžarskem, Poljskem, v Rusiji in na Češkem. V drugih državah (Estoniji in Srbiji) je vpeljava hipotekarnega zavarovanja znižala višino zahtevanih ar in povečala kreditno sposobnost gospodinjstev.

V večini držav na obravnavanem območju so nevladne organizacije šele v začetni fazi razvoja in potrebujejo podporo za to, da bi delovale kot učinkovite posrednice med javnim sektorjem in civilno družbo. Običajno imajo omejene zmogljivosti in so odvisne od sredstev mednarodnih donatorjev. Predstavnih organov lastnikov stanovanj in najemnikov je tako na državni kot lokalni ravni malo, čeprav se poskušajo v oblikovanje nacionalnih stanovanjskih politik vključiti tudi nevladne organizacije. Zelo malo je ustanov, ki raziskujejo stanovanjska vprašanja, izvajajo ankete na tem področju, zbirajo podatke in ocenjujejo stanovanjsko politiko. V začetnih letih tranzicije so nastale posebne interesne skupine, kot so združenja zasebnih najemodajalcev v državah, v katerih se nacionalizirana stanova-



Slika 4: Delitev prebivalstva glede na lastninska razmerja v izbranih državah, 2007 (vir: Evropska komisija, 2010)
Opomba: EU se nanaša na EU25; podatki so vzeti iz ankete EU-SILC, izvedene leta 2007.

nja vračajo prvotnim lastnikom, ali nekatere dobrodelne skupine, ki skrbijo za stanovalce s posebnimi potrebami (starejši in invalidi).

5 Nova ureditev subvencioniranja, cenovna dostopnost in stanovanjska revščina

Spreminjajoča se demografska in socialna sestava prebivalstva, vse večja socialna polarizacija in dohodkovna diferenciacija v vseh evropskih postsocialističnih državah vplivajo na dinamiko povpraševanja po stanovanjih. Na eni strani je to pripeljalo do bolj raznolikega vzorca življenjskih slogov in stanovanjskih izbir; ljudje z višjimi dohodki si želijo boljšega življenjskega standarda ter se selijo v imenitnejša in privlačnejša okolja. Po drugi strani se revščina izraža v vse večjem številu ljudi, ki prejema socialno pomoč, naraščajočem brezdomstvu in splošnem pomanjkanju cenovno dostopnih stanovanj, še zlasti na mestnih območjih.

Stanovanjska politika poudarja pomen finančnih instrumentov (hipotekarna zavarovanja, davčne spodbude in pomoč

ciljnim skupinam kupcev), ki pospešujejo dostop in izbiro. Kljub temu pa se zaradi inflacije cen in večjega števila lastniških stanovanj razhajanje med dohodki in vstopnimi stroški pri gospodinjstvih z nizkimi dohodki še naprej povečuje, zaradi česar je težje priti do cenovno dostopnih stanovanj zadovoljive kakovosti. Raziskave kažejo, da je bilo zaradi skokovite rasti cen po letu 2005 kljub izboljšavam na področju hipotekarnih posojil s stanovanjskega trga izključeno več kakor 80 % novih gospodinjstev (Registra, Analystas and Imantra, 2005, in Tsenkova, 2009). Veliki rasti cen stanovanj pred svetovno finančno krizo pa je sledil tudi enako izrazit upad cen po letu 2008, ki naj bi izboljšal cenovno dostopnost stanovanj. V Sloveniji so se cene med letoma 2004 in 2006 zvišale za 14 %, na Poljskem so se do leta 2007 zvišale za skoraj 20 %, na Slovaškem pa za 24 %. V večini držav so potem cene do sredine leta 2009 padle, in sicer v Litvi za 20 %, v Bolgariji za 22 %, v Estoniji za 31 % in v Latviji za osupljivih 60 % (European Mortgage Federation, 2010; za primer Slovenije glej tudi Kušar, 2012, in Sendi, 2010, 2013).^[4]

Po ocenah strokovnjakov v večini držav stanovanjske subvencije (brez programov povojne obnove in programov, ki nudijo podporo beguncem) znašajo manj kot 1 % BDP (Puzanov,

2009, in Tsenkova, 2009). Po novi ureditvi subvencioniranja se subvencije na obravnavanem območju osredotočajo na zagotavljanje cenovno dostopnejšega lastništva stanovanj. Davčne olajšave za hipotekarne obresti so v veljavi v Rusiji, na Madžarskem in Poljskem. Stanovanjske subvencije so običajne na Hrvaškem, Češkem, Slovaškem, Madžarskem in Poljskem. Del teh subvencij je namenjen hipotekarnim in drugim ponudnikom znotraj stanovanjskega sistema ter dviguje vrednost obstoječih bivališč in zazidljivih zemljišč (Palachin in Shelburne, 2005). Glavni predvideni upravičenci so še vedno premožnejši lastniki, ki lahko uveljavljajo davčno olajšavo za hipotekarne obresti (Angel, 2000, ter Hegedüs in Stryuk, 2006). Na nove programe subvencioniranja v postsocialističnih evropskih državah letijo kritike, da niso učinkoviti pri reševanju problemov gospodinjstev v stiski in da podpirajo predvsem najbogatejše stanovanjske potrošnike (Tsenkova, 2009, ter Hegedüs idr., 2013).

Premik k tržnemu stanovanjskemu sistemu, v katerem stanovanjske stroške krijejo potrošniki, je povzročil višje stanovanjske stroške (radikalna sprememba v primerjavi z obdobjem socializma, v katerem je posamezno gospodinjstvo za stanovanje odštelo manj kot 4 % svojega proračuna). Podatki kažejo, da so leta 2007 stanovanjski izdatki (za stanovanje, vodo, elektriko in plin) znašali več kot petino vseh izdatkov gospodinjstev (glej sliko 3). Največji delež teh izdatkov sta imeli Slovaška (28 %) in Češka (23,5 %). Kljub temu se zdi, da se stopnje lastništva stanovanj ne ujema z gospodinjstevskimi izdatki za stanovanja. Stroški stanovanj v Latviji, na Madžarskem in v Estoniji znašajo v povprečju 20 %, 21 % in 15,6 % razpoložljivega dohodka, čeprav ima v vseh treh državah skoraj 90 % ljudi domove v svoji lasti. Seveda so ti stroški veliko višji za tiste na robu revščine; na Češkem znašajo 40 %, na Slovaškem pa 49 %, kar je veliko več, kot znaša povprečje v Evropski uniji (Evropska komisija, 2010).

