

STAMBENE SUBVENCije U AUSTRIJI – POVIJESNI RAZVOJ I KONCEPTI

Eva Bauer

Savez neprofitnih stambenih organizacija Austrije, Beč

UDK 365 (436) (041)

Izvorni znanstveni rad

Primljeno: 10. 1. 1994.

Polazeći od usporedbe austrijskog sustava stambene stimulacije sa sustavima ostalih europskih zemalja, rad razmatra razvoj postojećeg sustava. Povijesni pregled stambene stimulacije u Austriji vraća nas u razdoblje devetnaestog stoljeća kada je socijalno djelovanje u politici stanovanja bilo vrlo ograničeno. Današnji sustav sigurnosti prava posjeda uveden je za austrijske monarhije krajem prvog svjetskog rata, a 1920-ih su ta načela pretvorena u republikanski zakon. Tada su stimulacije stambene gradnje uz pomoć posebnog poreznog sustava postojale samo u Beču. Stambene stimulacije su na državnoj razini utemeljene u godinama nakon drugog svjetskog rata, kada je postignut politički dogovor o njihovoj nužnosti. U funkcionalnoj povezanosti s neprofitnim stambenim organizacijama bio je stvoren sustav javnog subvencioniranja stambene gradnje – uglavnom pomoću javnih zajmova a kasnije i dodatnim operativnim subvencijama. Javni fondovi za stambene stimulacije bili su i još uvijek jesu napajani iz poreza na prihod te poreza poduzeća kao i otplatama javnih zajmova. Subvencije nisu ograničene samo na zakupnički već i na vlasnički sektor. Rad završava opisom aktualne rasprave koja je dijelom uvjetovana nestašicom stambene ponude, no koja se također bavi vrlo općenitim pitanjem uloge i nužnosti javne (socijalne) intervencije u stanovanje.

UVOD: AUSTRIJSKI MODEL STAMBENIH SUBVENCija U MEĐUNARODNOJ USPOREDBI

Iako su međunarodne usporedbe glede stambene gradnje možda problematičnije negoli one u drugim područjima, ipak je potrebno barem u uvodu navesti nekoliko karakterističnih obilježja i naznaka austrijskog modela stambenih subvencija u usporedbi s drugim zemljama:

– stupanj stambene skrbi i zbrinjavanja u Austriji razmjerno je visok: sa 443 stana na 1000 stanovnika odnosno 1,13 stanova po domaćinstvu (1991: uključujući dvojne boravke i prazne stanove) Austrija se nalazi na vrhu pri usporedbi s europskim zemljama, dok su ispred nje na toj ljestvici samo Francuska i Danska¹;

– državni izdaci za gradnju stanova razmjerno su niski: 1988. godine uloženo je u gradnju stanova 1,57% državnog bruto proizvoda (izravna i neizravna potpora). Ovaj je udio znatno ispod onoga u Nizozemskoj, Engleskoj, Švedskoj i vjerojatno u Danskoj (za ovu zemlju ne postoje podaci o visokoj neizravnoj potpori), a nalazi se jedino ispred onoga u Njemačkoj i Francuskoj²;

– također je vrlo značajan i način korištenja sredstava – pri čemu se austrijski sustav subvencija znatno razlikuje od svih drugih zemalja: javni se izdaci najvećim dijelom ulažu u izravne subvencije objektu koji se gradi, i k tome u obliku javnog zajma. U odnosu na neizravnu subvenciju i sustave dotacija koji se primjenjuju u drugim zemljama, ovaj oblik subvencije ima prednost jer ne omogućuje kumuliranje potrebnih sredstava, koja su u mnogim zemljama uzrok rastućih izdataka za subvencije.

– u Austriji je jako visok udio javno subvencioniranih stanova u sveukupnoj novogradnji (80% osamdesetih godina); bitna je razlika u odnosu prema drugim zemljama u tome što je u Austriji u poslijeratnom razdoblju rastao udio godišnje javno subvencioniranih stanova, dok je taj udio u drugim zemljama opadao, odnosno jako oscilirao;

– snažan državni angažman u financiranju stanogradnje nije koristio samo stanogradnju u užem smislu te riječi nego i stambenim subvencijama za iznajmljivanje društvenim slojevima s visokim primanjima kao i za subvencije gradnje privatnih stanova: s obzirom na udio u subvencioniranju gradnje privatnih stanova i kuća (oko 70%) Austrija se od početka osamdesetih godina nalazi na prvom mjestu³;

– stambene subvencije – što pokazuju najnovije studije – koriste najvećim dijelom srednji socijalni slojevi (na teret onih s niskim i visokim primanjima)⁴.

1
Podaci iz: EUROSTAT; *Häuser- und Wohnungszählung 1991*, Österreichisches Statistisches Zentralamt.

2
Podaci iz: Papa Oscar: *Housing Systems in Europe: Part II*, Delft University Press; 1993.

3
Czansy Karl: *Vergleich der Wohnungspolitik in sechs europäischen Staaten*; *Publikation des Instituts für Stadtforschung* Nr. 78, Wien 1987.

4
Za ovo usporedi: Bauer Eva, Stägel Wolfgang: *Fehlbelegungen im Sozialwohnungsbestand*, *Publikation des Instituts für Stadtforschung* Nr. 76, Wien 1986, str. 107ff i Czerny Margarete: *Verteilungswirkungen der Wohnbauförderung in Österreich*, Wien 1987.

U daljnjem će se tekstu pokušati predočiti povijest nastanka i razvoja austrijskog sustava stambenih subvencija od njegovih početaka do danas. Za vremenske okvire ovoga razvoja kao granice su uzete važne odluke stambene politike. Težište se stavlja na područja koja uvjetuju političke i gospodarske koncepte, organizacijske i financijske oblike, povlaštene slojeve pučanstva, a time i prouzročena redistribucijska djelovanja. Ovdje se isključuju stajališta u svezi s kvalitetom stanova, arhitektonskim i pitanjima gradske gradnje.

1. DRŽAVNA SUZDRŽLJIVOST U 19. STOLJEĆU⁵

S određenim vremenskim zakašnjenjem i usporenom dinamikom u odnosu na druge europske zemlje – ali ne zbog nedostataka političkog liberalizma – u nekim je središnjim područjima Austrije mogao započeti kapitalističko-industrijski razvoj. Bio je to razvoj koji je u prvom redu određivao kvantitativni i kvalitativni razvoj gradova. Za Beč je od bitnog značenja bila i njegova dodatna funkcija kao glavnog grada Monarhije (jer je više od dva milijuna Bečanki i Bečana 1910. godine premašivalo današnje pučanstvo za oko pola milijuna stanovnika). Priljev doseljenika u gradove zbog ekonomskih i političkih prilika uvjetovao je potražnju za stanovima. Prema temeljnim (gospodarstvenim) političkim odredbama Ustava austrijske Monarhije u 19. stoljeću niti država niti općina nisu se miješale u stambeno područje – osim što je ukinut "porez na stanarinu", koji je s iznosom višim od 26% najamnine doprinio zaoštavanju stambenih problema. Diskusija o stambenoj politici, koju je vodila građansko-socijalna kao i socijalistička strana, ostala je bez ikakvih stvarnih rezultata. Na prijelazu stoljeća učinjeni su, doduše, neki pokušaji subvencioniranja gradnje radničkih stanova odobravanjem poreznih olakšica graditeljima, ali i oni su ostali bez uspjeha. Treba, međutim, napomenuti da su ipak osnovani pravni temelji za kasnije davanje subvencija za gradnju: zakonom je 1873. godine utemeljena stambena udruga, međutim zbog financijskih problema društvena građevinska djelatnost doživljava neuspjeh. U ovoj prilici trebao je pripomoći "Državni socijalni stambeni fond za male stanove", utemeljen 1910. godine, s kojim je također bio povezan i princip opće koristi (ograničena dobit i gomilanje bogatstva), reduciranje poreza na stanarinu i daljnje porezne i pristojbene olakšice kao i dobivanje (stjecanje) prava gradnje na zemlji trećega. Zbog ovih je mjera došlo do naglog povećavanja građevinskih udruga od opće koristi (stambene zadruge i stambene udruge). Njihove su aktivnosti, međutim, zaostajale prema očekivanjima koja su im pridavana. Prije svega, radnici koji su imali vrlo niske plaće nisu mogli sudjelovati u gradnji stanova. Godine privredne

