

## L'evolució dels sistemes d'ajuda a l'habitatge protegit de lloguer als països de la UE

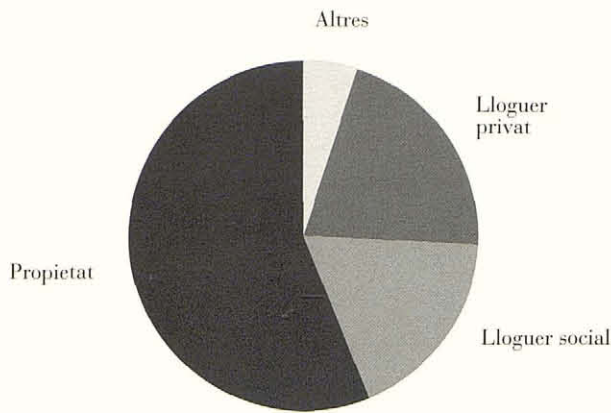
*Michel Lachambre*  
*Union Nationale des Fédérations d'Habitation*

**A** la Unió Europea hi ha, bàsicament, dos models d'organització i funcionament per al lloguer d'habitatges socials. Alguns estats de la Unió (Portugal, Regne Unit, Irlanda, Itàlia, Bèlgica i l'Estat espanyol), d'acord amb uns principis polítics, col·loquen aquest sector al marge de les realitats econòmiques del mercat del lloguer; hi ha uns altres estats (Alemanya, Països Baixos, Dinamarca i, des de fa poc, també el Regne Unit) que, d'acord amb principis econòmics, consideren que el lloguer que percep la propietat de l'habitatge ha de permetre equilibrar globalment l'explotació. Aquests dos models, oposats en molts aspectes, han evolucionat en el sentit de buscar una racionalització de les ajudes pressupostàries a l'habitatge en un context general d'augment de les necessitats insatisfetes.

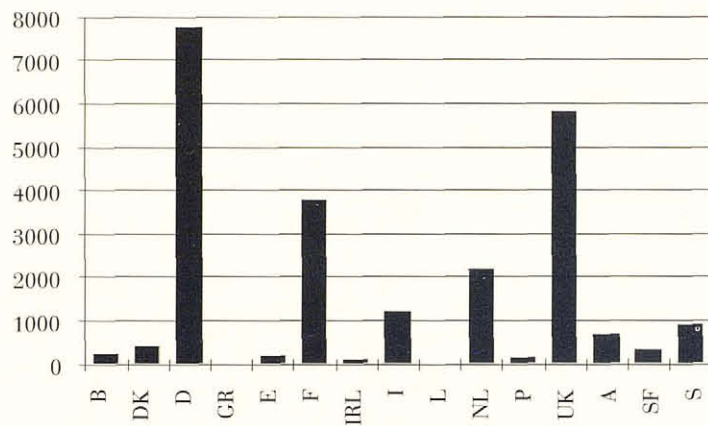
En el primer cas, l'objectiu consisteix a oferir a un segment més o menys ampli de la població un habitatge de lloguer al marge



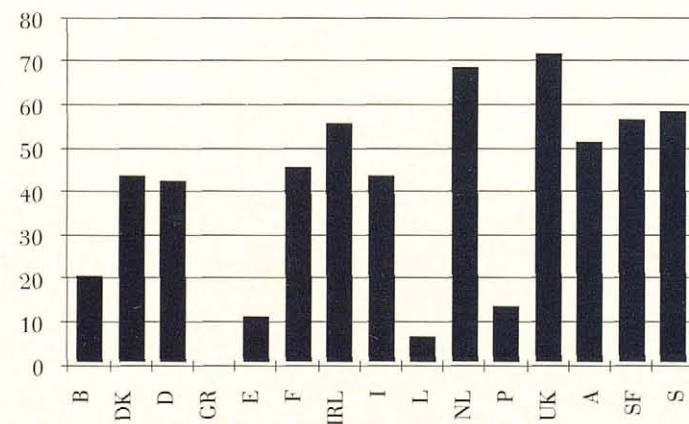
## Distribució del parc total d'habitatges de la UE segons tipus d'ocupació



