

OPĆE KARAKTERISTIKE STAMBENIH SUBVENCija U AUSTRIJI – EVALUACIJA PREDNOSTI (+) I NEDOSTATAKA (-)

Troper Reinhard

Gradska uprava, Beč

UDK 365 (436)

Pregledni rad

Primljeno: 10. 1. 1994.

Rad pokušava istaknuti osnovne značajke sustava subvencioniranog stanovanja u Austriji i procijeniti da li ove atribute, sažete u 28 točaka, treba smatrati prednostima ili nedostacima sustava. Jasno je da ovakvom ocjenjivanju valja pristupiti vrlo pažljivo jer ono uvijek ovisi o ukupnom gospodarstvenom i financijskom okviru te političkim stajalištima. Po mišljenju pisca, neke od osnovnih prednosti austrijskog sustava stambenih stimulacija su manje-više stalan opseg novčane potpore i usmjeravanje na subvencioniranje troškova izgradnje objekata, uglavnom u obliku dugoročnih javnih zajmova s niskim kamatnim stopama. Ova vrsta subvencija otvara, bar dugoročno, mogućnost postizanja održivog sustava. S druge strane, izrazita segmentacija tržišta stanovanja, nedostatna prilagodba na promjenljive uvjete, velike i neopravdane razlike u visini stanarina, razmjerno niska socijalna učinkovitost subvencija te manjak objektivnih oblika njihove razdiobe kao i razdiobe stanova mogli bi biti smatrani osnovnim nedostacima.

1. Nadstranački konsenzus o stambenim subvencijama (WBF) i ulozi građevinskih udruga od opće koristi (GBV) (+), ali i stranačko-političke zaklade (-), nikakva "socijalna" stanogradnja u užem, odnosno u engleskom smislu riječi, već "dotirana" stanogradnja (u švedskom značenju).¹

1

Ovaj je članak nastao na temelju većeg broja diskusija s mr. Evom Bauer i prof. dr. Walterom Matznetterom. Autor članka zahvaljuje na dragocjenim poticajima. Redoslijed navedenih 28 točaka ne predstavlja nikakvo vrednovanje.

Kao i u većini zapadnoeuropskih zemalja, tako se ni u Austriji principijelna potreba subvencioniranja stanogradnje za slojeve stanovništva s nižim prihodima uopće ne dovodi u pitanje. Taj principijelni stranačko-politički konsenzus, koji povrh toga u sebi sadržava subvencioniranje stanogradnje kod širih dijelova stanovništva, čini unatoč svim razilaženjima u razumijevanju detalja možda jedan od najdjelotvornijih načina stambene subvencije od godine 1945.

Kod subvencioniranja služimo se u etažnoj gradnji gotovo isključivo instrumentom građevinskih udruga od opće koristi (GBV). Ova udruga ima središnju ulogu pri dovršenju stanova – ne samo za stanovnike sa slabijim prihodima već i za šire dijelove stanovništva – i kao takva stoji iznad svih postojećih razlika među strankama te nema diskusije oko središnje uloge te udruge. Jedan ne manje važan razlog za ovo slaganje svakako je okolnost, da svi GBV-i stoje u prijateljskom odnosu s jednom od dosad dvije velike stranke. Taj bliski odnos dopuštao je strankama da kroz dugo razdoblje "brinu" o opskrbi stanovima dotičnih korisnika.

U međunarodnoj usporedbi, samo kod malog dijela subvencija riječ je o "socijalnoj stanogradnji" u užem smislu. Tu naročito spada gradnja općinskih stanova, ograničena isključivo na Beč te gradnja dijela stanova za iznajmljivanje uz specijalno subvencioniranje.

2. Potencijalni *instrument konjunktur*ne politike koji pojedine pokrajine pokušavaju koristiti, postavljen je napokon i na saveznoj razini 1982/83.

Stambene subvencije osiguravaju visoku razinu zaposlenosti putem stalnog financiranja. (+)

U međunarodnoj usporedbi može se govoriti o razmjerno velikom i razmjerno konstantnom obujmu državnih subvencija. Taj se obujam državnih subvencija povoljno i stabilizirajuće odražava na konjunktorni razvoj. U fazama privredne recesije uvijek se pokušavalo ponajprije utjecati na stanje na tržištu radne snage povećanjem aktivnosti poticanja gradnje (kratkoročnim preusmjeravanjem sistema subvencija, tj. ukidanjem zaliha ili zahvaćanjem u buduću proračun, a time i povećanjem opsega gradnje. Na saveznoj razini ta je anticiklička funkcija izražena u posebnim programima gradnje stanova 1982. i 1983. godine. Ali većina saveznih pokrajina pokušala je reagirati i na tu fazu stagnacije povećanjem obujma subvencionirane stanogradnje.