5

Za ovo usporedi: Hermann Kepplinger: *Zur Finanzierungsgeschichte des Arbeiterwohnbaus in Österreich unter besonderer Berücksichtigung des Wohnbaus in Linz*, u: Brigitte Kepplinger (Hrsg.): *Wohnen in Linz. Zur Geschichte des Linzer Arbeiterwohnbaues von den Anfängen bis 1945*. Wien; Köln; Graz: Böhlau, 1989, str. 103-146.

krize i opća ograničenost kapitala prije I. svjetskog rata onemogućavali su i bolje stojeće slojeve društva da sudjeluju u gradnji ovih stanova.

O financijama: kao "Faustovo pravilo" vrijedila je odredba da za mjesečnu najamninu treba platiti iznos tjedne zarade, što je za većinu domaćinstava bilo veliko opterećenje. Nerijetko su mnogi zbog nemogućnosti plaćanja dobivali otkaz. Osim toga, stanari su bili izloženi samovolji vlasnika stanova i kuća, budući da nije postojala nikakva pravna zaštita prilikom uručivanja otkaza. Pogoršavanje odnosa za vrijeme rata dodatno je prouzročio carski režim izdavanjem uredbi o zaštiti stanara, koje su sadržavale zaštitu prilikom dobivanja otkaza i zamrzavanje cijena stanarine.

2. STAMBENA POLITIKA U I. REPUBLICI OD 1919. DO 1933. GODINE

2.1 Politika stanarina

Sveobuhvatan zakon o reguliranju stambenih odnosa i cijena stanarina donosi već 1922. godine Savezna građanska vlada (prva kriza vlade nove Republike imala je prije toga kao posljedicu raspad koalicije istupanjem socijaldemokrata iz nje). Jedna od interpretacija ovoga zakona vidi u njemu funkcionalno razvlašćivanje vlasnika kuća (ograničavanje stanarina, zaštita prilikom dobivanja otkaza) i kvazi-nasljedstvo nad stanovima⁶.

"Srž" ovoga zakona odnosila se na zamrzavanje stanarina na carski uređenoj "Mirovnoj razini krune" iz 1914. godine. Jedna od pretpostavki za ovaj korak bila je poslijeratna inflacija, koja je prouzročila naglo smanjivanje duga vlasnika kuća. Stanarima je znatno reducirano opterećenje troškovima: tako se procjenjuje da je 1920. udio stanarine iznosio 3% mjesečne zarade jedne radničke obitelji dakle znatno manje negoli u godinama prije toga.

Ove su mjere, doduše, donekle poboljšale položaj stanara, ali ni u kojem slučaju nisu mogle ukloniti drastičan nedostatak stanova. Unatoč ratom uvjetovanom smanjenom broju pučanstva, u poslijeratnom razdoblju postojala je jako velika potražnja za stanovima. Slobodno tržište nije moglo zadovoljiti sve potrebe, gradnja stanova bila je gotovo zamrla, ponajprije zbog loših izgleda za stjecanje dobiti.

2.2 Program Općine Beč za gradnju stanova

Zbog loše opće privredne situacije i nedostatka stanova u Beču se počelo sa snažnim aktivnostima na više razina: djelomično i "divljim" zauzimanjem manjih

⁶

Za ovo usporedi: Kainrath Wilhelm: Die Wiener Mietengesetzgebung – Langzeitversuch in verbrauchswertorientierter Naturalwirtschaft (1983), u: *Verändert die Stadt*. Wien: Picus Verlag, 1988. str. 92-101.

vrtova i vrtnih površina ljudi su željeli osigurati nasušnu potrebu za stanom. Došlo je i do pokreta doseljenika, kojega je cilj bio zadovoljavanje potreba za stambenim prostorom na društvenoj osnovi. Od gradskih se vlasti tražilo da na uporabu ustupi zemlju i financijska sredstva. Prema nekim procjenama ovaj je pokret predstavljao "socijalni motor"⁷ programa Općine Beč za gradnju stanova te su ga zbog postojeće potražnje za stanovima prihvatili socijaldemokrati, koji su vladali u Beču. Ovaj ćemo program, koji je stambenoj politici bečkih socijaldemokrata donio svjetsku slavu između dva rata, prikazati u najznačajnijim dijelovima:

Iz sredstava "poreza za stanogradnju" i općih općinskih poreznih primanja financirana je u razdoblju između 1923. i 1933. godine gradnja oko 60.000 stanova (što odgovara broju od približno 3,3 stana na 1000 stanovnika u 1920. godini), kojima je upravljala općina i dijelila ih socijalno ugroženim dijelovima stanovništva po sustavu "točkica". Stanarina je utvrđena u visini tada potrebnih troškova održavanja stanova, a odustalo se od amortizacije uloženi sredstava. "Porez za stanogradnju" sastojao se djelomično od oporezivanja luksuznih roba, djelomično od dodataka na stanarine čija je visina ovisila o progresiji utemeljenoj na visini plaće. Radilo se dakle o općem namjenskom porezu. Tada uvedeno ograničenje stanarine imalo je dvojaku funkciju u ovome modelu: s jedne strane omogućilo je korištenje ovih popusta, dok je s druge strane gotovo potpuno isključivalo privatnu gradnju stanova budući da je ona postala gotovo nerentabilna – čime je općina i dalje jedina imala ovlasti podmirivanja stambenih potreba. S krilaticom "stanovanje ne smije biti roba" nisu radikalno izmijenjeni samo stambeni odnosi nego je time također stvoren snažan privredno-politički instrumentarij koji je obuhvaćao komponente što su se odnosile na politiku zapošljavanja i dohotka, dva aspekta svakog postupka stambene politike s eminentnim značenjem: zakonska ograničenja stanarina sredstvo su za nadzor porasta plaća, što je upravo bilo značajno za slabo razvijenu i o uvozu ovisnu austrijsku industriju toga vremena.

Socijaldemokratsku stambenu politiku u međuratnom razdoblju nije karakterizirala samo vlastita orijentacija na stambeno zbrinjavanje (ugroženog) dijela stanovništva nego su intencije bile mnogo otvorenije i šire. Koji su redistribucijski učinci stvarno i postignuti, do sada nije istraženo, ali u svakom slučaju to je veoma interesantno "otvoreno" pitanje.