## Parc d'habitatges socials en lloguer



## Habitatges de lloguer protegits en % del parc de lloguer total



Alemanya, França, Holanda i el Regne Unit disposen d'importants parcs d'habitatges protegits en règim de lloguer. L'Estat espanyol ocupa, en aquest aspecte, una posició molt endarrerida, tant en xifres absolutes com relatives a la població total

de qualsevol referència econòmica. D'acord amb els principis estrictament polítics, els nivells de lloguer exigits se situen molt per sota dels del mercat, sigui perquè es fixen a un nivell molt baix independentment dels ingressos de les famílies, sigui perquè es modulen segons la composició de la família i dels seus ingressos. Aquesta concepció de l'habitatge social se sosté, en la major part dels casos, sobre sistemes públics de finançament (finançament de préstecs sense interès o amb interès simbòlic), sobre ajudes adreçades exclusivament a la inversió (ajuda a la pedra) o sobre polítiques de lloguers que no permeten un equilibri de l'explotació (pèrdues a càrrec del propietari).

La segona concepció aplica principis econòmics i parteix de la base que el nivell de lloguer facturat pel propietari ha de permetre equilibrar la gestió. Les ajudes a la inversió prenen com a referència sistemes de finançament banalitzats (mercat financer) i permeten aconseguir un nivell de lloguer inferior al del mercat tot assegurant un cert volum de nova construcció. Aquestes ajudes a la inversió es completen amb ajudes a les persones, finançades per l'Estat.

Les evolucions que s'han produït recentment en aquests dos models d'organització i de funcionament de l'habitatge social són diverses. Podem observar, essencialment, quatre tipus d'evolució.





En el si del primer tipus s'ha constatat, o bé un fracàs o bé una reconsideració després d'haver renunciat als objectius polítics que s'havien definit anteriorment. Al Regne Unit, a Irlanda, a Itàlia, a l'Estat espanyol i a Portugal s'han desenvolupat polítiques de venda als llogaters per tal de "treure's de sobre" un patrimoni el manteniment del qual resultava molt costós. Els preus de venda practicats i els objectius quantitius mostren la voluntat dels poders públics de transferir aquesta càrrega als llogaters. Aquestes polítiques de venda van aparèixer des del començament dels anys vuitanta als països anglo-saxons i més recentment als països de l'Europa del sud. En el cas d'Itàlia, aquesta política de venda és acompanyada de la supressió dels sistemes de finançament específics.

L'altra evolució constatada en el si del primer tipus és la correcció dels excessos inherents a aquest sistema d'allotjament social per la introducció d'una "assured rent" al Regne Unit, és a dir, un lloguer fixat d'acord amb un equilibri d'explotació per oposició a la "fair rent" o lloguer social, o bé per la introducció a Bèlgica d'una subvenció d'explotació compensatòria abonada a les societats d'allotjament que tenen una estructura d'ocupació social desfavorable (lloguer segons els ingressos). Aquests dos exemples, als quals convindria afegir les reflexions que comencen ara a l'Estat espanyol en el marc de la definició d'un nou Pla de l'habitatge, són temptatives de transició del primer sistema cap al segon i d'adequació a les normes dictades per la Unió Europea. En canvi, als països petits on l'es-

toc d'habitatges socials en lloguer és marginal (Portugal o Luxemburg), aquesta concepció "política" es manté pràcticament inalterada.