3. Politika stambenih subvencija uvijek je primarno politika nove gradnje, međutim za ljude s nižim primanjima uvijek je važniji postojeći stambeni fond. Za Austriju je karakteristična "*segmentirana stambena politika*": ne postoji "opća stambena politika", već se politika nove gradnje i politika prema postojećem stambenom fondu promatraju i zakonski uređuju odvojeno (-).

Jedan od najvećih nedostataka austrijske stambene politike predstavlja to da već odavno poznata međuovisnost novogradnje i postojećeg fonda nije do sada dovela do stvaranja integralne stambene politike. Na probleme koji se pojavljuju reagira se uglavnom pojedinačnim mjerama (ili u dijelovima nove gradnje ili pak u dijelovima postojećeg fonda). Za ovakvo stanje kriva je dijelom i raspršenost

kompetencija. Za novu gradnju odgovorni su ministarstvo financija (za pribavljanje sredstava), ministarstvo privrede (za nadzor trošenja sredstava) te pojedine savezne zemlje (za realizaciju). Za privatni stambeni fond koji nije subvencioniran mjerodavno je pak ministarstvo pravosuđa. Trećom promjenom Zakona o stanarskom pravu (u jesen 1993) savezne su zemlje postale odgovorne i za određivanje cijena stanovanja u privatnim kućama.

Za taj najnoviji zakon karakterističan je pokušaj da se visina stanarina u tim privatnim kućama veže za visinu stanarina u subvencioniranim novogradnjama. Unatoč svim nedosljednostima koje su nastale na temelju kompromisa između različitih lobija, to je ipak korak prema "jedinствenoj stambenoj politici" i znači jednu novu kvalitetu.

4. Poticanje sanacijske djelatnosti (+)

Od sredine osamdesetih godina snažno se potiče poboljšanje kvalitete (povišenje standarda) pojedinih stanova kao i saniranje starijih zgrada, naročito u Beču. Cilj tih poticajnih mjera jest čuvanje tog stambenog fonda unatoč podizanju kvalitete stanovanja. Na taj način znatno je smanjen udio loše opremljenih stanova (bez vode i WC-a) u ukupnom fondu.

5. *Konstantno* (niti realno niti nominalno, ali se može iskalkulirati) *financiranje preko masovnih poreza*, osobito preko poreza na plaće i njihovu dinamiku (+); ne postoji, međutim, orijentacija na predvidljive srednjoročne potrebe (prije svega razvoja domaćinstava). (-)

Sredstva za stambene subvencije u Austriji se namiču preko fiksnih udjela masovnog oporezivanja, koji su strogo namjenski. Pri tome, porez na plaće od 53% daje svoj udio za stanogradnju od 23%, porez na prihode sudjeluje sa 14%, a porez od poduzetništva sa 10%. Sveukupno se godišnje oko 1,7% BIP (savezna investicijska sredstva) izdvaja za stambene subvencije, odnosno mjereno s izdacima zemlje, 5% iz direktnih sredstava.

Fiksna vezanost za državni porezni utržak rezultira razmjerno konstantnom količinom novca namijenjenog gradnji stanova. Izmjene nastaju s jedne strane kao rezultat reforme poreznog sustava, a s druge strane kao rezultat općeg privrednog razvoja. S time je obujam sredstava ostao razmjerno konstantan i svi sudionici našli su u tome svoju "mogućnost kalkulacije". Ova je okolnost zbog osobitosti teme *dobro stanovanje* (prije svega zbog dugog roka u kojem se donose odluke) posebno važna.

Podjela ovih sredstava između pojedinih pokrajina odvija se prema broju stanovnika. No, ovakav ključ raspodjele sredstava ima i svoje slabosti: s jedne strane riječ je o stalnom zaostajanju za razvojem privrede (problem cenzusa) i s druge strane okolnost, na koju se dosad nitko nije obazirao, da je za opskrbu stanovima manje važan razvoj stanovništva od razvoja domaćinstava.

6. Primarne su *izravne* subvencije (+)

Težište je stambenih subvencija u izravnim izdavanjima države, a samo oko jedne petine subvencija dolazi neizravno u sklopu poreznih olakšica (posebno izdvajanje za nabavu stana, premije za građevinsku štednju, poticanje štednje

putem osiguranja kapitala) i nekih dodatnih transfera. Prednost je izravnih subvencija u tome što su neposredno vidljive. Nasuprot tome, kod indirektnih je subvencija vrlo teško procijeniti u kojoj je mjeri prisutno neplaćanje poreza, jer to nije neposredno vidljivo. Porezne olakšice, slično kao i sustavi pripomoći za anuitete, pokazuju tendenciju kumulacije. Povrh toga oni pokazuju kod slojeva s višim prihodima (željene) efekte.