O veličini i opremljenosti općinskih stanova treba kazati sljedeće: u usporedbi sa stanjem stanova tadašnjega Beča, radilo se o kvalitativno razmjerno dobrim stanovima, ali se ni u kojem slučaju nisu mogli uspoređivati s međunarodnim i današnjim standardima. Svi su stanovi imali kuhinju, nužnik, jedno mjesto za vodu, ali ne i tuš i kupaonicu. Što se veličine tiče, ne može ih se promatrati kao komforne stanove; u većini slučajeva to su bili stanovi ne veći od 50 m² – dok

7

Novy Klaus: *Genossenschafts-Bewegung. Zur Geschichte und Zukunft der Wohnreform*. Berlin: Transit Verlag, 1983. str. 23.

je njihova prednost u odnosu na one u privatnom vlasništvu bila u temeljnoj izradi i opremljenosti kućanskim namještajem. U njima su bile prostorije za kupanje i pranje, a dječji su se vrtići nalazili unutar stambenih blokova. Tema mnogih diskusija, u kojima se sučeljavalo više različitih pozicija (čak i među socijaldemokratima), bila je organizacija gradnje stanova i s tim u svezi njihov unutarnji oblik i opremljenost. Pokret doseljenika težio je gradnji kuća u nizu, predviđenih za jednu obitelj, uz koje bi kao sastavni dio kuće bio i vrt. Kod mnogih je socijaldemokratskih partijskih vođa primijećena suzdržanost glede sljedećih predodžbi: postojalo je mišljenje da se ovdje radi o socijalističkom pokretu koji šteti malograđanskom duhu te ga stoga ne treba ni pomagati. Na drugoj se strani, u načinu društvene organizacije gradnje i stanovanja – kako ga je predočavao sam doseljenički pokret, a u nekoliko slučajeva i realizirao – vide socijalistički elementi vrijedni svake potpore (Otto Neurath). Tako je bečki program gradnje stanova našao prvih godina 20. stoljeća svoju realizaciju u financiranju i subvencioniranju doseljeničkih skupina. Tada, međutim, dolazi do odlučujućeg zaokreta, i to ne s obzirom na građevinsko oblikovanje, već glede pitanja oblika organizacije: Općina Beč preuzela je ulogu nositelja gradnje i upravljanja stanovima umjesto dotadašnjih društvenih organizacija. Nakon toga zaustavlja se gradnja naselja s vrtovima; umjesto njih gradi se "Narodna stambena palača" ili "Superblok" (od kojih je najpoznatiji onaj "Karl-Marxov dvor" u 19. bečkom općinskom okrugu), ali i jednostavno "krpanje rupa" u građevinarstvu. Temeljni je građevinski princip bio zagradi dvorište sa svih strana: stambene su zgrade građene uokolo zelene površine dvorišta, u kojem su bile smještene sve zajedničke prostorije. Oko ovih se stambenih blokova, a s tim povezanih socijalno-kulturnih i "real"-političkih koncepata, javljala jedna sasvim specifična rasprava, u kojoj se ogledala sva drama prve Austrijske Republike. Socijaldemokrati su svojim programom gradnje povezivali razvoj novog – socijalističkog – čovjeka, a građansko je protivljenje vidjelo u tom "stambenom boljševizmu" jedan oblik napada na svoje vrijednosti i društvenu ulogu.

Nažalost, ovdje nije mjesto za iscrpnu raspravu o svim već naznačenim elementima bečke stambene politike u međuratnom razdoblju. Ova diskusija, koja se unatoč razmjerno širokoj razradi u međunarodnoj literaturi ne može smatrati završenom, posebno je značajna jer zbog sveobuhvatnosti bečke stambene politike omogućuje "pojavljivanje" svih aspekata stambene politike.

2.3 Savezna politika stambene gradnje

Niti jedan drugi grad u Austriji nije slijedio primjer Beča, odnosno nije ga ni mogao slijediti zbog nedostatka odgovarajućih poreznih obveza u općinama (Beč je kao samostalna savezna država/pokrajina imao na ovom području odlučujuću prednost). Saveznu politiku stambene gradnje određivale su nakon raspada koalicije konzervativne snage – a one su se s nepovjerenjem odnosile prema državnim intervencijama na ovom području. Tako je i dalje postojala minimalna subvencija za stambenu gradnju (Socijalni stambeni fond, Savezni fond za stanove i stambena naselja, Stambene subvencije 1929), u svakom

slučaju za to namijenjena novčana sredstva su bila nedostatna a niti mjere subvencija nisu bile dovoljne za poboljšavanje lošeg stanja u stambenom području.

3. STANJE U STAMBENOM PODRUČJU U VRIJEME AUSTRO- I HITLEROVOG FAŠIZMA, II. SVJETSKOG RATA

Nakon što su autoritarne snage ukinule 1933. godine demokratske odnose i iz političkog djelovanja isključile socijaldemokratsku partiju, zaustavljena je i provedba bečkog programa stambene gradnje. U austrijskoj staleškoj državi, a također i nakon nacističke okupacije Austrije 1938. godine, zadržan je sustav ograničavanja visine stanarine. Gradilo se, međutim, jako malo novih stanova, a i to što se gradilo odnosilo se ponajviše na gradnju tvorničkih stanova u nekoliko privredno najznačajnijih područja. Ipak, broj slobodnih i raspoloživih stanova povećavao se – desetkovanjem stanovništva, ponajprije protjerivanjem i uništavanjem Židova. U Beču je između 1934. i 1939. godine "oslobođeno" oko 30.000 stanova (od 1938. ariziranjem, dok je za vrijeme rata taj broj bio znatno uvećan te se procjenjuje da se ukupan broj popeo na 80.000 "slobodnih" stanova, više negoli su općine u godinama poslije toga sagradile novih stanova).

4. STAMBENA POLITIKA U VRIJEME OBNOVE 1945-1954/55.

4.1 Posljedice rata i manjak stanova

Glede posljedica rata na pučanstvo i stambeni fond treba reći sljedeće:

Teško je brojčano iskazati odnose u stambenom području neposredno nakon rata. Usporedba dobivenih podataka mora uvijek biti povezana s procjenama, budući da su primjenjivane različite metode dobivanja podataka i različite definicije relevantnih veličina kao što su "domaćinstvo", "prenapučenost stana" i iz toga proizašao "nedostatak stambenog prostora". Pregled poslijeratnog stanja u stambenom području trebali bi omogućiti i sljedeći podaci, uz koje su za usporedbu navedene i međunarodne vrijednosti.⁸

8

Czasny, a. a. O. str. 217, 220, 240.

Tablica 1**Posljedice rata i stambena skrb 1945/51.**

	Austrija	SR Njemačka	Švicarska	Velika Britanija	Francuska
Udio u ratu razrušenih stanova u postocima 1939. odnosno 1945. g.	12	27	0	6	15
Domaćinstva po stanu 1945. g.	1,05	1,54	1,00	1,04	0,99
Broj osoba po stambenoj prostoriji	1,10	1,17	0,99	0,76	0,92
Udio loše opremljenih stanova u postotku (1945/51)					
bez WC-a	69	?	65	23	73
bez vode	66	22	34	17	38

Analizom ovih brojeva može se kazati: promatra li se samo kvantitativna opskrbljenost stanovima, onda je u SR Njemačkoj postojao najveći deficit. S obzirom na udio slabo opremljenih stanova, u Austriji je situacija znatno lošija.

4.2 Okvirni privredni i politički uvjeti za stambenu obnovu

U poslijeratnom razdoblju stvoreni su izvanredni odnosi na društvenom, političkom i privrednom području – izjednačavanje ovih odnosa sa "nultim stanjem", što se nažalost veoma često navodilo za Austriju, nije odgovaralo istini. O tome se ovdje ne može pobliže govoriti. Treba, međutim, ipak spomenuti postojanje određenog kontinuiteta centralističkih mehanizama, koji su u povijesti Austrije uvijek imali veliko značenje, najsnažnije se očitovali za vrijeme nacističkog režima, ali su ostali i u fazi poslijeratne obnove.

Više okolnosti uvjetovalo je takvo stanje: ponajprije, vladala je razmjerna suglasnost o tome da je obnovu moguće provesti samo kroz jedan središnji "sustav privređivanja", pod kojim se podrazumijevala stroga "kontrola plaća, cijena i proizvodnje" kao i centralni financijsko-politički zahvati; osim toga, situacija okupacije zahtijevala je institucionalno učvršćivanje centralističkih mehanizama. Tako se privredni i politički odnosi neposrednog poslijeratnog razdoblja u Austriji mogu smatrati idealnim plodnim tlom za stvaranje i razvijanje neokorporalističkog sustava, za koji je Austrija u literaturi ove vrste vrijedila kao idealan tip. Važna uloga koju je ovdje odigralo stanje okupacije često se krivo razumijevala i potcjenjivala.⁹

Što se tada događalo na području stambenih odnosa?