Cenovna dostopnost stanovanj ostaja najhitreje rastoč in prevladujoč stanovanjski problem v obravnavanih državah. Dvig stanovanjskih stroškov ima velike posledice za dostop do primernih in cenovno ugodnih stanovanj, še zlasti za skupine z nizkimi dohodki. Privatizacija in posledična možnost dostopa do stanovanj brez hipotek sta omilili tveganje revščine. V praksi pa so v državah, v katerih so stanovanjske reforme učinkovitejše pri prelaganju stanovanjskih stroškov na posamezne potrošnike, tovrstni stroški v razmerju do razpoložljivega dohodka primerljivi s povprečjem v EU25 ali celo višji od njega (Evropska komisija, 2010). V večini teh držav stroški vode, elektrike, plina in ogrevanja predstavljajo največji del stanovanjskih stroškov, majhen delež teh pa najemnine in odplačila hipoteke. Položaj je bolj problematičen za enočlanska in enostarševska gospodinjstva na mestnih območjih, kjer višji stroški stanovanj in vse večja revščina povzročajo dodatne težave (Evropska komisija, 2010).

Lastništvo stanovanj se v večini držav stalno povečuje, še zlasti kot posledica privatizacijske politike. Čeprav je določen del teh stanovanj dejansko zasebnih najemniških stanovanj – kot odziv na pritiske priseljevanja in prilagoditve trga delovne sile –, je lastniška struktura dokaj polarizirana in na voljo je le majhen, rezidualen sektor javnih oziroma socialnih stanovanj. Razpoložljivi podatki o stanovalcih v različnih lastninskih razmerjih za posamezne države kažejo na nekatere pomembne razlike v cenovni dostopnosti in izbiri stanovanj (glej sliko 4). Prvič, velik delež lastnikov živi v stanovanjih, ki niso pod hipoteko (na Češkem, v Latviji, na Poljskem, v Rusiji in Ukrajini je običajno ta delež višji od 20 %). V vseh teh državah stanovanja predstavljajo velik del premoženja posameznega gospodinjstva, saj so se cene stanovanj zviševale hitreje kot osebni prejemki. Drugič, tudi hipotekarni dolg je v primerjavi s prihodki gospodinjstev močno narastel, še zlasti v Estoniji in na Madžarskem, kjer lastniki stanovanj pod hipoteko predstavljajo skoraj 15 % vsega prebivalstva. Čeprav je to še vedno le polovica povprečja EU (27 %), se bo zaradi recesije število ljudi, ki ne bodo mogli odplačevati hipotek in najemnin, najverjetneje povečalo; prav tako se bo v teh državah povečalo število deložacij in odvzemov nepremičnin. Več lastnikov stanovanj pod hipoteko je na Češkem in v Litvi, kar se ujema z bolj razvitim hipotekarnim trgom v teh dveh državah. Tretjič, delež ljudi, ki živijo v subvencioniranih ali tržnih najemnih stanovanjih, je nižji od povprečja EU, izjema v tem pogledu je le Češka. V polovici držav veliko več ljudi živi v stanovanjih, za katera ne plačujejo najemnine; na Poljskem na primer v takih stanovanjih živi skoraj 30 % ljudi. V nekaterih primerih so tovrstna stanovanja vezana na delovno mesto, v drugih pa javna najemna stanovanja delujejo kot varnostna mreža za revna gospodinjstva, ki najemnine sploh ne plačujejo. Delež najemnikov, ki živijo v subvencioniranih stanovanjih, je na Češkem veliko večji od povprečja EU (18 %); na drugem mestu je Latvija (11 %). Najemnikom, ki živijo v subvencioniranih stanovanjih, najemnine subvencionirajo država, lokalne oblasti ali stanovanjska združenja, pri čemer ni nujno, da upoštevajo razlike v prihodkih.

6 Mobilizacija odpora proti reformam na področju najemnin: glasovi, ki upravičujejo stanovanjsko neenakost

Socialna ali neprofitna stanovanja so v lasti lokalnih oblasti ali ponudnikov socialnih stanovanj. Njihov delež je v nekaterih državah velik (na Poljskem in Češkem), vendar se zaradi stalnih prenosov lastništva na trenutne najemnike postopoma zmanjšuje (Tsenkova in Turner, 2004, in Svetovna banka, 2005). V večini tranzicijskih držav socialna stanovanja v zakonodaji niso dobro opredeljena, vendar javna najemna stanovanja postopo-

ma prevzemajo njihovo funkcijo. Javna stanovanja so v lasti lokalnih oblasti, prevladujejo pa na mestnih območjih. Pogosto so financirana z občinskimi sredstvi ali sredstvi državnih oziroma javnih podjetij, upravljajo pa jih občinska vzdrževalna podjetja, ki pobirajo najemnine in urejajo najemne pogodbe. Najemnine se nadzirajo in določajo na lokalni ravni ob določenih napotkih centralne vlade (Hegedüs idr., 2013).

Po množični privatizaciji so lokalnim oblastem ostala najslabša stanovanja, ki so bila v slabem stanju in so v njih živeli najrevnejši najemniki. Zato ni čudno, da se socialna stanovanja v državah, kot sta Slovaška in Latvija, uporabljajo kot varnostna mreža, pri čemer najemnine ne pokrijejo stroškov in samo omejeno število najemnikov prejema stanovanjske dodatke.^[5] V drugih državah, kjer je ta sektor razmeroma velik (Poljska, Slovenija in Češka), v teh stanovanjih živijo ljudje z različnim socialnim ozadjem in različnimi dohodki, kar pomeni, da splošni enotni nadzor nad najemninami upravičuje obstoječe stanovanjske neenakosti, v sektor pa ne pritekajo prepotrebni prihodki od najemnin. Na Češkem, kjer socialna stanovanja predstavljajo skoraj 20 % vseh stanovanj, najemnine znašajo manj kot 25 % vrednosti tržnih najemnin (podatki intervjujev, junij 2011). V teh stanovanjih živi 10 % najbogatejših gospodinjstev. V Varšavi najemnine za javna stanovanja znašajo od 5 do 10 % vrednosti tržnih najemnin, razliko pa mora pokriti občina (podatki intervjujev, julij 2012). Zaradi uspešne mobilizacije svetovalnih skupin za najemnike, nevladnih organizacij in urbanih aktivistov, ki se borijo za ohranitev obstoječe politike nadzora nad najemninami, na Češkem in Poljskem z reformami na področju najemnin odlašajo že desetletja. Uspešnost teh prizadevanj lahko pripišemo temu, da se lokalne uprave nočejo soočiti s tem problemom, ter premajhni zmogljivosti institucij, da bi nudile podporo revnim in socialno ranljivim skupinam, ki povprašujejo po stanovanjih (podatki intervjujev, junij 2011). Javna stanovanja vzdržujejo občinska vzdrževalna podjetja na podlagi predpisanih stroškov, ki so daleč pod zahtevano ravno, ki bi omogočala izboljšanje kakovosti večdružinskih stavb. Brez državnih ali lokalnih subvencij ter s slabo izterjavo rednih vzdrževalnih dajatev od lastnikov močno primanjkuje sredstev za vzdrževanje stanovanj; v nekaterih državah tarife pokrijejo samo od 20 do 40 % stroškov, kar komaj zadostuje za nujna popravila (Gruis idr., 2009).