7. Dok se prikupljanje sredstava vrši (najvećim dijelom) iz saveznog proračuna (dakle centralno), došlo je do porasta utjecaja pokrajina na odredbe vezane uz stambene subvencije. Ta je tendencija 1988. godine dovela do prenošenja kompetencija na pokrajine. To je dovelo s jedne strane do većeg uvažavanja regionalnih razlika i posebnosti (+), a s druge strane do rascjepkanosti i nepreglednosti, koja pak vodi stvaranju zatvorenih tržišta. (-).

Kako je već rečeno, godišnja sredstva za stanogradnju namiču se ponajprije iz proračuna. Od 1988. je kompetencija za oblikovanje subvencija isključivo u rukama pokrajina. Subvencija se vrši pomoću javnih zajmova uz niske kamate te pripomoći za otplaćivanje anuiteta i troškova gradnje. Isto je tako moguće i subvencioniranje objekata (troškovi gradnje zgrada se subvencioniraju) kao i subvencije subjekata (pojedinaac dobiva određeni iznos). Za kvalificiranu grupu domaćinstava (prihodi su ovdje ispod određene granice) postoji i pripomoć za tekuće troškove održavanja.

Prednost prebacivanja kompetencija na pokrajine sastoji se u mogućnosti da se uvjeti stambene subvencije bolje prilagode regionalnim specifičnostima. Većina saveznih pokrajina vrlo široko se koristila tom mogućnošću i osnovala mnoštvo različitih varijanti subvencioniranja gradnje. Budući da se osim toga subvencija gradnje u pokrajinama ne odvija prema jasnim kriterijima, nastala je potpuno nepregledna situacija na tom području. Ova okolnost je s jedne strane dovela do razlika u uvjetima za subvencije, koje se glede sadržaja jedva mogu argumentirati, a time i do sasvim različitih opterećenja za natjecatelje za stan. S druge strane ta se okolnost još i dodatno zaoštrava zbog gotovo permanentnog noveliranja konkretnih odredbi subvencija.

Pored ovih legističkih razloga, tome doprinosi i davanje primata dotičnom stambenom udruženju (GBV) u dotičnoj pokrajini pri dodjeli sredstava radi stvaranja zatvorenog tržišta.

8. *Nema kooperacije između saveznih pokrajina (dvostruka subvencija, subvencija i drugog stana) (-)*

Izrazita rascjepkanost stambenih subvencija još se i zaoštrava, i to zbog manjkave kooperacije i zbog egoizma saveznih pokrajina. Pitanje administrativnih granica pojedinih pokrajina nikada se nije "istjeralo na čistac". I to naročito u onim slučajevima gdje se granice regije stambenog tržišta ne podudaraju s administrativnim granicama (primjerice: Beč i njegova donjoaustrijska okolica) dovodi do gubitka djelotvornosti. Gubitak djelotvornosti uočljiv je također u pojavi dvostrukog subvencioniranja domaćinstava (drugi stan), a posebno treba spomenuti gubitke izazvane svadama u svezi s

prostornim planiranjem. Te svade dovode do raseljavanja, visokih troškova infrastrukture i traže dodatno jamstvo za individualni promet.

Posebno surov primjer egoizma pokrajina predstavlja, u sklopu prilagodbe EW-u (Europskom gospodarskom prostoru), djelomično sužavanje stambenih subvencija na građane iz "vlastite" pokrajine. Kao dodatni uvjet za natjecanje za stan u pokrajinama Salzburg, Tirol, Kärnten i Vorarlberg uzima se najkraće vrijeme boravka u pokrajini.

9. Nije intencija socijalna odnosno dohodovna orijentacija: vrlo visoke gornje granice prihoda, visoke cijene građevinskog zemljišta, ispitivanje "zaslužuje" li netko subvencije, ali samo u trenutku dodjeljivanja (-), mala socijalna segregacija u subvencioniranim stanovima, ne postoje socijalna geta. (+)

Austrijske stambene subvencije ne predstavljaju preraspodjelu u užem socijalnopolitičkom smislu, a subvencije koje nisu u skladu s raspodjelom prihoda nisu planirane. Odobravanje sredstava subvencije obiteljskih kuća i stanova u vlasništvu, odnosno odobravanje prava korištenja subvencioniranih stanova za iznajmljivanje vezano je uz niz pretpostavki. Ponajprije ovdje treba spomenuti određene gornje granice prihoda. Ove su granice stavljene tako visoko da velik dio austrijskih domaćinstava "zaslužuje" subvencije. S druge strane i kod subvencije stanova za iznajmljivanje, troškove zemljišta, već prema udjelu, moraju snositi sami korisnici stanova. (Iznimka: općinski stanovi.) Visina tih troškova predstavlja nepremostivu zapreku za stanovništvo s manjim prihodima.