⁹

Za ovo usporedi: Bauer Eva: *Entwicklungsbedingungen für eine kooperative Gewerkschaftskonzeption unter Besatzungskontrolle. Am Beispiel des ÖGB 1945 – 1948.* Manuskript (Diplomarbeit), Wien 1982.

Ponajprije, raspodjela postojećeg stambenog fonda regulirana je preko općinskih sustava raspodjele, dok se na području obnove i gradnje novih stanova još morao razviti odgovarajući koncept. Velika je bila nestašica stanova, ali njihova se gradnja ipak nije nalazila na listama prioriteta privrednih zadaća, u svakom slučaju ne ondje gdje to nije bilo bezuvjetno potrebno radi pokretanja proizvodnje. S obzirom na međunarodne interese, treba pripomenuti da su sredstva koja je za gradnju stanova stavio na raspolaganje ERP-fond u slijedu provedbe američkog Marshallovog plana iz 1948. godine bila jako mala i davana su samo za gradnju radničkih stanova u određenim industrijskim područjima.

Nije ovo prilika da rekonstruiramo rasprave o stambenoj politici u poslijeratnom razdoblju. Glavna su se pitanja odnosila na vrstu i način financiranja (privatno ili javno, u kojem obliku), na organizaciju (privatna, državna, općinska, društvena), na krug povlaštenih osoba koje su mogle dobiti novosagrađene stanove (socijalno ugroženi, osobe bez dovoljno stambenog prostora, ratom oštećene osobe). Do danas nisu u cijelosti razjašnjeni svi razlozi donošenja ovakvih odluka. Ovo je u svakom slučaju u suovisnosti s političkim uvjetima neposrednog poslijeratnog razdoblja: Austrija se nalazila pod četverostrukom okupacijom Saveznika, koji su imali znatnog utjecaja na razvoj i tijek obnove. Mnoge su političke odluke tadašnjeg razdoblja rezultat ovoga utjecaja, a da se to nije znalo ili se toga nije bilo svjesno. Čini se da je tako bilo na području stambenih odnosa. Potvrda toga je rasprava između okupacijskih snaga i predstavnika austrijskih udruga i države u svezi s pravom nositelja stambene subvencije: tako su austrijske pokrajinske vlasti težile za institucionaliziranjem sustava subvencije u pojedinačnim pokrajinama, ali su zahtjevi nailazili na otpor kod okupacijskih snaga. Njihov je cilj, međutim, bio uspostavljanje jedne savezne, centralno upravljane subvencije – što je na kraju provedeno¹⁰. Tek godinu dana prije isteka Državnog ugovora omogućeno je pokrajinama da daju stambene subvencije, pri čemu su i dalje kompetencije pokrajina na ovom području ostale jako ograničene (usp. za ovo poglavlje tekst "Stambene subvencije 1954").

4.3 Savezne stambene subvencije 1948-1954/68.

4.3.1 Osnovne naznake o financiranju, o pravu građenja, vlasničko pravo, raspodjela

Potrajalo je nekoliko godina dok su rasprave u svezi s ovom problematikom ušle u program stambene politike oko kojeg su se suglasile političke partije, interesni zastupnici, a također i okupacijske snage. Dok su se u poslijeratnom razdoblju politički duhovi razilazili na pitanju države naspram privatnoga, dotle je gotovo

¹⁰

Za ovo usporedi: *Report of the United States (High Commissioner. No 1/November 1945 ff.*

vladalo jedinstvo u svezi sa središnjim pitanjem – pitanjem *financiranja*. Sve je trebalo financirati javnim sredstvima. Stoga ovo nije bila sporna točka, budući da privatnici nisu raspolagali nikakvim odgovarajućim sredstvima – ni kreditne institucije, niti pak potencijalni nositelji gradnje, niti k tomu "potrošači", odnosno, njihov su angažman sprečavale monetarno-političke mjere u poslijeratnom razdoblju. Pitanje kvazi-podržavljena financiranja stambene gradnje bilo je slično kao i u podržavljanju velikih industrijskih pogona s obzirom na ograničenost kapitala – više pitanje obveze negoli htijenja. Javna su se sredstva ulagala u različitim oblicima: davana su kao javni zajmovi nositeljima gradnje pod povoljnim uvjetima, kao i dodaci za otplaćivanje zajmova od tržišta kapitala. Razlika između ova dva oblika subvencija je u tome što je za državnu vlast bilo *ceteris paribus* povoljnije davanje javnih zajmova: to je vrijedilo kao subvencija, a time je dugoročno bilo i manje opterećenje proračuna negoli kod sustava davanja doplataka, u kojem se osnovno financiranje provodilo preko tržišta kapitala, zbog čega su i troškovi financiranja bili viši. Međutim, sustavi doplataka imaju prednost u tome što kratkoročno omogućuju bržu stambenu gradnju – svakako na teret gradnje u kasnijim godinama ili na teret javnog proračuna odnosno troškova stanovanja. Okvir svakog modela financiranja ili subvencije predstavlja polje napetosti između izvršenja potrebne stambene gradnje, prihvatljivih troškova stanovanja, uvjeta na tržištu kapitala kao i postojećeg opsega u javnim sredstvima.

S obzirom na *vlasnike* odnosno *nositelje* subvencionirane stambene gradnje odlučeno je da se odabere mješoviti sustav, u kojem su specifične uloge i funkcije dane državnim institucijama (općinama), privatnim vlasnicima stanova kao i stambenim udrugama od opće koristi. O ovom se aspektu potpore jako malo raspravljalo, kako u ranijim tako i u sadašnjim diskusijama. Subvencija za stambenu gradnju kroz državno financiranje i ne-državno vlasništvo znači (potencijalno) transformaciju javnih sredstava u ne-javni kapital. U slučaju davanja subvencija stanovima u posjedu općina, ova se transformacija događala zapravo s jedne razine državne politike (više) na neku drugu razinu (nižu). Za subvenciju stanovima i stambenim zgradama u privatnom vlasništvu subvencionirano je stvaranje privatnog kapitala. Sustav koji se nalazi između "tržišta i države" predstavljao je funkcionalnu isprepletenost državnog načina financiranja stambene gradnje i općih nositelja gradnje, što je odgovaralo austrijskoj stambenoj politici; drugačije negoli kod privatnih osoba ili privatnih privrednih pogona (poduzeća), najbitniji princip općekorisnosti predviđa da postignuti iznosi moraju ostati u krvotoku stambene privrede. To znači da će dugoročno na javno financiranje (jer se samo dugoročno stvaraju prihodi od iznajmljivanja stanova) doći i ono iz privatnih sredstava općekorisnih nositelja gradnje. Pritom se doduše radi o transformaciji javnih subvencija u pogonski kapital (kapital poduzeća); u svakom slučaju, radi se o kapitalu s određenom namjenom, a time i o jednoj vrsti "socijalnog kapitala". Najveći dio poslova u visokogradnji izvele su u poslijeratnom razdoblju stambene udruge od opće koristi (stambene zadruge i stambene udruge). Za austrijsku je stambenu politiku od velikog značenja povezanost državne subvencije i općekorisnosti, što ni u jednoj drugoj zemlji nije tako izraženo.

