

Ljiljana Vujadinović
Filozofski fakultet
Nikšić

FENOMEN I POLITIKA STANOVANJA I KOMPETITIVNOST DRUŠTVENOG SISTEMA

PHENOMENON AND THE RESIDENCE POLICY,
AND THE COMPETITIVENESS OF SOCIAL SYSTEM

ABSTRACT: As a correction of the social inequalities the residence policy was constituted together with the development of modern states. Sociology of residence starts with the premiss that the unequal distribution of physical and juridical possessive features of the residential fund, among different social groups, exists in each society.

During 1990's, in the most of the post-socialist countries, the transformation of the residential sector was subordinated to the priorities of the economical transformation. The main three problems are the budget stabilization, the privatization process, and the market (price) liberalization.

In the competitiveness era of the social system, the residence policy in Montenegro has to be target aimed to the complex connexion between different actors and institutions. The principles of the participation of citizens and the support to social economy (equal chances to all) could provide an overcoming for various *ad hoc* solutions.

Key words: residence, residence policy, flat, residential sector, resources, social actors.

APSTRAKT: Stambena politika se konstituisala sa razvojem modernih država kao korektiv društvenih nejednakosti u stanovanju. Sociologija stanovanja polazi od premise da u svakom društvu postoji nejednaka distribucija fizičkih i pravno svojinskih karakteristika stambenog fonda između različitih socijalnih grupa.

Tokom 1990-ih godina transformacija stambenog sektora u većini postsocijalističkih zemalja bila je podređena prioritetima ekonomske transformacije. Tri ključna problema su: stabilizacija budžeta, proces privatizacije i liberalizacija cijena.

U eri kompetitivnosti društvenog sistema stambena politika u Crnoj Gori mora biti ciljno usmjerena ka kompleksnijem povezivanju različitih aktera i institucija. Načela participativnosti građana i podrška socijalnoj ekonomiji (jednake šanse za sve) omogućili bi da se prevladaju *ad hoc* rješenja.

Ključne riječi: stanovanje, stambena politika, stan, stambeni sektor, resursi, društveni akteri.

Uprkos nesumnjivom progresu koji je čovjek tokom evolucije ostvario stanovanje je bilo, a i danas je ostalo, neadekvatno ljudskim potrebama i zahtjevima. Uticalo je na to više momenata: ratna razaranja, materijalna nerazvijenost društva, „demografska eksplozija“, klasni način razrješavanja tzv. „stambenog pitanja“, relativno kratak vijek trajanja stambenih dobara, procesi industrijalizacije povezani sa naglim i masovnim imigracijama u gradove itd. Danas svojim bolnim implikacijama oblast stanovanja širom svijeta prijeti burom, ona po-

staje društveni problem od prvorazrednog i izuzetnog značaja. Kažemo „društveni problem“ jer kada milioni naših savremenika žive u „stanovima“ (koji su često gori od skloništa neolitskog čovjeka) onda to već nije problem usamljene ljudske individue.

„Stan je materijalno dobro koje se razlikuje prema *kvantitetu* (površina, broj soba itd.), *kvalitetu* (komfor, oprema, tip konstrukcije, trajnost, itd.), *formi* (individualno, kolektivno, integracije u celini naselja i regiona, itd.), i *institucionalnom statusu* (u privatnoj svojini; zakup; u društvenoj svojini; bez pravne osnove)“ (M. Kastels – definicija preuzeta, Vujović, 1990:90), Stanovanje i stambena politika ne mogu se proučavati izvan konkretnog društvenog konteksta, što sociologiji stanovanja daje poseban značaj.

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 pristupi i vrijednost 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 ispoljavanje društvenih nejednakosti u stanovanja na nivou naselja (u formi rezidencijalnih modela karakterističnih za stambene sisteme bazirane na različitim tipovima društvene organizacije);
3. *MIKRO NIVO*: stambeni položaj i strategije porodica (domaćinstava) u zavisnosti od njihovog socijalnog položaja odnosno ekonomskog, socijalnog i kulturnog kapitala koji posjeduju, te odgovarajućih potreba, vrijednosti, preferenci (Petrović, 2004: 9, 10).