Quant al segon sistema, s'observen també dos tipus d'evolució. Per un costat, alguns països intenten adaptar els seus sistemes a l'evolució del context general (Dinamarca) o a la de les necessitats d'habitatge (Alemanya). A Dinamarca, la satisfacció global de les necessitats d'habitatge i el descens de les tensions en el mercat de capitals han permès emprendre un procés de descentralització de la programació dels habitatges socials cap als municipis. El descens dels tipus en el mercat financer s'ha traduït en una reducció del cost unitari de l'habitatge en termes d'ajuda pública.

A Alemanya, l'important augment de les necessitats d'allotjament ha fet prendre consciència de les insuficiències del sistema i del seu cost exorbitant. La gran concentració de l'ajuda pública en la inversió i el paper marginal representat per l'ajuda a la persona (Wohngeld) han conduït a la constitució de veritables rendes de situació per a les famílies llogateres. Les disparitats dels lloguers en relació amb el mercat són molt importants i el lloguer efectivament pagat pel llogater no depèn de l'evolució dels seus ingressos. La reconsideració del principi clau de "lloguer d'acord amb els costos històrics" es troba en el centre de la reforma aprovada el maig de 1994. El lloguer es fixa ara per referència al nivell del mercat. Una taxa d'esforç socialment acceptable s'assegura mitjançant una nova ajuda que fa el paper d'ajuda a la persona intermediària, al costat del règim tradicional del Wohngeld. Aquesta reforma, de gran transcendència a Alemanya, s'aplicarà progressivament. Durant una pri-





mera etapa completarà, en la nova construcció, els règims que ja hi havia i progressivament els anirà substituint. Però no hi ha a termini mitjà perspectives d'augment de l'estoc existent. Aquesta reforma tendeix a aconseguir un reequilibri entre l'ajuda a la pedra i l'ajuda a la persona per tal de recuperar el retard que, en aquest aspecte, té Alemanya en relació amb els seus principals socis (França, Països Baixos, Dinamarca, Regne Unit).

L'evolució als Països Baixos s'inscriu en un context semblant, però va molt més enllà en la recerca d'una solució òptima entre ajuda a la pedra i l'ajuda a la persona. Des de l'1 de gener de 1995, les ajudes a la pedra han estat suprimides per a la construcció i la rehabilitació d'habitatges socials. L'esforç públic s'ha concentrat des d'aleshores en l'ajuda a la persona. S'ha completat, però, amb una mobilització del parc existent, sobretot mitjançant la venda dels habitatges als llogaters. Programada des de l'any 1989, data de la publicació del Memoràndum sobre l'allotjament, aquesta supressió de les ajudes a la pedra ha estat acompanyada per una operació de "Brutering" o de "tancament de comptes" que salda els comptes entre les corporacions propietàries dels habitatges i els

poders públics. L'Estat abona d'un sol cop les subvencions d'exploatació que deu a les corporacions i aquestes reemporten anticipadament els crèdits adquirits. Aquest procés d'independització de les corporacions va acompanyat per una extensió del camp de competència de les corporacions (que ara poden accedir al sector privat).

Així, doncs, mentre Alemanya intenta recuperar el seu retard, els Països Baixos s'inscriuen deliberadament en una via innovadora que du a l'extrem el procés d'ajust entre l'ajuda a la pedra i l'ajuda a la persona. Però aquesta reforma, liderada pels grans organismes i les dues federacions nacionals, encara no ha estat unànimament acceptada. Un gran

nombre de petites corporacions s'hi oposen perquè temen que es posi en qüestió el seu paper social.