Kad je riječ o *posljedicama* koje je imala politika stambenih subvencija u svezi s raspodjelom stanova, može se naći jako malo naznaka prvobitno iskazanih intencija. Međutim, mora se kazati da to ni u kojem slučaju nije bila, a niti je danas, socijalna politika u užem smislu te riječi, već je to bila politika raspodjele – s financijski jačih na financijski slabije. To je u potpunosti isključeno i stoga što znatan dio svih slojeva društva nije mogao uzimati privatno financirane, kvalitativno i po veličini (površini) izuzetno dobre stanove, pa je tako subvencija morala pogađati i one s višim primanjima. Temeljni se koncept sastoji, kao i prije, u tome što se raspodjela vršila od onih koji su imali dovoljno stambenog prostora prema onima koji ga nemaju, koji su bez stanova. U biti, ovaj je princip jako dobar, teška je, međutim, njegova provedba: sustav subvencije koji počiva na srednjim slojevima pučanstva krije u sebi opasnost da, s jedne strane, dođe do prevelikog subvencioniranja društvenih slojeva s višim primanjima, a da, s druge strane, slojevi s nižim primanjima naiđu na previsoka troškovna ograničenja.

Od posebnog je značenja, također, i *dohodovno-politički aspekt stambenih subvencija*. Poslijeratne godine u Austriji karakterizirala su nastojanja da se postigne privredna stabilnost i njen rast. Od velikog su značenja bili i instrumenti zadržavanja rasta plaća i cijena: stoga treba i u ovom svjetlu promatrati i stambene subvencije. Održavanje niskih stanarina u starim i novosagrađenim stanovima bilo je važan gospodarstveni cilj, kojeg je trebalo postići razmjerno rigidnim zakonskim zahvatima i značajnim subvencioniranjem.

4.3.2 Fond za obnovu kuća za stanovanje i vlasništvo stana

Jedna od prvih općih mjera austrijske države u 1948. godini na području stambene politike odnosila se na organizaciju i financiranje obnove u ratu razrušenih stanova. Osnivanjem fonda koji će novčana sredstva namicati od dodatka poreza na dohodak i poduzeća kao i dodatka na stanarine trebalo je omogućiti da se "vlasnicima kuća nadomjesti izgubljena imovina (kuće) a stanodavcima izgubljeni stambeni prostor pod podnošljivim uvjetima"¹¹. To je izvršeno davanjem vlasnicima kuća zajmova u punom iznosu troškova gradnje kuće; ovaj je zajam imao rok otplate od 100 godina (kasnije je taj rok skraćen) i bio je beskamatni. Gornje su granice stanarina u ovim stanovima bile određene na temelju visine iznosa zajma kojeg je trebalo vraćati i iznosile su oko 2,00 ATS po četvornom metru. Iako ovaj oblik subvencije nitko nije smatrao sastavnim dijelom gradnje socijalnih stanova, on je ipak uz tada sagrađene bečke općinske stanove, predstavljao najpovoljniju varijantu za stanare u novosagrađenim stanovima. Pravo na takve stanove imali su oni stanari čiji su stanovi bili razrušeni tijekom rata. Kroz ovaj se fond trebala, dakle, izvršiti preraspodjela posljedica rata – od osoba koje nisu stradale u ratu prema osobama koje su u ratu oštećene. Međutim, ovaj je temeljni koncept bio samo jedna duhovna,

11

Bundesministerium für Handel und Wiederaufbau: *15 Jahre Wohnhaus-Wiederaufbaufonds*. Wien 1964. str. 8.

zamišljena konstrukcija, dok je stvarnost izgledala sasvim drukčije, što je opet bilo u tijesnoj svezi s institucionaliziranjem vlasništva nad stanovima u Austriji. Do 1948. godine nije postojalo privatno vlasništvo nad stanovima – ali ne zbog toga što bi u ovoj sredini bio ukorijenjen socijalistički način razmišljanja koji nije bio sklon ideji privatnog vlasništva nad stanovima, nego ponajprije stoga što je širi krug državnih namještenika (koji su inače prednost davali privatnom vlasništvu) takvu ideju privatnog vlasništva nad stanovima prihvaćao sa skepsom. Vlasništvo nad stanovima u kućama s više stanova trebalo je – prema njihovim shvaćanjima – biti povezano sa zajedničkim vlasništvom nad zemljom na kojoj je sagrađena kuća, kao i na zajedničkim prostorijama kuće, čime bi se izgubilo istinsko vlasništvo nad kućom, a time i mogućnost raspolaganja njome. Ipak, na koncu su prevladala mišljenja zagovaratelja vlasništva nad stanovima te su u tu svrhu doneseni i odgovarajući zakoni.

Zanimljivo je ovdje spomenuti i isprepletenost s obnovom razrušenih stanova. Nakon toga mnogi su se vlasnici kuća odlučili prodati obnovljene stanove. Došli su prijašnji stanari koji su, doduše, posjedovali formalno pravo na ove stanove, ali nisu mogli platiti njihovu prodajnu cijenu. To su bili pripadnici bogatijih slojeva pučanstva, koji su tako – osim prodavača – postali i korisnici fonda.¹² Iskazano brojkama to izgleda ovako: u Austriji je iz Fonda za obnovu stambenih kuća (Wohnhaus-Wiederaufbaufond/WWF) do 1968. godine financirana gradnja novih namjesto gotovo 90.000 do temelja razrušenih stanova, od čega se oko 55.000 stanova nalazi u privatnom vlasništvu stanara. Ovi su stanovi danas djelomično već ponovno prodani ili su ih stanari dalje iznajmljivali.

4.3.3 Savezni fond za gradnju stanova i stambenih naselja

Osim Fonda za obnovu stambenih kuća, utemeljen je i institucionaliziran, također, još jedan, drukčiji oblik središnje stambene subvencije: Savezni fond za gradnju stanova i stambenih naselja (Bundes-Wohn- und Siedlungsfond). Ovaj je fond već bio osnovan u međuratnom razdoblju, ali je zbog jako loše financijske osnove bio gotovo beznačajan. Nova se podloga utemeljuje od 1948. godine, i to uvođenjem namjenskog poreza u obliku "doprinosa poslodavaca i posloprimalaca za stambene subvencije". Socijalno-politički cilj ove akcije bio je "poboljšavanje stambenih uvjeta stanovništva s niskim primanjima" (Statut Fonda). Iz ovog su fonda odobravani javni zajmovi i anuitetski dodaci, dakle dodaci na povratna plaćanja za bankovne kredite. Drukčije negoli kod Fonda za obnovu, ovdje je trebalo u financiranje uvući i privatni kreditni aparat. Potpomagana je samo gradnja stanova koju je vodila općina i stambena poduzeća od opće koristi, čime je njihova egzistencija dobivala sasvim novu osnovicu. Iako se potpora, koja se dobivala preko ovoga fonda, koristila za gradnju stanova za "srednjestojeće" slojeve stanovništva, ipak se u zakonskim

12

Za ovo usporedi: Rizy Lisl: *Schwerpunkte sozialistischer Wohnungspolitik 1945 – 1972*. Manuskript (dissertation), Wien 1979. str. 224ff.