Istorijski gledano stambena politika se konstituisala sa razvojem modernih država kao neminovni korektiv društvenih nejednakosti u stanovanju nastalih djelovanjem tržišnih mehanizama, (Mandič, 1996: 86) smatra da je specifičnost stambene politike u kreiranju takve kombinacije mjera 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 vrijednosti političkih orijentacija nekog društva. Određivanje normativa stambene politike preduslov je procjenjivanja kvalitativnog i kvantitativnog (željenog) stanja stambenog fonda (viškovi, manjkovi, standard stanovanja), i formulisanje njenih neposrednih ciljeva u pogledu ekonomske efikasnosti (opseg budžetskih opterećenja i doprinos optimalnom razvoju ekonomije) i socijalne efikasnosti (smanjenje socijalnih tenzija ostvarivanjem troškovno dostupnog stanovanja), kao i ciljnih grupa ka kojima se usmjeravaju konkretni instrumenti mjere stambene politike (Petrović, 2004: 11).

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. Mandić (1996: 34) smatra da je analiza stambene politike kao instrumentalne djelatnosti koja obuhvata sistem mjera 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.

U Jugoslaviji kao i ostalim socijalističkim zemljama stambeni sektor bio je lišen svoje šire ekonomske uloge i subordiniran industrijalizaciji. Iako se uloga države u stanovanju ispoljavala drugačije no u ostalim zemljama socijalističkog sistema, načina na koji su bili razvijeni samoupravni odnosi bio je u funkciji reprodukcije osnovnih principa socijalističkog načina proizvodnje društvenog života te su pripadnici politokratije i tehokratije imali ključni uticaj na donošenje odluka, uključujući i sferu kolektivne potrošnje odnosno distribuciju stanova.

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 dominantan 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. Iskustvo socijalističkih zemalja specifično je i po tome što je stambeni sektor isključivo tretiran kao sektor potrošnje a ne proizvodnje, čime je bio izložen mnogim neracionalnostima socijalističke ekonomije a društvo u cjelini izgubilo jednu od značajnih poluga ekonomskog razvoja. To je rezultiralo ogromnim budžetskim opterećenjima i velikim disparitetima potreba i ekonomskih mogućnosti, dakle neuspjehom socijalističkog koncepta stambene politike kako ekonomske tako i socijalne efikasnosti.

Tokom 1990-ih transformacija stambenog sektora u većini postsocijalističkih zemalja bila je podređena prioritetima ekonomske transformacije i rješavanju tri ključna problema ovih zemalja: stabilizacije budžeta, procesa privatizacije i liberalizacije cijena. Radikalnu promjenu u postsocijalističkim zemljama predstavlja činjenica da je privatno-vlasnički sektor postao dominantan, a njegova proizvodnja i održavanje samo – djelimično se vezuju za neprofitni sektor.

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 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 dio opšteg okretanja ka tržišnoj ekonomiji uz uvjerenje da će se time otkloniti svi uzroci ekonomske neefikasnosti prethodnog sistema.

Posebno se isticalo da će njome biti otklonjen problem njihovog održavanja jer vlasništvo podrazumijeva veću odgovornost.

Tokom privatizacije stambenog fonda, i vlasnici stanova (države i državna/društvena preduzeća) i njihovi korisnici (građani odnosno domaćinstva) nalazili su se u procjepu odbacivanja starog i prihvatanja novog pri čemu je uticaj socijalističkih vrijednosti i iskustava uslovio nepotpunu svijest o značenju privatnog vlasništva, tržišnih principa i socijalne formulacije koju država mora imati u stanovanju.