En definitiva, es pot afirmar que totes les evolucions observades en els darrers cinc anys van en el sentit de buscar una racionalització de les ajudes pressupostàries a l'habitatge. Si l'ajuda a la pedra sembla encara necessària, també sembla cada vegada menys adaptada a l'evolució de les necessitats i a l'exigència d'una més exacta determinació dels beneficiaris. La major part dels mecanis-

▲

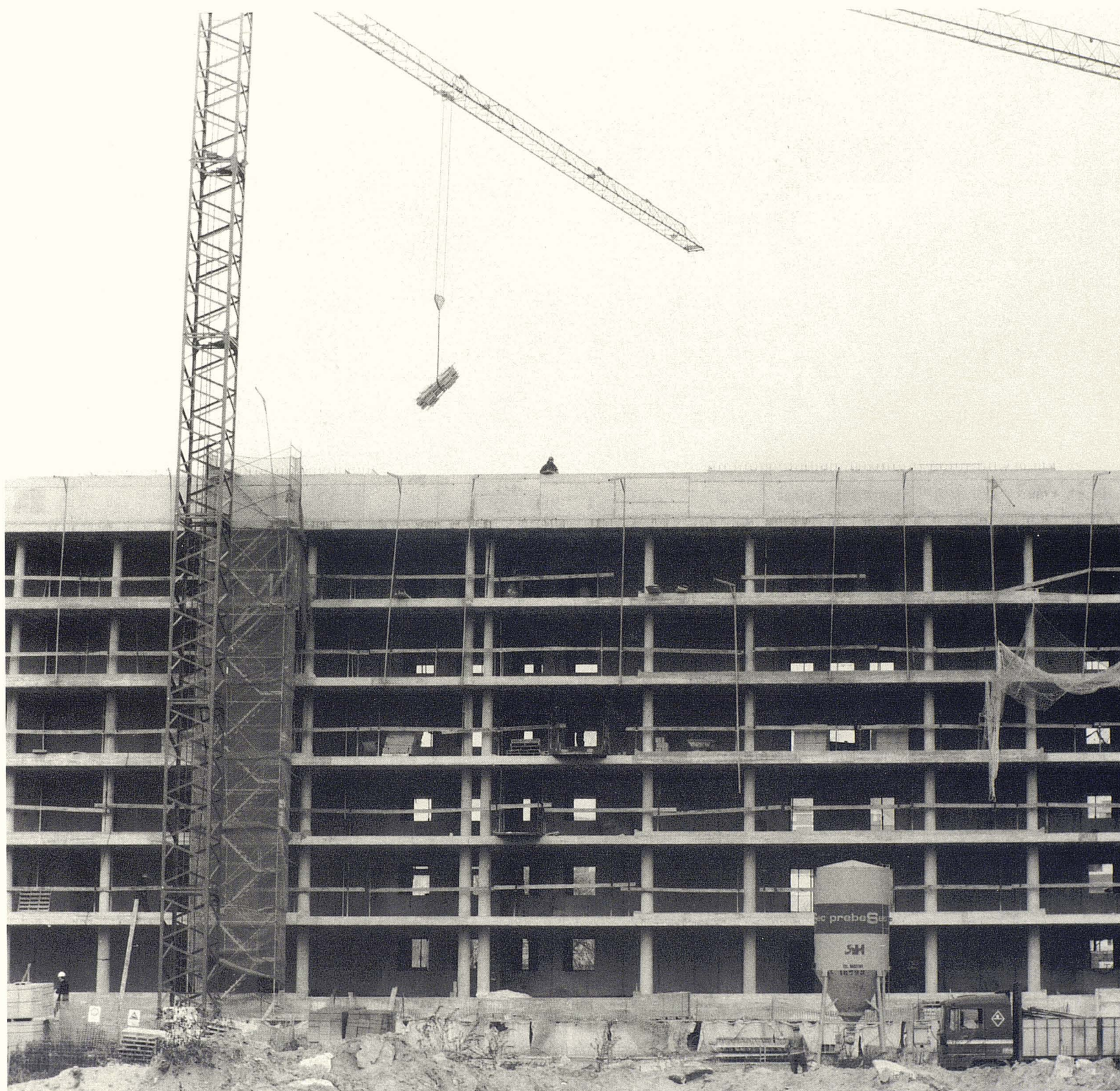
*Entre l'ajuda generalitzada a la persona i les ajudes a la pedra, els estats de la Unió Europea busquen fórmules per mantenir un sistema d'habitatges protegits de lloguer*