odredbama stanarima nije određivala nikakva gornja granica u njihovim primanjima. Raspodjela stanova prepuštena je onima koji su ih gradili, koji su bili nositelji gradnje. Stoga je upitno u kolikoj su mjeri subvencije stvarno i činjenično koristili oni kojima su one prema Statutu i bile namijenjene, jer su se vlastita sredstva u iznosu od 10% troškova gradnje mogla prebaciti na stanare. Treba još pripomenuti da je ponajprije bila predviđena stambena subvencija stanova za iznajmljivanje, koji su se od 1967. godine mogli prenositi u privatno vlasništvo, što je na određeni način značilo privilegiranje stanara u odnosu na korisnike drugih oblika stanovanja. Uvjeti za dobivanje subvencije bili su nepovoljniji negoli pri Fondu za obnovu: javni su zajmovi iznosili najviše 50% troškova gradnje (u Beču je i u Koruškoj bilo više dodatnih pokrajinskih oblika potpore), na njih se (zajmove) plaćala kamata od 1%, dok je anuitet iznosio 2% troškova gradnje, iz čega je proizlazio i rok vraćanja od 70 godina; anuitetski su dodaci odobravani samo u ograničenom broju. U usporedbi sa stanovima iz obnove, ovdje su tekući troškovi bili razmjerno visoki (kretali su se – ovisno o godini gradnje – između 3,5 do 9,5 ATS po četvornom metru) čime su, u odnosu na Fond za obnovu gradnje kuća za stanovanje, bili podložni internoj dinamici, budući da su dodaci na povratna plaćanja za zajmove tržišta kapitala (koji su se morali uzimati za financiranje jednog dijela troškova gradnje) bili ukinuti nakon dvanaest godina. Tako je u cijeloj Austriji od 1968. godine iz sredstava Saveznog fonda za gradnju stanova i stambenih naselja financirana gradnja 152.000 stanova.

Na prvi se pogled može činiti potpuno opravdanim supostojanje dvaju predočenih oblika stambenih subvencija (ako se u obzir ne uzmu nesporezumi u svezi s uvođenjem vlasništva nad stanovima koje je financirao Fond za obnovu). Ali: političke su razlike, snažnije nego stvarni razlozi, stvorile dva različita oblika subvencije prema različitim kriterijima. Samo iz oblika i načina njihova upravljanja može se zaključiti da su oba poslijeratna fonda za subvencije iskazivala jednoznačnu partijsko-političku situiranost: Fond za obnovu kuća za stanovanje "pripadao je" Saveznom ministarstvu za trgovinu i obnovu u kojem je dominirala Austrijska narodna partija (nekadašnja Kršćansko-socijalna partija), dok je Savezni fond za gradnju stanova i stambenih naselja "pripadao" Ministarstvu za socijalnu skrb, kojim je upravljala Socijalistička partija. Začudujuće je da se u jednoj kompromisima tako bogatoj klimi kasnih 40-ih i 50-ih godina, kada je utemeljeno poznato "Privredno i socijalno partnerstvo", nije mogao naći nikakav drugi način sučeljavanja interesa. Može se pretpostaviti da se ovdje radilo o promicanju unutaraustrijske konstelacije snaga i interesa u odnosu spram namjera okupacijskih sila, odnosno o tome da je u ovom slučaju austrijskim partnerima uspjelo u ovom konfliktu izigrati pojedine okupacijske sile. (U površnom promatranju austrijske poslijeratne povijesti često se polazi od toga da su četiri okupacijske sile u osnovi slijedile različite strategije glede poslijeratne obnove Austrije. Ovo se, međutim, odnosi isključivo na prve godine poslije rata, i to samo u ograničenom obliku. U početku je dominirao zajednički interes za središnjim nadzorom, a time i za institucionaliziranjem centralističkih nadzornih mehanizama i instrumenata upravljanja.)

4.4 Gradnja općinskih stanova u Beču

Pored saveznih potpora, u Beču se provodio i općinski program gradnje stanova iz sredstava općinskog proračuna. Zbog novih političkih odnosa nije više bilo moguće uvesti neki općinski namjenski porez. Do kraja pedesetih godina odustalo se od refinanciranja uloženi novčanih sredstava, čime su stanarine mogle i dalje ostati niske (1,00 ATS/m²). Od početka šezdesetih godina počinje se obračunavati i jedna od amortizacijskih komponenti. Unatoč tome troškovi stanovanja bili su niži negoli u stanovima sagrađenim subvencijama (iznimka: Fondovi za obnovu gradnje kuća za stanovanje). U razdoblju od 1945. do 1972. godine sagrađeno je oko 100.000 općinskih stanova, dok je u razdoblju od 1946. do 1958. godine stambenim subvencijama sagrađeno oko 53.000 stanova.

4.5 Politika stanarina u procesu obnove

Za razumijevanje austrijske politike u svezi s gradnjom novih stanova posebno je zanimljiva suovisnost između stambenih subvencija i politike stanarina. U svezi s time u Austriji je već od međuratnog razdoblja poduzimana neka vrsta pogodbe, koja ne slijedi uvijek strategiju što snažnijeg utjecaja na tržište stanova (kao što je možda bilo predviđeno konceptom programa gradnje stanova Općine Beč u međuratnom razdoblju), već se koristi mogućnošću usklađivanja interesa velikih partija i interesnih udruga: "nešto više tržišta" na području stanarina za "nešto više države" u gradnji novih stanova.

Tijekom razdoblja obnove, u kojem je jedan od glavnih i najviših ciljeva bio nadzor cijena (koji je bio manje djelotvoran negoli kontrola plaća), stanarine su ostale podređene "starim" ograničenjima – što se posebice odnosilo na fond starih stanova (sagrađenih prije 1945. godine). Oslobađaju se stanarine za stanove financirane poslije 1945. godine. Zbog monopola kojeg su imali iznajmljivani stanovi, sagrađeni sredstvima potpore za gradnju stanova, za koje princip plaćane stanarine nije vrijedio (ili zbog odredbi stambene općekorisnosti ili zbog odredbi same potpore), nije došlo do povećanja privatne gradnje kuća za iznajmljivanje.

U svezi s principom plaćene stanarine, koja je koliko princip stambene općekorisnosti toliko i princip zakona subvencije, treba kazati sljedeće: razlike u troškovima gradnje i različiti modeli financiranja uvjetovali su u Austriji postojanje vrlo velike razlike u stanarinama, koja je i u međunarodnim razmjerima jako visoka i predstavlja stalni predmet diskusije.

5. DRŽAVNI SUVERENITET I STAMBENE SUBVENCije OD 50-IH GODINA

5.1 Stambene subvencije 1954.

Sredinom pedesetih godina utemeljuje se jedan sasvim novi oblik subvencije: Stambena subvencija 1954 (WBF 54), koncept koje je već tada odgovarao

konceptu današnje subvencije za stanovanje. Ono novo i bitno sastojalo se u tome što je to sada bila pokrajinska subvencija – što se odnosi na oblikovanje uvjeta dobivanja subvencije, pri čemu su, međutim, postojala razmjerno jaka ograničenja saveznog zakonodavstva. Najveći dio novčanih sredstava dolazio je iz saveznih poreza. Već smo upozorili na povezanost između institucionaliziranja autonomije u gradnji za pojedine pokrajine (iako u ograničenom obliku) i završetka okupacije (Državni ugovor iz 1955. godine). Treba ukazati i na to da s uspostavljanjem novog oblika stambenih subvencija nisu prestali postojati i "stari" fondovi, nego su i dalje paralelno djelovali.

Financijska sredstva za stambene subvencije namicana su iz dodataka na poreze na dohodak i od udruga te dodatno iz općih pokrajinskih sredstava. Prema odredbama Saveznog fonda za stambenu gradnju i gradnju stambenih naselja proširen je popis objekata "kojima je potrebna subvencija": mogla se financirati gradnja stambenih zgrada u privatnom vlasništvu kao i gradnja privatnih stanova, dok su se kao nositelji gradnje za posljednji oblik (gradnja privatnih stanova) mogle pojaviti privatne ili pravne osobe. I dalje, stambene subvencije nisu mogli dobiti oni koji su željeli graditi privatne stanove za iznajmljivanje, što su radile privatne osobe ili poduzeća koja nisu spadala u krug općekorisnih stambenih organizacija. Mjere subvencija sastojale su se u odobravanju pokrajinskih zajmova u visini od najviše 90% troškova gradnje i u odobravanju anuitetskih dodataka; 10% troškova gradnje morali su snositi oni koji su tražili potporu, pa su time ti troškovi kasnije prebacivani na one koji su iznajmljivali stanove, odnosno na vlasnike stanova. Stanarima nisu određivana nikakva ograničenja s obzirom na korištenje stana. Pri dobivanju stana troškovi su bili isti kao i kod Fonda za gradnju stanova i gradnju stambenih naselja, ali su u svom trajanju bili povoljniji, budući da nisu podlijegali nikakvoj dinamici. U Austriji je u razdoblju od 1955. do 1967. godine iz sredstava stambenih subvencija 1954. financirana gradnja 125.000 stanova.