Uvjerenje da je moguć brz transfer ka tržišno zasnovanom sistemu pokazalo se neosnovanim, jer tržište nije adekvatan mehanizam u oblasti stanovanja. Posledično, zaoštava se problem dostupnosti stanova a povećava opasnost da značajni segmenti stanovništva (prije svega niskodohodovna i novoformirana domaćinstva) ostanu isključeni/neintegrisani u stambeni sistem.

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

Ozbiljan problem postsocijalističkih društava u stanovanju odnosi se na kreiranje uslova razvoja potrebnog partnerstva između javnog i privatnog sektora. S obzirom na različite mogućnosti kojima država može subvencionisati stambeni sektor postavlja se pitanje poželjne definicije socijalnog stanovanja u postsocijalističkim zemljama.

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, osim zahtjeva da se maksimalno otkloni nasleđe iz komunističkog perioda.

Pregled broja stanova za Crnu Goru i opštine: Podgorica, Nikšić, Bijelo Polje i Budva

U Crnoj Gori u svim dosadašnjim popisima (popis stanova se vodi od 1971. god.) primjenjivana je u osnovi ista definicija stana. „Stan je građevinski povezana cjelina namjenjena za stanovanje, bez obzira na to da li se u momentu popisa koristi samo za stanovanje, za stanovanje i obavljanje djelatnosti, samo za obavljanje djelatnosti, ili je riječ o nenastanjenom građevinski ispravnom stanu. Stan se kao građevinski povezana cjelina sastoji od jedne ili više soba sa odgovarajućim pomoćnim prostorijama (kuhinja, ostava, predsoblje, kupatilo, nužnik i sl.) ili bez pomoćnih prostorija, i ima jedan ili više posebnih ulaza. Prikazani su stanovi za stalno stanovanje, bez obzira na to da li su u vrijeme popisa bili nastanjeni ili privremeno ili na duže vrijeme nenastanjeni“ (Stanovništvo – popis stanovništva, domaćinstva i stanova u 2003, 2006: 8).

Tabela br. 1 – Broj stanova po popisima – Republika Crna Gora

	1971.	1981.	1991.	2003.
R. Crna Gora	112,676	131,472	169,776	248,873
Gradska	49,763	68,803	98,272	137,172
Ostala	62,913	62,669	71,504	111,701

Tabela br. 2 – Indeksi međupopisnog porasta – Republika Crna Gora

	1981/1971.	1991/1981.	2003/1991.	2003/71.
R. Crna Gora	116,7	129,1	146,6	220,9
Gradska	138,3	142,8	139,6	275,7
Ostala	99,6	114,1	156,2	177,5

Tabela br. 3 – Broj stanova po popisima u Podgorici

	1971.	1981.	1991.	2003.
Podgorica	21,778	30,304	40,376	56,708
Gradska	14,692	23,032	32,890	45,142
Ostala	7,086	7,272	7,486	11,566

Tabela br. 4 – Indeksi porasta za Podgoricu

	1981/71.	1991/81.	2003/91.	2003/71.
Podgorica	139,1	133,2	140,4	260,4
Gradska	156,8	142,8	137,3	307,3
Ostala	102,6	102,9	154,5	163,2

Tabela br. 5 – Broj stanova po popisima u Nikšiću

	1971.	1981.	1991.	2003.
Nikšić	14,229	16,653	20,156	23,289
Gradska	8,772	11,428	14,732	16,205
Ostala	5,457	5,225	5,424	7,084

Tabela br. 6 – Indeksi porasta za Nikšić

	1981/71.	1991/81.	2003/91.	2003/71.
Nikšić	117,0	121,0	115,5	163,7
Gradska	130,3	128,9	110,0	184,7
Ostala	95,7	103,8	130,6	129,8

Tabela br. 7 – Broj stanova po popisima za Bijelo Polje

	1971.	1981.	1991.	2003.
Bijelo Polje	9,431	10,817	13,181	15,028
Gradska	1,894	2,606	3,861	4,437
Ostala	7,537	8,211	9,320	10,591