Čprav se cenovna dostopnost stanovanj slabša, je gospodinjstvom z nizkimi dohodki na voljo manj socialnih stanovanj. Ker je le malo verjetnosti za to, da se bo obseg državnih subvencij povečal, je prav tako le malo možnosti za opaznejše zmanjšanje števila gospodinjstev v velikih mestnih središčih, ki si ne morejo privoščiti stanovanja. Čprav poskuša veliko projektov k sodelovanju pritegniti zasebni in neprofitni sektor, brez finančnih subvencij, ki bi zapolnile vrzel med tem, kar lahko najemniki z nizkimi dohodki plačajo, in najemni-

nami, potrebnimi za kritje gradbenih stroškov, ti programi ne morejo zagotoviti ustrezne pomoči revnim. Poleg tega revni mestni prebivalci niso posebno dejavni v lokalni politiki in se pogosto zatekajo k rešitvam po načelu »izstopa« (podatki intervjujev, julij 2012). V tem pogledu ni čudno, da je na tem območju na voljo zelo malo novih socialnih stanovanj. Poljska je opazna izjema, saj ima že od leta 1995 vzpostavljen poskusni stanovanjski sektor z omejenim dobičkom. V okviru poljskih stanovanjskih združenj (pol. *Towarzystwa Budownictwa Społecznego*, v nadaljevanju: TBS), ki so močno odvisna od preferencialnih posojil in subvencioniranega dostopa do zemljišč, se zgradi od 5 do 7 % novih stanovanj.^[6] V nekaterih državah (Poljska, Češka, Romunija in Slovaška) socialna stanovanja predstavljajo manj kot 10 % dokončanih novogradenj, medtem ko drugje (Albanija, Makedonija in Madžarska) že od leta 2002 potekajo novi manjši programi socialnih stanovanj za marginalizirane skupine. Poleg državnih sredstev gradnjo socialnih stanovanj financira tudi Razvojna banka Sveta Evrope, ki zagotavlja ugodna posojila, za katera jamčijo centralne vlade. Žal so bili vsi ti programi, vključno z neprofitnim poljskim modelom, zaradi varčevalnih ukrepov v zadnjih dveh letih opušteni (podatki intervjujev, julij 2012).

7 Mobilizacija fiskalne podpore lastnikom stanovanj: glasovi za nazadnjaške subvencije

Kljub splošnemu zmanjšanju subvencij v obdobju tranzicije je panožnim združenjem, finančnim ustanovam in različnim ohlapno opredeljenim zvezam uspelo zbrati politično podporo za različne programe subvencioniranja, ki se izvajajo z vmesnimi prekinitvami in zagotavljajo dostop do lastniških stanovanj. Te različne programe je težko ovrednotiti, ker se ekonomičnost (stroškov), cilji in učinkovitost (domet) različnih programov na državni ali lokalni ravni sistematsko ne ocenjujejo. Podpora je večinoma namenjena lastnikom, ki jim je zagotovljena kombinacija pomoči na strani ponudbe in pomoči na strani povpraševanja (nepovratna sredstva, subvencionirane obresti in davčne spodbude). Romunija, Madžarska, Poljska, Slovaška in Češka imajo najcelovitejše stanovanjske programe, medtem ko so v Bolgariji in Makedoniji stanovanja v zadnjih petnajstih letih skoraj popolnoma izginila iz političnih programov. Druge države, kot so Albanija, Moldavija, Azerbajdžan in Gruzija, se spopadajo z velikimi ekonomskimi težavami, zaradi česar se je fiskalna podpora skrčila na omejen sklop političnih ukrepov, ki niso učinkoviti pri doseganju zastavljenih ciljev.

Slabosti pristopa do različnih programov subvencioniranja, ki temelji na metodi poskusov in napak, so populistična politika, pomanjkanje politične zadržnosti ter nezmožnost vzpostavitve dobre in pregledne fiskalne politike (Struyk, 2000, in Tsenko-

va, 2009). Madžarska, Estonija in Poljska so preizkušale različne subvencije na strani povpraševanja in ponudbe, s katerimi bi povečale naložbe v novogradnje in obnovo, pri čemer so nenehno spreminjale stopnjo subvencije, obrestne mere in višino posojil.^[7] Čeprav so nekatere države poskušale zmanjšati vpletenost vlade in stopnjo državnega zagotavljanja stanovanj, večina še vedno uporablja tovrstne programe.^[8] Mnoge države lastnikom prav tako nudijo nepovratna sredstva in subvencije v okviru najrazličnejših programov povojne obnove (Bosna in Hercegovina, Hrvaška in Kosovo) ter subvencije za nakup ali obnovo stanovanj v okviru pogodbenih varčevalnih programov (Slovaška, Češka in Romunija). Davčne spodbude za lastnike so na voljo Romuniji, na Poljskem, Madžarskem, v Rusiji in na Hrvaškem.

V večini primerov te nazadnjaške subvencije podpirajo lastnike iz višjih dohodkovnih razredov, le malo sredstev pa je namenjeno novim najemnim stanovanjem in stanovanjskim dodatkom. Subvencije na strani povpraševanja za najemnike z nizkimi dohodki ne morejo slediti naraščajočim stanovanjskim stroškom. Večina tranzicijskih držav nima uvedene tovrstne podpore, tam, kjer pa so to vendarle vpeljali (na Češkem, Poljskem, v Romuniji, Estoniji in Latviji), pa je dosegla le majhno število gospodinjstev in še zdaleč ne zadošča (Evropska komisija, 2010).

8 Mobilizacija podpore naložbam v privatizirana stanovanja: glas in izstop

Po obdobju privatizacije sta upravljanje in sanacija večstanovanjskih zgradb med največjimi težavami, s katerimi se soočajo postsocialistična mesta. Če se kakovost teh zgradb ne bo izboljšala, bo to povzročilo ogromne težave v konstrukciji več kot 40 % vseh stanovanj na mestnih območjih.^[9] Reševanje težav v privatiziranih večstanovanjskih zgradbah je povezano z dvema pomembnima izzivoma, institucionalnim in finančnim (Tsenkova, 2012a). Poleg tega se pri tem pojavljajo težave pri mobilizaciji podpore lastnikov za to, da bi vlagali v svoje nepremičnine. V bistvu se tu pojavljata dve možnosti. V državah, v katerih je pravni okvir učinkovitejši in vlade podpirajo zasebne naložbe prek subvencioniranih programov, novi institucionalni subjekti (združenja lastnikov stanovanj) prevzemajo odgovornost in učinkovit nadzor nad upravljanjem svojega kolektivnega premoženja. Napredek je težko doseči, vendar so »glasovi« teh novih zvez (združenj lastnikov, industrije, bank in nevladnih organizacij) postopoma izboljšali razpoložljive stanovanjske programe in jih naredili učinkovitejše (podatki intervjujev, junij 2010 in 2011). To pa so le majhni napredki, ki so vsekakor odvisni od lokalne pobude in socialne raznolikosti posameznega združenja lastnikov. V

Ponazoritev 1: Programi sanacije stanovanj na Madžarskem in Češkem



Na Madžarskem so s Széchenyijevim načrtom iz leta 2001 poskušali mobilizirati državne vire za izboljšanje energetske učinkovitosti stanovanjskih kompleksov, ki so bili zgrajeni iz montažnih elementov, in lastniških enodružinskih hiš. S programoma s skupnim proračunom 55 milijonov evrov je bila zagotovljena 30-odstotna subvencija stroškov energetske učinkovite obnove in izboljšanja kakovosti stavb. Subvencija je omogočila obsežne zasebne naložbe, njen cilj pa je bil izboljšati parametre energetske učinkovitosti stavb (izolacija, ogrevanje, oprema za uravnavanje ogrevanja ter zamenjava vrat in oken).