5.2 Stambene subvencije 1968. i 1984.

U vrijeme samostalne vladavine Austrijske narodne partije izjednačeni su 1968. godine svi oblici potpore (Zakon o stambenim subvencijama 1968), "stari" su fondovi prestali postojati, namicanje novca bilo je centralizirano. Kako je već spomenuto, novi je oblik stambenih subvencija odgovarao uzoru stambenih subvencija iz 1954. godine, ali je odobravanje anuitetskih dodataka bilo potpuno isključeno. Novo je bilo uvođenje gornjih granica primanja za one koji su dobivali stanove sagrađene sredstvima subvencija kao i odobravanje osobne subvencije u obliku stambene pomoći osobama s niskim osobnim primanjima. Ovaj je oblik subvencije bio prikladan za izravnanje opterećenja stambenih troškova za slojeve s različitim primanjima. Slabosti su bile u tome što je ovako bilo teško kalkulirati troškove za stanovanje i što je pri premještanju pomoći s objekta na subjekt moglo doći do prevelikog opterećenja proračuna, slično kao i u slučaju pomoći anuitetskim dodacima.

Više je zakonskih uredbi mijenjalo načine stambenih subvencija, a kao najznačajniji oblik subvencije treba navesti onaj iz 1972. godine kojim je u vrijeme

samostalne socijalističke vladavine ponovno uvedena subvencija anuitetskim dodacima. S ovom novom odredbom djelomično je ukinut i jedan od bitnih principa subvencija: princip iznimno niskih iznosa troškova stanovanja, što je bilo na snazi u obliku usklađenog rasta plaća u korist jačanja, osnaženja privrede. Nova je subvencija – uz daljnje niske početne troškove – predviđala razmjerno jako dinamiziranje stambenih troškova u idućem razdoblju. Samo oni koji nisu dobili novosagrađene stanove nisu mogli dobiti ni subvencije za stanarine. Nije se ulazilo u rasprave o postojećim ugovorima o iznajmljivanju i zajmovima. Stoga se od sredine 70-ih godina stvaraju jako velike razlike u troškovima stanovanja.

5.3 Stambene subvencije od 1989. godine – decentralizacija

Već je 1989. godine učinjen prvi važan korak: stambene subvencije u cijelosti se prepuštaju kompetenciji saveznih (pokrajinskih) zemalja, naravno ne na dosljedan način: doduše korištenje sredstava subvencije nalazi se u rukama pokrajina, ali ne i namicanje tih sredstava, što je i dalje ostalo u djelokrugu savezne države. U to je vrijeme najveći dio sredstava ove subvencije dolazio iz udjela u porezu na prihode i od udruga, a ona su prema određenom ključu raspodjeljivana saveznim pokrajinama. Stoga se još nije stišala diskusija o svrhovitosti ovoga koraka.

Posljedica ove decentralizacije jest u tome što se povećavala mnogostrukost modela subvencije. U to se vrijeme subvencija davala i putem modela čistih anuitetskih dodataka (koji su – *ceteris paribus* – dvostruko "skuplji" nego usporedivi modeli pozajmljivanja) i putem javnih zajmova. Ovo je posljedica kako različitih odnosa na regionalnim stambenim tržištima tako i različitih mišljenja o djelotvornosti instrumenata subvencije. Prosječna kamatna stopa na kapital uložen u gradnju stanova (mješovito financiranje preko zajmova tržišta kapitala, stambenih subvencija, preko vlastitih sredstava samih graditelja) – računano za razdoblje od 50 godina – iznosi između 4 i 6%, ovisno o modelu subvencije. Jedan od bitnih elemenata različitosti modela financiranja jest i razmjerno širok prostor djelovanja ovih veličina, što oslikava i današnja situacija stambenih subvencija u Austriji.

6. ZAKLJUČAK

Kod austrijskog se modela stambenih subvencija radi o modelu koji se ne može usporediti niti s jednim drugim europskim modelom. Najveći dio novogradnje (danas oko 80%, pri čemu postoje jako velike regionalne razlike) građen je korištenjem sredstava za stambene subvencije te time i podliježe nadzoru odabira stanova i iznosu cijene stanovanja. Ovdje se radi o jednoj sveopćoj politici skrbi (socijalnoj politici) s visokim udjelom privredno-političkih implikacija. Ovdje je socijalno-politički element – bez obzira na općinsko središte – sasvim u drugom planu, posebice ako se socijalna politika shvaća u njenom užem smislu i ako se pod tim podrazumijevaju mjere pravične raspodjele u korist

socijalno ugroženih i obespravljenih slojeva stanovništva. Mnogi stoga hoće kazati da se ovdje radi o "subvenciji srednjem sloju društva".

I dohodovno-politički aspekti također imaju svoju tradiciju u austrijskoj stambenoj politici: umjereni troškovi stanovanja jedna su od pretpostavki niske dohodovne razine, postizanje koje je bilo jedan od prioriteta privredno-političkih ciljeva austrijske politike, prije svega u godinama poslije II. svjetskog rata. Ova se činjenica jedva i spominje u raspravama u javnosti, iako je njeno značenje znatno veće negoli se općenito misli.

Kamen temeljac za ovu i ovakvu stambenu politiku položen je neposredno u poslijeratnom razdoblju. Što se tiče općinske gradnje stanova u općini Beč, može se konstatirati ograničeni kontinuitet od međuratnog razdoblja. Zakazivanje tržišta u vrijeme prije prvih mjera subvencije (u Beču do možda 1920, u ostalim saveznim zemljama Austrije do 1945. godine), uz duhovnu odsutnost djelotvornih državnih korektiva, riješeno je sveobuhvatnom stambenom politikom, čije su intencije bile zamašnije negoli stvaranje pretpostavki za (ponovno) stavljanje u funkciju tržišnih snaga. Instrumentarij stambene politike ugrađen je za nadzor i upravljanje bitnim područjima privredne i socijalne politike te je smjerao, također, u daljnjem tijeku isključiti slobodno financiranje stambene gradnje.

Funkcionalnom isprepletenošću stambenih subvencija i stambenom općekorisnošću u Austriji se dospijeva na područje između tržišta i države, koje dugoročno treba dovesti do jačanja privatnog financiranja kroz općedruštvene nositelje gradnje (stambene zadruge i stambene udruge). Međutim, i vlasnička potpora ima ovdje znatno višu vrijednost negoli u drugim zemljama, što treba djelomično cijeliti kao tržišno-privredni element. Ova je procjena međutim veoma ograničena budući da je najveći dio vlasničkih modela bio više subvencioniran i postao usporediv obliku iznajmljivanja – što nije ostalo bez kritike. Uzrok iracionalnostima koje su se događale u svezi sa subvencioniranjem privatnih stambenih zgrada i privatnih stanova treba zapravo tražiti u ideološko-politički obilježenoj pozadini koncepta stambene politike.