■

mes de modulació directa a través de la política de lloguers, aplicats a un estoc important, han mostrat els seus límits a llarg termini. Al contrari, l'exemple alemany innova per la creació de noves fórmules d'ajuda, intermèdies entre les ajudes a la persona tradicionals i generalitzades (Wohngeld) i les ajudes a la pedra (ajuda de base). L'ajuda complementària, ajuda a la persona mitjançant un contracte de durada limitada, concilia els avantatges d'una programació federal i regional amb una adaptació a la capacitat de les famílies.

L'Estat francès, no tingut en compte fins aquí, presenta algu-

nes particularitats. França disposa d'un parc important d'habitatges protegits de lloguer (els HLM o habitatges amb lloguer moderat) que han constituït, tradicionalment, el pilar bàsic de la política d'allotjament; així i tot, el passat mes de setembre, el govern va presentar un seguit de mesures per facilitar l'adquisició d'habitatges. Es pretenia, amb aquelles mesures, reforçar la solidaritat alliberant habitatges de lloguer que podrien ser ocupats per famílies més necessitades i relançar, de passada, el sector de la construcció. Les noves mesures tenen al seu favor dos arguments importants. D'una





banda, l'Administració ofereix un préstec sense interès o amb un "interès zero" que es pot reemborsar entre set i vint anys segons els ingressos de què pugui disposar la família, d'una altra, es crea una assegurança que preveu el risc d'atur durant dos anys i que, en el cas que aquesta situació es prolongués més enllà dels dos anys previstos, ofereix la possibilitat de tornar a ocupar amb prioritat a un habitatge de lloguer protegit. En el pressupost de l'Estat per al 1996 es destinen 7.800 milions de Francs per al finançament d'aquests préstecs amb "interès zero".

## Habitatges protegits de lloguer a Finlàndia

*Teuvo Ijas*  
*Housing Fund of Finland (ARA)*



ajuda a la construcció d'habitatges va començar a Finlàndia gràcies a una llei especial aprovada l'any 1949. Fins als anys vuitanta, més de la meitat dels allotjaments construïts amb préstecs estatals eren ocupats pels seus propietaris, però d'aleshores ençà la política d'ajuda a l'habitatge ha estat reorientada. Actualment, la proporció d'allotjaments de lloguer construïts amb ajudes estatals puja a les tres quartes parts del total.

Els habitatges de lloguer finançats amb préstecs estatals són sovint construïts per les autoritats locals, que els posseeixen en règim de propietat. A part de les autoritats locals, un volum significatiu dels habitatges de lloguer són construïts per associacions sense finalitat de lucre les quals construeixen habitatges tant per al públic en general com per a grups específics de la població amb dificultats econòmiques.

Els préstecs estan garantits pel Housing Fund (ARA), un organisme que també supervisa els plànols i els costos dels projectes. Gràcies a aquests controls, el cost de les construccions finançades amb préstecs estatals ha estat força en general més baix que el de les finançades privadament, tot i que les diferències de qualitat entre unes i altres són reduïdes. Uns inspectors municipals controlen la qualitat dels processos de construcció.

A Finlàndia, els habitatges protegits tenen unes característiques comunes: els ocupants són triats d'acord amb criteris socials; els edificis són relativament petits i constitueixen unitats independents des dels punts de vista financer i administratiu; les rendes es determinen d'acord amb el principi d'equilibri i absorció dels costos. Els equipaments estan relativament estandarditzats i inclouen serveis de calefacció central, equipaments per a al rentatge de la roba, espais d'emmagatzematge, aparcaments per als vehicles i centres de reunió social per a la comunitat de veïns. Tots els finlandesos tenen accés a una sauna col·lectiva, situada bé dins del mateix edifici o bé privada, dins del mateix habitatge.