Češka ponuja še en pozitiven primer, čeprav so bili njeni programi obnove montažnih stanovanjskih blokov majhnega obsega. Od leta 2001 je vlada uvedla programa, katerih cilj je sanirati večstanovanjske stavbe in obnoviti montažne stanovanjske komplekse. Do 70 % stroškov se krije z ugodnimi posojili in subvencijami, projekte pa v enaki meri sofinancirajo tudi lastniki stanovanj, zadruga in občine. Med posojilojemalci je največ (od 85 do 90 %) stanovanjskih združenj in združenj lastnikov. Do zdaj sta programa pomagala pri sanaciji in energetske učinkoviti obnovi manj kot 8 % montažnih stanovanjskih objektov.

Vir: Tsenkova (2012b)

večini primerov pa se lastniki odločijo za delovanje po načelu »izstopa«, pri čemer izboljšajo svoj stanovanjski prostor in se ne pridružijo kolektivnemu ukrepanju ali pa se zaradi stresa zaradi odnosov z drugimi, revščine ali zato, ker preprosto ne želijo prevzeti nobenih odgovornosti, pasivno umaknejo iz kakršne koli oblike ukrepanja.

Pravni okvir privatizacije večstanovanjskih zgradb pomembno vpliva na oblikovanje teh odzivov. Predhodnice privatizacije (Moldavija, Litva in Albanija) so bile med prvimi državami, ki so tovrstno zakonodajo uvedle leta 1991, vendar so zakone, ki urejajo upravljanje skupnih nepremičnin, uvedle šele desetletje za tem. V večini primerov je bil pravni odziv bolj reaktiven kot proaktiven. Češka je bila pri tem pomembna izjema: ustanovitev združenj lastnikov stanovanj je bila pogoj za prenos lastništva stavbe in privatizacija posameznih stanovanj ni bila dovoljena. V večini drugih držav zakonodaji v praksi ni



Slika 5: (a) Pomanjkanje kolektivnega ukrepanja lastnikov stanovanj v večstanovanjskih stavbah v Sofiji in (b) najemnikov stanovanj v Rigi, ki so pred desetletjem privatizirali svoja stanovanja (foto: Sasha Tsenkova).

uspelo uveljaviti zahteve po prevzemu odgovornosti za stavbe in skupne prostore, zato so združenja lastnikov ustanovljena samo pri 20 % privatiziranih stanovanjskih objektov (podatki intervjujev, julij 2012). Poleg tega je bilo v pospešeni privatizaciji pogosto preneseno le lastništvo stanovanj, medtem ko so stavbe, zemljišča in skupni prostori ostali v lasti občine. Mešano lastništvo je težava v Latviji, Rusiji in na Češkem, kjer lastniki in najemniki živijo v isti stavbi (Gruis idr., 2009).

Na upravljanje in kakovost stanovanj poleg institucionalnih in pravnih ovir pomembno vpliva tudi nekdanja kolektivna oblika privatiziranih stanovanj. Vsakemu opazovalcu tega območja je jasno, da je proces propadanja določenih delov urbanega stanovanjskega fonda dosegel že kritično točko. S tehnologijo montažne gradnje, ki je prevladovala v Rusiji, Litvi, Bolgariji, Moldaviji in Romuniji, so bili zgrajeni obsežni stanovanjski kompleksi, katerih upravljanje je izjemno zahtevno. Čeprav večina mestnih večstanovanjskih zgradb ni stara več kot 40 let, njihova začetna kakovost ni bila zelo visoka. Nezadostne naložbe v njihovo vzdrževanje in odlašanje z naložbami v popravila so samo še povečali tehnične težave (strehe, ki zamakajo, zastarele inštalacije, pokvarjena dvigala in slaba zidna izolacija; United Nations Economic Commission for Europe, 2006, ter Gruis idr., 2010). Energetska učinkovitost stavb je zelo nizka in zaradi deregulacije energetskega stroškov in ukinitve subvencij so se morala gospodinjstva soočiti z nesorazmerno visokimi

stroški ogrevanja, zaradi česar niso mogla vlagati v izboljšave oziroma popravila.^[10]

Raziskave kažejo, da novi lastniki kljub prizadevanju za vzpostavitev ustreznega pravnega okvira za delovanje združenj lastnikov stanovanj nočejo prevzemati tovrstnih odgovornosti. V številnih postsocialističnih mestih privatizirana stanovanja še naprej upravljajo občinska vzdrževalna podjetja, in sicer v skladu s pogodbenimi obveznostmi in po lokalno nadzorovanih cenah. Tarife vzdrževanja so prenizke in zato denar, ki ga gospodinjstva plačajo, ne pokrije dejanskih stroškov storitev. Poleg tega se je zaradi znižanja subvencij, hitro rastočih stroškov in zapoznelih plačil zmanjšal tudi obseg storitev, povezanih s stanovanji (voda, energija, mestno ogrevanje, odvoz smeti in ravnanje z odpadki). Ker prevladujejo rešitve po načelu »izstopa«, sta stanovanjska revščina in pomanjkanje na tem območju pogost pojav.^[11]

Nezadostno financiranje velja za veliko oviro. Mnogi lastniki imajo veliko premoženja, vendar nizke dohodke, zato ne morejo pokriti stroškov večjih popravil (podatki intervjujev, 2011). V večini primerov so večstanovanjske stavbe dosegle kritično stopnjo v svojem življenjskem ciklu, na kateri bo treba vložiti veliko kapitala, da bodo spet dosegale zahtevane standarde. Zgradbe so slabe kakovosti, trenutni pritok prihodkov pa ne zagotavlja dovolj sredstev za obnovo in izboljšanje njihovega



Slika 6: Neformalno romsko naselje v Tirani (foto: Sasha Tsenkova)

ovoja (strehe, temeljev itd.) ter energetske učinkovito obnovo. Poleg institucionalnih ovir pri mobilizaciji kolektivnega ukrepanja si ljudje tudi zelo težko izposodijo sredstva za večjo obnovo. Banke pogosto zahtevajo, da morajo posamezni lastniki podpisati hipotekarno ali posojilno pogodbo, zaradi česar je postopek izjemno počasen, težaven in drag (podatki intervjujev, maj 2010). Le malo držav je uvedlo poskusne programe, ki naj bi nudili pomoč v tem postopku (na primer Latvija, Litva, Madžarska, Češka in Slovaška).