Tabela br. 8 – Indeksi porasta za Bijelo Polje

	1981/71.	1991/81.	2003/91.	2003/71.
Bijelo Polje	114,7	121,9	114,0	159,3
Gradska	137,6	148,2	114,9	234,3
Ostala	108,9	113,5	113,6	140,5

Tabela br. 9 – Broj stanova po popisima za Budvu

	1971.	1981.	1991.	2003.
Budva	1,699	2,234	4,161	13,014
Gradska	1,051	1,611	3,435	10,840
Ostala	648	623	726	2,174

Tabela br. 10 – Indeksi porasta za Budvu

	1981/71.	1991/81.	2003/91.	2003/71.
Budva	131,5	186,3	312,8	766,0
Gradska	153,3	213,2	315,6	1.031,4
Ostala	961,1	116,5	299,4	335,5

Prema uporednim popisnim podacima broja stanova za Crnu Goru i opštine: Podgorica, Nikšić, Bijelo Polje i Budva (za koje smatramo da su reprezentativne) uočavamo kontinuirani porast broja stanova, uz napomenu da je period od 1971. do 1991. obilježen socijalističkom stambenom izgradnjom, a period od 1991. do 2003. postsocijalističkom stambenom izgradnjom.

Opština Podgorica kao glavni grad Crne Gore u periodu 2003/91. bilježi jači porast broja stanova što se može objasniti promjenom stambene politike, redistribucijom gradskog prostora kao i privatnom inicijativom u izgradnji kako stambenih zgrada tako i individualnih stambenih objekata.

Opština Budva je u periodu 2003/91 zabilježila indeks porasta – 315,6, što je više od republičkog indeksa porasta za isti posmatrani period, a koji iznosi 156,2 (gradska naselja). Budva je kao „metropola crnogorskog turizma“ privukla značajne investicije koje su obilježene i pojačanom stanogradnjom.

Politika stanovanja u Crnoj Gori

Nakon privatizacije stambenog fonda, Crna Gora se suočava 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. Pitanje do kog nivoa je opravdano redukovanje javnog rentalnog stanovanja u kontekstu kompetitivnosti sistema i kontekstualno je određeno parametrima ekonomske razvijenosti, institucionalnog nasleđa, vrijednosnog sistema, aktuelnih mehanizama distribucije društvene moći i konstelacija snaga ključnih društvenih aktera.

Prostorni resursi i javna dobra u eri kompetitivnosti

I pored nespornih prostornih resursa, postsocijalistički gradovi suočavaju se sa nizom specifičnih problema u razvoju nekretnina: neriješenost imovinsko-pravnih pitanja, komplikovana administrativna procedura, nedostatak registra nekretnine, česte promjene zakonske regulative, sporost kreiranja domaće (nove) servisne klase sposobne da podrži razvojne projekte, itd. Dok su tokom socijalističkog perioda investicije bile primarno usmjerene na gradnju novih stambenih naselja i industrijskih zona pri rubnim djelovima gradskog tkiva, danas se na ovim lokacijama investira u klastere poslovnog prostora, šoping centra i suburbano individualno stanovanje. Nova tržišna logika orijentiše investitora i ka iskorišćenim prostorima centralnih gradskih područja, stvarajući na cijeloj teritoriji postmoderno okruženje (novih) luksuznih objekata i devastiranih (rezidencija i industrijskih) struktura.

Javna dobra su artefakti i vrijednosti koje zajednički koristi veliki broj potrošača/korisnika. Razlog tome su dva njihova bitna svojstva: (1) Nerivalni odnos – potrošnja od strane jedne osobe ne smanjuje količinu dobra za druge potrošače; (2) Neekskluzivnost – jednom kada je dobro na raspolaganju nije moguće ograničiti/zaustaviti njegovo korišćenje, čak i kada nije plaćeno. To su dobra iz čijeg korišćenja nije moguće isključiti ostale, kao i dobra koja su namjenski izgrađena (postavljena) urađena tako da budu dostupna svim građanima, odnosno pripadnicima ciljane grupe, kao javno dobro (Providing Global Public Goods, 2003).