Predmetom diskusija o stambenoj politici postali su koliko već predočena decentralizacija subvencija toliko i stvarno demografski uvjetovana (u prvo vrijeme krivo procijenjena) aktualna stambena nestašica i s tim povezani problemi financiranja. Jedan od bitnih prijedloga u reformi stambene politike jest ponajprije smanjivanje razlika u troškovima stanovanja, koji su rezultirali različitim modelima financiranja, što bi se postiglo ukidanjem povoljnih stanarina i povratnog plaćanja (otplate) u starijim stanovima u korist povećanja iznajmljivanja stanova u novogradnji. Također, traženje dugoročno djelotvornih prilagodljivih modela subvencioniranja središnja je točka u području reforme stambenih subvencija i stambenih udruga od opće koristi. Aktualni se prijedlozi odnose na dugoročno uspostavljene sustave vlastitog financiranja, koji bi što je više moguće iz poreznih sredstava potisnuo sadašnji oblik subvencioniranja.

Također, predmet ove rasprave jest i zahtjev da se u području stambenih odnosa pojačaju tržišno-privredni elementi. Ovi zahtjevi upućuju na prijelazno

razdoblje financiranja iz privatnih sredstava i premještanja javnih subvencija kao oblike subvencija stanara i na indirektnu subvencije. Svakako, zastupnici ovih zahtjeva nisu mogli odgovoriti na prigovor da za javnu vlast ovi oblici subvencija dugoročno iziskuju više sredstava i kriju više nesigurnosti negoli sadašnji sustav. Jedna od daljnjih poteškoća jest i ta što se kratkoročna očekivanja uspjeha privatnog financiranja u području stambenog mogu teško realizirati, odnosno što se racionalnost privatnog financiranja u stambenoj sferi nalazi u proturječju prema dugoročnim zahtjevima financiranja i oblikovanja cijena.

Preveo s njemačkog Ivan Markešić

LITERATURA

Bauer Eva: *Entwicklungsbedingungen für eine kooperative Gewerkschaftskonzeption unter Besatzungskontrolle. Am Beispiel des ÖGB 1945 – 1948.*

Bauer Eva, Stigel Wolfgang: Fehlleistungen im Sozialwohnungsbestand, *Publikation des Instituts für Stadtforschung* Nr. 76, Wien 1986

Czasny Karl: Vergleich der Wohnungspolitik in sechs europäischen Staaten. Unter Berücksichtigung der Wohnbedürfnisse sozial Schwacher. *Publikation des Instituts für Stadtforschung* Nr. 78, Wien 1988

Czerny Margarete: *Verteilungswirkungen der Wohnbauförderung in Österreich*, Wien 1987

Hautmann Hans, Hautmann Rudolf: *Die Gemeindebauten des Roten Wien 1919 – 1934*, Wien 1980

John Michael: *Hausherrnmacht und Mieterelend 1890 -1923*, Wien: Verlag für Gesellschaftskritik, 1982

Kainrath Wilhelm: Die Wiener Mietengesetzgebung – Langzeitversuch in verbrauchswertorientierter Naturalwirtschaft (1983). In: *Verändert die Stadt*. Wien: Picus Verlag, 1988

Kepplinger Brigitte (Hrsg.): *Wohnen in Linz. Zur Geschichte des Linzer Arbeiterwohnbaues von den Anfängen bis 1945*. Wien; Köln; Graz: Böhlau, 1989

Korinek Karl, Nowotny Ewald (Hrsg.) *Handbuch der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft*. Wien: Orac Verlag, 1994

Matznetter Walter: *Wohnbauträger zwischen Staat und Markt. Strukturen des Sozialen Wohnungsbaues in Wien*. Frankfurt: Campus Verlag, 1991

Novy Klaus: *Genossenschafts-Bewegung*. Berlin: Transit Verlag, 1983.

Papa Oscar: *Housing Systems in Europe: Part II*, Delft University Press, Delft 1993

Report of the United States (High) Commissioner. No 1/November 1945 ff

Rizy Lisl: *Schwerpunkte sozialistischer Wohnungspolitik 1945 – 1970*. Manuskript (dissertation), Wien 1979

Seidl Hans: *Der Wiener Wohnungsbedarf und die Wohnbaufinanzierung*. Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung, 3. Sonderheft, November 1946

Verbindungsstelle der Bundesländer beim Amt der Niederösterreichischen Landesregierung: Die Wohnbaufinanzierung des Bundes, der Bundesländer und Gemeinden, Wien, Jg. 1961ff

Zelle K. et al.: Prognosen zur Wohnbauförderung bis 1996. *Publikation des Institut für Stadtforschung* Nr. 77, Wien 1986

HOUSING PROMOTION IN AUSTRIA – HISTORICAL DEVELOPMENT AND CONCEPTS

Eva Bauer

Union of Non-Profit Housing Organization of Austria, Vienna

Starting with a comparison of the Austrian system of housing promotion with those of other European countries, the article deals with the development of the present system. The description of the history of housing promotion in Austria goes back to the 19th century when public action in housing was very limited. The today's system of security of tenure was introduced during the Austrian monarchy at the end of world war I; the respective principles were transformed into a republican law in the 1920s. At that time promotion of housing construction via a special tax system was only performed by the city of Vienna. On a nation wide base housing promotion was founded in the years after the end of world war II, when a political consensus could be reached about its necessity. In functional linkage with non-profit housing a system of public subsidization of housing construction – mainly via public loans and later on via operating subsidies in addition – was created. Public funds for housing promotion were and still are fed by a certain share of income and corporation tax as well as repayments for the public loans. Public grants are not restricted to the rental sector but also go to owner occupied dwellings as well as homeowners. The article ends describing the actual discussion, which is partly caused by the actual shortage in housing supply but also deals with the very general question of the role and necessity of public intervention into housing.

WOHNBAUFÖRDERUNG IN ÖSTERREICH – HISTORISCHE ENTWICKLUNG UND KONZEPTE

Eva Bauer

Österreichischer Verband gemeinnütziger Bauvereinigungen, Wien

Ausgehend von einem Vergleich des österreichischen Systems der Wohnbauförderung mit jenen anderer europäischer Länder beschäftigt sich der Artikel mit der Entwicklung des derzeitigen Systems. Die Geschichte der Wohnbauförderung geht zurück in das 19. Jahrhundert, als öffentliche Eingriffe in das Wohnungswesen noch sehr beschränkt waren. Das heutige System des Mieterschutzes wurde am Ende des I. Weltkrieges durch die österreichische Monarchie eingeführt, seine Prinzipien wurden in den 1920er Jahren in ein Gesetz der Republik transformiert. Während dieser Periode existierte Wohnungs-Neubauförderung mittels eines speziellen Steuer-Systems nur in der Gemeinde Wien. Auf nationaler Ebene wurde die Wohnbauförderung in den ersten Jahren nach Ende des II. Weltkriegs gegründet, basierend auf einem politischen Konsens ihrer Notwendigkeit. In funktionaler Verknüpfung mit der Wohnungs-Gemeinnützigkeit wurde ein System der Wohnbau-Subventionierung geschaffen, das in der Hauptsache auf öffentlichen Darlehen und später auch auf Annuitätenzuschüssen aufbaute. Die öffentliche Förderungsmittel stammen aus einem bestimmten Anteil der Einkommen- und Körperschaftssteuer sowie aus Rückflüssen öffentlicher Darlehen. Die Förderung ist nicht auf den Mietwohnungsbau beschränkt, öffentliche Mittel werden auch für die Errichtung von Eigentumswohnungen und Eigenheimen gewährt. Im Artikel erfolgt auch eine Beschreibung der aktuellen Diskussion, die teilweise infolge der aktuellen Knappheit an Wohnraum entstanden ist, zum Teil aber auch die generellen Fragen der Rolle und Notwendigkeit öffentlicher Eingriffe in das Wohnungswesen zum Gegenstand hat.