9 Rast neformalnih stanovanj: izstop

V številnih postsocialističnih mestih se je razvil nov vzorec neformalnih stanovanj. Ta neformalna naselja so običajno podstandardna in sestavljena iz zasilnih barak, v katerih živijo romske skupnosti, begunci ali novejši priseljenci v mesto (glej sliko 6).^[12] V državah, v katerih potekajo nemiri, je velik delež notranje razseljenih ljudi povzročil stanovanjsko krizo v mestih, v katera se priseljujejo. Skoraj sedem milijonov ljudi je v zadnjem desetletju postalo beguncev ali je bilo notranje razseljenih (Internal Displacement Monitoring Centre, 2007). Pri tem gre za dejansko nove obraze mestne revščine, povezane s slabimi stanovanjskimi razmerami in socialno izključenostjo. Ti ljudje pogosto živijo v šotorskih naseljih, začasnih bivališčih ter starih železniških vagonih in avtobusih na nevarnih in revnih območjih. Tovrstna neformalna stanovanja so se pojavila v predmestjih Podgorice, Beograda in Sarajeva (podatki intervjujev, maj 2010). V postsocialističnih jugovzhodnih evropskih državah so se neformalna naselja močno razširila in oblikujejo velik del mestne pokrajine. Čeprav gre za različne ravni neformalnosti, stanovalci nimajo varne osnovne infrastrukture ter pogosto ilegalno živijo v nezakonito zgrajenih stavbah na javnih ali zasebnih zemljiščih (Dunajska deklaracija, 2004). Neformalna naselja v mnogih predelih obravnavanega območja vzbujajo podobe revščine, izključenosti in obupa,



Slika 7: Neformalni hoteli in večnamenski kompleks v Baru v Črni gori (foto: Sasha Tsenkova)

vendar vsekakor obstajajo določene izjeme. Kljub negotovim lastninskim pravicam imajo nekatera naselja kakovostne stavbe, ki so jih zgradili (čeprav nezakonito) premožni prebivalci in špekulantski posamezniki. Razvoj neformalnih naselij poteka zelo različno – glede na standard (od slumov do luksuznih prebivališč), lokacijo (od predmestij do mestnih središč in zavarovanih območij) in velikost (od več manjših enot do naselij z več kot 50.000 prebivalci). Nezakonite naložbe v stanovanja in nepremičnine rešujejo nujno stanovanjsko stisko, poleg tega pa predstavljajo tudi izstop iz normalnega sistema gradnje stanovanj, zato jih mnoga gospodinjstva uporabljajo kot »ščit« pred nestabilnostjo in hiperinflacijo.

Ilegalna naselja, ki jih stanovalci običajno zgradijo sami s pomočjo družine in prijateljev na zemljiščih na primestnih območjih, ki niso v njihovi zakoniti lasti, so postala dom več sto tisoč ljudem. V Albaniji na primer skoraj četrtnina ljudi v večjih mestih živi v neformalnih naseljih, ki obsegajo 40 % zazidanih površin (glej na primer Stefanovska in Koželj, 2012). V Makedoniji v njih živi 11 % prebivalcev največjih mest. V Beogradu neformalna naselja obsegajo do 40 % stanovanjskih območij (Tsenkova, 2010, 2012b).

Ni nujno, da imajo vsa neformalna naselja stanovanja slabe kakovosti s slabo oskrbo s storitvami. Razširjene so večnamenske stavbe, ki so jih lastniki zgradili sami s pomočjo družine in prijateljev na nezakonito razparceliranih kmetijskih zemljiščih; gradnja poteka brez uradnega gradbenega dovoljenja in standard infrastrukture je nizek. Ponekod se ta proces komodificira, pri čemer investitorji prodajajo stanovanja družinam srednjega razreda po cenah, ki so nižje od tržnih (podatki intervjujev, julij 2012). Stanovalci gradijo zasebne ceste, sami financirajo priključke na električno in vodovodno omrežje ter uporabljajo različne taktike za legalizacijo svojih bivališč. Kot kažejo primeri iz Črne gore, lahko neformalna naselja obsegajo stanovanja ter turistične in trgovske storitve (glej sliko 7). Nepremičnine se prodajajo brez vpisa v zemljiško knjigo, lastniki ne plačajo davka na nepremičnine, gospodarske dejavnosti (turizem in trgovina) pa ostajajo neformalne (podatki intervjujev, junij 2011).

Sčasoma se o dejanski zakonitosti teh naselij sklepa na podlagi dejstva, da jih ne porušijo ter da določeno infrastrukturo, kot je voda, elektrika in kanalizacija, zagotovijo občine. Neformalna naselja v postsocialističnih jugovzhodnih evropskih mestih so jasna posledica postsocialističnega procesa sistemskega preoblikovanja in pojav, ki ga dodatno zaostruje pomanjkanje cenovno dostopnih stanovanj, učinkovitega urbanističnega načrtovanja in državne pomoči za stanovanja, v katerih živijo gospodinjstva z nizkimi prihodki (Gabriel, 2007). Možnost »izstopa« prek nezakonitih nakupov in parcelacij zemljišč ter drugih oblik »samopomoči« je mogoče naravni mehanizem spopadanja s

težavami, ki ga uporabljajo revni priseljenci in begunci, vendar tudi mnogi drugi, tudi investitorji.

10 Sklep: »glas« in »izstop«

Prizadevanja v okviru stanovanjskih reform so poudarjala pomen stanovanjskih trgov, privatizacije in financiranja iz zasebnega sektorja. Smer sprememb je v vseh državah podobna, čeprav obstajajo določene pomembne razlike. Reforme se izvajajo po metodi poskusov in napak ter spodbujajo prenos odgovornosti na lokalno raven in preizkušanje stanovanjskih programov, ki podpirajo lastniška stanovanja. Čeprav se je z drugo fazo stanovanjskih reform, ki se je začela leta 2000, poskušal rešiti problem institucionalnega in normativnega »vakuuma« z začetka 90. let 20. stoletja, je stopnja napredka v posameznih državah različna. Nekateri najpomembnejši izzivi za učinkovito delovanje ustanov na stanovanjskem področju so povezani s pomanjkanjem ustrezne institucionalne zmogljivosti in virov na lokalni ravni, ki bi omogočili izvedbo stanovanjskih projektov. S finančnega in fiskalnega vidika pomanjkanje finančne preglednosti stanovanjske politike in fiskalne zdržnosti ter prenizko zastavljeni cilji kljub napredku v ponudbi hipotekarnih posojil izražajo primitivnost fiskalne stanovanjske politike.