Promjene u drugoj polovini XX vijeka, naročito širenje koncepta ljudskih prava (građanska i političke, ekonomske, socijalne i kulturne i druga) i njihova međunarodna zaštita i monitoring, razvoj civilnog društva, globalizaciju, partnerski odnos između državnog/javnog, komercijalnog i civilnog sektora u mnogim oblastima života itd. – modifikovali su razumijevanje pojma javnog dobra, kako u pogledu značenja tako i u pogledu odgovora na pitanje ko obezbjeđuje / stvara javno dobro i ko utvrđuje status i režime korišćenja javnog dobra.

U Crnoj Gori nije definisana politika stanovanja: ekspanzije stanogradnje (naročito izražena poslednjih godina), visoke cijene stanova, ekstra-profiti ostvareni proizvodnjom stanova, favorizovanje pojedinaca ili grupa koji su stekli

monopol nad resursima, haotične – često i polulegalna gradnja stanova, objekata, kuća, neregulisani svojinski odnosi, bespravni „napadi“ na privatno vlasništvo (iako je usvojen Zakon o restituciji, problemi su i dalje prisutni).

U eri kompetitivnosti društvenog sistema politika stanovanja u Crnoj Gori mora biti ciljno usmjerena ka kompleksnijem povezivanju različitih aktera i institucije, ka načelu participativnosti građana i podršci socijalnoj ekonomiji (jednake šanse za sve) kako bi se prevladala ad hoc rješenja.

U domenu programa socijalnog stanovanja očigledan je raskorak između ciljeva strateških dokumenata i postojeće prakse, koje se odvija bez saradnje sa privatnim sektorom. Ciljna grupa su domaćinstva bez zaposlenih članova odnosno primaoci socijalne pomoći (što ukazuje na rezidualni tip socijalnog stanovanja). Socijalni stanovi treba da budu teritorijalno razbacani, saobraćajno povezani sa ostalim djelovima grada i opremljeni servisima kako bi se izbjegla socijalna isključenost.

Crnogorsko društvo suočiće se sa problemom fizičkog i moralnog rabaćenja zgrada i objekta (fizički vijek je oko 75 godina; moralni vijek je kada stanovi ne odgovaraju aktuelnim potrebama stanovanja). Zasigurno je da će u rješavanju ovih problema biti neophodno uključivanje države (uvođenje regulacione stambene politike), koje bi kao korektiv stvorila lojalnu konkurenciju na tržištu, omogućila kompleksnije povezivanje aktera i institucija, kondezovala socijalne tenzije između favorizovanih i ranjivih pojedinaca i grupa. Nesporno je da privatni/rentalni sektor stanovanja bilježi nagli uspon i da je u funkciji ekonomskog rasta i privatnog profita. Politika stanovanja mora da izdiferencira strateške pravce razvoja kako bi se između državnog javnog, privatnog (profitnog i socijalnog) neprofitnog stanovanja uspostavila socijalna kohezija i ublažavala nejednakost u stanovanju.

L i t e r a t u r a

- Mandić, S. (1996), *Stanovanje in država*, Ljubljana: Znanstveno in pulisticitično središće.
- Petrović, M. (2004), *Sociologija stanovanja*, Beograd: Institut za Sociološka istraživanja, Filozofski fakultet.
- Petrović, M. (2009), *Transformacija gradova: ka depolitizaciji urbanog pitanja*, Beograd: Institut za sociološka istraživanja, Filozofski fakultet.
- Providing Global Public Goods (2003), *Monaging Globalization*, Oxford University Press.
- Stanovništvo – popis stanovništva, domaćinstva i stanova u 2003*, Republika Crna Gora, Zavod za statistiku, Podgorica, januar 2006.
- Vujović, S. (1990), *Ljudi i gradovi*, Budva: Mediteran.
- Živković, M. (1975), *Uvod u sociologiju stanovanja*, Beograd: Arhitektonski fakultet.