Spremembe na stanovanjskem področju so še povečale začetne razlike v stanovanjskih razmerah na tem območju, kar je povzročilo velike ovire v cenovni dostopnosti stanovanj, propadanje privatiziranih stanovanj in pojav slumov v postsocialističnih mestih. Vojne so povzročile stanovanjsko krizo, veliko potrebo po obnovi ter zahteve po ureditvi položaja beguncev in notranje razseljenih ljudi, kar je presehalo zmogljivosti vlad. Poleg rastoče revščine, neformalnosti in izključenosti cenovna dostopnost stanovanj ostaja najhitreje rastoč in prevladujoč problem na tem območju. Tržni sistem zagotavlja stanovanja boljše kakovosti z več izbire za potrošnike, vendar po ceni, ki si je večina gospodinjstev ne more privoščiti. Pomanjkanje stanovanj v socialističnem obdobju je zdaj zamenjalo pomanjkanje cenovno dostopnih stanovanj.

Čeprav se vse države pri vzpostavljanju učinkovitih mestnih stanovanjskih trgov še naprej soočajo s podobnimi težavami, se te po naravi in obsegu močno razlikujejo. Ob upoštevanju velikih razlik na obravnavanem območju so se pojavile različne poti institucionalne tranzicije, ki vplivajo na raznolikost ter delovanje zasebnih in nevladnih ustanov v stanovanjskem sektorju. Kakovost in učinkovitost ustanov sta pomembna vidika tega procesa, ki sta odvisna od zmogljivosti, usklajevanja in politične strukture, ki spodbuja preglednost in odgovornost. Vidik kakovosti je prav tako pomemben v zvezi z zmoglostjo zasebnih ustanov, nevladnih organizacij in posebnih skupin državljanov, da sodelujejo pri sprejemanju politike z izražanjem

svojih stališč ter se zavzemajo za sprejetje posebnih ukrepov in mobilizacijo podpore izvajanja politike. V okviru stanovanjskih reform se sodelovanje ustanov in državljanov osredotoča na reševanje posameznih stanovanjskih problemov (dostop do stanovanj, fiskalna podpora in reforme najemnin), pri čemer se pogosto zavzemajo za določene koristi in javno podporo, ki ni vedno pravična in lahko dodatno okrepi trenutno stanje ali poslabša stanovanjske neenakosti. Članek se je začel z domnevo, da so v državah z razvitejšimi stanovanjskimi reformami in bolj ustaljenimi tradicijami ukrepanja in sodelovanja tudi priložnosti za izražanje pomislekov oziroma stališč (z možnostjo »glasu«) in zavzemanje za posamezne reforme politike večje. V drugih državah (zasebne in nevladne) ustanove in državljanji zaradi številnih ovir in splošnega nezaupanja vladnemu sistemu in javnim ustanovam izberejo možnost »izstopa«. To je mogoče res, vendar je odvisno tudi od narave stanovanjskega problema in moči strateških zvez, ki jo lahko mobilizirajo posebne interesne skupine. Avtorica je v grobem preučila številne možnosti »glasu« in »izstopa«, ki so povezane s perečimi stanovanjskimi problemi v postsocialističnih mestih ter ponastrajajo vzorce raznolikosti, zapletenosti in sprememb.

Zaradi prehoda k demokratičnejšemu upravljanju stanovanjskega sektorja ter političnih, ekonomskih in socialnih reform se je oblikovalo bolj raznoliko okolje, v katerem različne (javne, zasebne in nevladne) interesne skupine sodelujejo med seboj in ukrepajo na določen način. Oblikovale so se različne interesne skupine in oblike strateškega sodelovanja z industrijo, političnimi strankami, nosilci finančnih interesov in donatorskimi organizacijami, ki imajo različno sposobnost vplivanja na javno podporo ter poskušajo »javno izražati« svoje pomisleke in mnenja ter s tem vplivati na oblikovanje in izvajanje politike. Avtorica je v raziskavi ugotovila, na katerem področju so bila stanovanjska gibanja še zlasti učinkovita pri krepitvi javne podpore dostopa do lastnega stanovanja. Večina držav ima vpeljano fiskalno politiko, ki lastnikom stanovanj zagotavlja kombinacijo pomoči na strani ponudbe (subvencije ponudnikom) in pomoči na strani povpraševanja (nepovratna sredstva, subvencionirane obresti in davčne spodbude). Večino subvencij, ki so bile na začetku višje, so sčasoma prilagodile, da bi jih uskladile s tržno dinamiko in obenem ohranile vzdržnejši sistem stanovanjskega financiranja. Vprašanje pa je, ali je prav, da se že tako pičla javna sredstva namenijo pomoči gospodinjstvom s srednjimi dohodki, medtem ko je le malo državnih sredstev namenjeno javnim najemnim stanovanjem ali pomoči gospodinjstvom z nizkimi dohodki, ki si stanovanj ne morejo privoščiti.

Različne posebne interesne skupine se razmeroma učinkovito upirajo reformam najemnin, kar še povečuje stanovanjske neenakosti med bogatimi in revnimi. Socialna najemna stanovanja v bistvu delujejo kot varnostna mreža, saj so najemnine

zanje bistveno nižje od tržnih najemnin ne glede na prihodke stanovalcev. To občutno spodkopava naložbe v tem sektorju in potencialno odpira vrata nadaljnji privatizaciji, saj jih občine vidijo kot obveznost. V novi ureditvi subvencioniranja so subvencije za nova socialna stanovanja omejene, zaradi česar se gospodinjstva z nizkimi dohodki na socialnem obrobju soočajo z vse večjimi stanovanjskimi težavami, ki se kažejo v tem, da si ne morejo privoščiti ustreznega stanovanja. Upravljanje privatiziranih stanovanjskih stavb je kompleksen preplet možnosti »glasu« in »izstopa«, ki se v praksi kažejo v obliki najrazličnejših ravnanj in ukrepov. Po obdobju privatizacije je bil napredek pri oblikovanju ustreznega institucionalnega in finančnega okvira omejen in le peščica držav preizkuša programe energetske učinkovite obnove, ki imajo omejen vpliv. Nazadnje je tudi možnost »izstopa«, ki jo povezujemo z opustitvijo formalnega stanovanjskega sistema, velik stanovanjski problem, ki ga večinoma pripisujemo tranziciji, hkrati pa je izraz revščine, izključenosti in neformalnosti na stanovanjskem področju. Države na obravnavanem območju, za katere je značilna rast neformalnih naselij, se spopadajo z enakimi sistemskimi problemi, povezanimi s slabim dostopom do cenovno ugodnih stanovanj, neučinkovitimi sistemi načrtovanja in upravljanja z zemljišči ter vse večjo mestno revščino, čeprav v zelo različnih nacionalnih okoliščinah.

.....

Sasha Tsenkova

University of Calgary, Faculty of Environmental Design, Calgary, Kanada

E-pošta: tsenkova@ucalgary.ca

Opombe

[1] Moldavija je na primer svojo stanovanjsko strategijo oblikovala že leta 1998, vendar je v praksi nikoli ni izvajala. Na Hrvaškem stanovanjska strategija ni bila sprejeta zaradi spremembe oblasti, v Srbiji pa zaradi politične nestabilnosti ne morejo doseči soglasja glede vprašanj, povezanih s socialnimi stanovanji in dodatnimi reformami.

[2] Lokalne oblasti so močno odvisne od transferjev centralne vlade ter imajo omejene možnosti zbiranja sredstev z lokalnimi (nepremičninskimi) davki in pristojbinami. Zaradi odvisnosti od projektov, ki jih financirajo donatorji, še zlasti v Srbiji, Bosni in Hercegovini ter na Kosovem, je potreba po trajnostnem lokalnem financiranju še večja.

[3] Rast hipotekarnih posojil omejujejo pravne in administrativne težave, še zlasti v zvezi z zaplombo, prodajo in registracijo premoženja. Zaradi pravne negotovosti in nepopolnih sistemov registracije nepremičnin so banke pri oceni tveganja posamičnega posojila zelo previdne. Neprijavljeni prihodki in znatna količina nezakonitih prihodkov (iz dela na črno) omejujejo tako število ustreznih strank kot tudi velikost posojila.

[4] Na vrhuncu tega cikla leta 2007 so imenitnejša stanovanja v starem mestnem jedru Rige dosegla ceno 7.000 EUR na m², kar je primerljivo s Stockholmom, Københavnom in Osloom. Najvišja cena stanovanj v stanovanjskih blokkih sovjetskega tipa nizke kakovosti je 1.800 EUR na m². V Rigi so nato cene padle celo za od 70 do 80 %, najnižje pa so bile konec leta 2009. Šlo je za največji zlom nepremičninskega trga v zgodovini. Tudi v glavnih mestih Litve in Estonije so cene nepremičnin padle za več kot 50 % (European Mortgage Federation, 2010).

- [5] Na Češkem, kjer socialna stanovanja predstavljajo skoraj 20 % vseh stanovanj, najemnine za ta stanovanja znašajo manj kot 25 % vrednosti tržnih najemnin. V njih živi 10 % najbogatejših gospodinjstev.
- [6] Na Poljskem je več kot 600 TBS; večino najdemo v Varšavi, Poznau in Wrocławu. Financirajo se z ugodnimi posojili državnega stanovanjskega sklada, desetodstotnim prispevkom najemnikov ter subvencioniranimi zemljišči in infrastrukturo, ki jo zagotovijo lokalne občine (pol. *gmina*). Najemnine znašajo 4 % stroškov gradnje (Donner, 2006).
- [7] Na Madžarskem je bila priljubljena subvencija za stanovanjsko gradnjo (*Szocpol*), ki so jo uvedli v 90. letih 20. stoletja in je dajala prednost mladim družinam z otroki. Velikodušne subvencije za ugodne kredite so leta 2003 povečale število hipotekarnih posojil, pri čemer je madžarska vlada v obupnem poskusu, da bi ponovno vzpostavila vsaj nekaj zdržnosti v stanovanjskem sistemu, te subvencije zmanjšala za polovico. Samo leta 2003 so subvencionirane obresti za dodatnih 800 milijard HUF posojil (3,2 milijarde EUR) znašale 80 milijard HUF (0,3 milijarde EUR) oziroma 10 % vrednosti posojil. Nadaljnje spremembe so omejile višino posojil in postavile »zakonske« zgornje meje gradbenih stroškov, obenem pa so vzpostavile tudi davčne olajšave za stanovanjske naložbe in program posojil z državnim jamstvom za mlada gospodinjstva, ki je dopuščal razmerje med posojilom in vrednostjo v višini od 80 do 90 % (Donner, 2006).
- [8] V Albaniji je ciljna skupina omejena na gospodinjstva, ki veljajo za »brezdomna« ali jih je prizadela politika vračanja nepremičnin prvotnim lastnikom. V Moldaviji javne stanovanjske agencije uporabljajo državne subvencije (zamrznjena sredstva v nedokončanih gradbenih projektih) za dokončanje projektov, pri čemer prejemajo dodatna sredstva tudi od potencialnih lastnikov. V Romuniji državna stanovanjska agencija gradi subvencionirana stanovanja za mlada gospodinjstva. V Srbiji in Črni gori je bila še do pred kratkim v veljavi socialistična oblika zagotavljanja stanovanj prek solidarnostnega sklada.
- [9] Montažni stanovanjski bloki predstavljajo skoraj polovico vsega urbanega stanovanjskega fonda v Bolgariji, Romuniji, na Češkem in v Moldaviji; 70 % vseh stanovanj v Bukarešti, 45 % vseh stanovanj v Sofiji, 30 % stanovanj v Budimpešti in 20 % stanovanj v Ljubljani (Tsenkova in French, 2011).
- [10] Madžarska gospodinjstva za stanovanjske stroške porabijo približno 20 % svojih prihodkov, pri čemer gre velik del teh za ogrevanje. Pri skupinah z nižjimi dohodki se ta odstotek poveča na od 27 do 37 % (Evropska komisija, 2010).
- [11] Po nekaterih ocenah Programa Združenih narodov za nase-lja (ang. *United Nations Human Settlements Programme*, 2007) približno 10 % mestnega prebivalstva živi v slumih brez dostopa do osnovnih storitev in/ali v prenatrpanih bivališčih (30 % ljudi v Moldaviji ter 19 % ljudi v Romuniji, Bosni in Hercegovini, na Hrvaškem in v Makedoniji).
- [12] V Srbiji okrog 70 % romskih gospodinjstev živi v bivališčih brez vodovodne napeljave, več kot 80 % teh nima urejene kanalizacije in 65 % jih živi v nezakonito zgrajenih naseljih. V Črni gori 32 % Romov živi v kolektivnih centrih, 47 % jih živi v barakah in 45 % jih doma nima vodovodne napeljave ne tekoče vode (Svetovna banka, 2005).
- Duncan, J. (2005): *From Budapest to Bishkek: Mapping the root of poverty housing*. Bratislava, Habitat for Humanity Europe and Central Asia.
- European Bank for Reconstruction and Development (2009): *Transition report 2009*. London.
- Evropska komisija (2010): *The social situation in the European Union 2009*. Bruselj.
- European Mortgage Federation (2010) *HYPOSTAT 2009: A review of Europe's mortgage and housing markets*. Bruselj.
- Gruis, V., Tsenkova, S., in Niebor, N. (ur.) (2009): *Managing privatised housing: International perspectives*. Oxford, Blackwell. DOI: 10.1002/9781444322613
- Hegedüs, J., in Struyk, R. (ur.) (2006): *Housing finance: New and old models in central Europe, Russia, and Kazakhstan*. Budimpešta, Open Society, Local Government and Public Service Reform Initiative.
- Hegedüs, J., Lux, M., in Teller, N. (2013): *Social housing in transition countries*. Arlington, Taylor & Francis.
- Hegedüs, J., Mayo, S., in Tosics, I. (1996): Transition of the housing sector in the east central European countries. *Review of Urban and Regional Development Studies*, 8(2), str. 101–136. DOI: 10.1111/j.1467-940X.1996.tb00113.x
- Hirschman, A. (1970): *Exit, voice, and loyalty: Responses to decline in firms, organizations, and states*. Cambridge, MA, Harvard University Press.
- Internal Displacement Monitoring Centre (2007): *Global monitoring project*. Ženeva.
- Jenkins, J. (1983): Resource mobilization theory and the study of social movements. *Annual Review of Sociology*, 9, str. 527–553. DOI: 10.1146/annurev.so.09.080183.002523
- Kušar, S. (2012): Izbrani prostorski učinki globalne finančne in gospodarske krize v Ljubljani. *Urbani izziv*, 23(2), str. 36–44. DOI: 10.5379/urbani-izziv-2012-23-02-004
- Leckie, S. (2002): *Regional housing issues profile, implementing housing rights in south east Europe*. Nairobi, United Nations Human Settlements Programmes.
- Lowe, S., in Tsenkova, S. (ur.): *Housing change in central and eastern Europe: Integration or fragmentation*. Aldershot, Ashgate Publishing Limited.
- Mavromatidis, L. E., in Mavromatidis, A. (2012): Ponovno odkritje dvoma o ikoni: študija izmišljenega primera iz prestolnice nekdanje sovjetske države. *Urbani izziv*, 23(2), str. 5–17. DOI: 10.5379/urbani-izziv-2012-23-02-001
- Morris, A., in Mueller, C. (1995) (ur.): *Frontiers in social movement theory*. New Haven, Yale University Press.
- Olson, M. (1965): *The logic of collective action*. Cambridge, MA, Harvard University Press.
- Palacin, J., in Shelburne, R. (2005): *The private housing market in eastern Europe and the CIS*. Ženeva, United Nations Economic Commission for Europe.
- Pickvance, C. (2001): Inaction, individual action and collective action responses to housing dissatisfaction: A comparative study of Budapest and Moscow. *Political Opportunities, Social Movements and Democratization*, 23, str. 179–206.
- Pickvance, C., Pickvance-Lang, K., in Manning, N. (1997): *Environmental and housing movements. Grassroots experience in Hungary, Russia and Estonia*. Avebury, Aldershot.
- Puzanov, A. (2009): *Housing policy reforms and market responses in Russia*. Moskva, Institute of Urban Economics.

Viri in literatura

Angel, S. (2000): *Housing policy matters – A global analysis*. New York, Oxford University Press.

Buckley, R., in Tsenkova, S. (2001): Housing market systems in reforming socialist economies: Comparative indicators of performance and policy. *European Housing Policy*, 1(2), str. 1–34.

Donner, C. (2006): *Housing policies in central eastern Europe: Czech Republic / Hungary / Poland / Slovenia / Slovakia*. Dunaj, Donner.

- Registra, Analystas and Imantra (2005): *Housing finance in Croatia*. Washington, DC.
- Royal Institution of Chartered Surveyors (2010): *European housing review 2010*. Bruselj.
- Sendi, R. (2010): Mehurček ali kreditni krč: kaj se dogaja na slovenskem stanovanjskem trgu? *Urbani izziv*, 21(2), str. 27–36. DOI: 10.5379/urbani-izziv-2010-21-02-003
- Sendi, R. (2013): Nizek površinski stanovanjski standard v Sloveniji: nizka kupna moč kot večno opravičilo. *Urbani izziv*, 24(1), str. 22–38. DOI: 10.5379/urbani-izziv-2013-24-01-002
- Stefanovska, J., in Koželj, J. (2012): Urbanistično načrtovanje in težave tranzicijskega razvoja v Skopju. *Urbani izziv*, 23(1), str. 16–24. DOI: 10.5379/urbani-izziv-2012-23-01-002
- Struyk, R. (ur.) (2000): *Homeownership and housing finance policy in the former Soviet bloc: Costly populism*. Washington DC, Urban Institute Press.
- Svetovna banka (2005): *Rental choice and housing policy realignment in transition: Post-privatization challenges in the Europe and Central Asia region*. Washington, DC.
- Svetovna banka (2006): *Thirty years of World Bank shelter lending: What have we learned?* Washington, DC.
- Tsenkova, S. (2005): *Trends and progress in housing reforms in south east Europe*. Pariz, Razvojna banka Sveta Evrope.
- Tsenkova, S. (2006): Beyond transitions: Understanding urban change in post-socialist cities. V: Tsenkova, S., in Nedovic-Budic, Z. (ur.): *The urban mosaic of post-socialist Europe*, str. 21–50. Heidelberg, Springer-Verlag. DOI: 10.1007/3-7908-1727-9_2
- Tsenkova, S. (2009): *Housing reforms in post-socialist Europe. Lost in transition*. Heidelberg, Springer-Verlag. DOI: 10.1007/978-3-7908-2115-4
- Tsenkova, S. (2010): Neformalna naselja v postsocialističnih mestih – dejavniki raznolikosti in vzorci neformalnih naselij. *Urbani izziv*, 21(2), str. 5–15. DOI: 10.5379/urbani-izziv-2010-21-02-001
- Tsenkova, S. (2011): Potovanje v neznano: strateško prostorsko načrtovanje v posocialističnih mestih. *Urbani izziv*, 22(1), str. 5–21. DOI: 10.5379/urbani-izziv-2011-22-01-001
- Tsenkova, S. (2012a): Housing management institutions: Post-socialist. V: Smith, S., Elsinga, M., O'Mahony, L., Eng, S., Wachter, S., in Ronald, R. (ur.): *International encyclopedia of housing & home*, volume 5, str. 420–426. Oxford, Elsevier. DOI: 10.1016/B978-0-08-047163-1.00473-2
- Tsenkova, S. (2012b): Urban planning and informal cities in southern Europe. *Journal of Architectural and Planning Research*, 29(4), str. 292–305.
- Tsenkova, S., in French, M. (2011): *Affordable land and housing in Europe and North America*. Nairobi, United Nations Human Settlements Programmes.
- Tsenkova, S., in Turner, B. (2004): The future of social housing in eastern Europe: Reforms in Latvia and Ukraine. *European Journal of Housing Policy*, 4(2), str. 133–149. DOI: 10.1080/1461671042000269001
- United Nations Economic Commission for Europe (1997): *Human settlement trends in central and eastern Europe*. Ženeva.
- United Nations Economic Commission for Europe (2003): *Country profiles on housing: Albania*. Ženeva.
- United Nations Economic Commission for Europe (2006): *Country profiles on housing: Serbia and Montenegro*. Ženeva.
- United Nations Human Settlements Programme (2007): *State of the World Cities Report 2006/07*. London, Earthscan.
- Vienna Declaration (2004) *Vienna declaration on national and regional policy and programmes regarding informal settlements in South Eastern Europe*. Ministerial Conference on Informal Settlements in South Eastern Europe, 28. september–1 oktober 2004, Dunaj, Avstrija.