Oba faktora – sa subjektivnom praksom dodjele zemljišta GBV – dovode do toga da se stambene subvencije daju u prvom redu za stanovnike sa srednjim i visokim prihodima. Ovaj nedostatak, koji postoji već od samog početka u svezi s procjenom socijalne opravdanosti subvencioniranja određenih domaćinstava, s vremenom se i povećava, jer se socijalna opravdanost ne provjerava kontinuirano. Doduše, ova nedjelotvornost, ako na to gledamo s društvenopolitičkog aspekta, sprečava nastanak "socijalnih geta" i pridonosi smanjenju socijalne segregacije unutar subvencioniranog stambenog fonda.

10. Briga za društveno najugroženije provodila se dugo vremena uglavnom pomoću starog privatnog stambenog fonda. To danas vrijedi osobito za strance. *Naknadne posljedice tog stanja* (društvena segregacija, problemi u školama itd.). (-)

Upravo opisana nedostatna pouzdanost socijalne opravdanosti subvencioniranja stanogradnje – osobito djelomično preferiranje imućnijih stanara kao i činjenica da su općinski stanovi gotovo jedino rezervirani za austrijske državljane – tjera socijalno slabije grupe, prije svega strance iz zemalja koje ne pripadaju EWR-u, u stare privatne stanove. Dugo vremena je ovaj segment tržišta stanova, osobito mali i loše opremljeni stanovi, imao značajnu funkciju prvog stambenog zbrinjavanja socijalno slabih slojeva. Veliki uspjesi u poboljšanju opreme stanova s jedne strane te liberalizacija zakonske regulacije kamata na stanarinu s druge strane, doveli su posljednjih godina do drastičnog opadanja ovog tržišnog segmenta. To sada vodi do visoke koncentracije slojeva

slabijeg imovinskog stanja – prije svega stranaca – i to u gradskim područjima koja nose pečat substandardnog stanovanja. Početak stvaranja slamova na ovim područjima, sa svim posljedicama koje iz toga proizlaze, posljedica je tog stanja.

11. Na osnovi svoje širine stambene subvencije predstavljaju *potencijalni politički instrument dohodovne politike*. (+)

U fazi ponovne izgradnje austrijske privrede nakon 2. svjetskog rata nastao je partnerski konsenzus o tome da je zbog ponovnog stjecanja internacionalne konkurentske sposobnosti odlučujuće značajna pogodba o umjerenim plaćama te, kao nužna pretpostavka za to, niske stanarine. S oporavkom sveukupne privrede i popravljanjem situacije s plaćama, za široke slojeve stanovništva izgubila je politička orijentacija stambene politike znatno na značenju. Ipak, zadržavanje opsežnih stambenih subvencija otvara i danas principijelnu mogućnost indirektnog utjecaja na raspodjelu prihoda.

12. Težište na *subvencioniranju objekata pomoću kredita* (dotiranje objekata reducira troškove, zajmovi su, ako postoji odgovarajuće jamstvo, dugoročno gledano proračunski najjeftiniji i najdjelotvorniji oblik financiranja). (+)

Dugo je vremena jednoznačno težište subvencija ležalo u dodjeljivanju niskokamatnih dugoročnih javnih zajmova za financiranje gradnje. To subvencioniranje objekata stvorilo je veliku zalihu jeftinih etažnih stanova jer su podlijegali zakonu tržišta. Ti su etažni stanovi bili stavljeni na raspolaganje grupama s nižim prihodima. Drugačije nego u Saveznoj Republici Njemačkoj, socijalna vezanost ovih zaliha stanova je vremenski neograničena, i to stoga što svi subvencionirani stanovi za iznajmljivanje potpadaju pod GBV i na kraju razdoblja subvencije, on je pod zaštitom Zakona o općekorisnim dobrima. Prednost subvencije objekata u dugoročnoj je gradnji mase stanova za manevriranje u stambenoj politici.

U usporedbi s drugim načinima subvencije prednost je javnih zajmova s jedne strane u reduciranju troškova financiranja, a s druge strane u principijelno boljoj mogućnosti naknadnog utvrđivanja valjanosti promicanja. Ako postoji odgovarajuće jamstvo vrijednosti za javni zajam, dugoročno je moguće stvaranje sustava financiranja koji se sam održava. Ta je šansa do sada bila proigrana jer je izostalo odgovarajuće prilagođavanje uvjetima subvencija.

13. U posljednje vrijeme – djelomično financiranje uz davanje pripomoći za otplaćivanje anuiteta i pripomoć financiranju troškova gradnje (kratkoročno je dovodilo do štednje u proračunu, a dugoročno do skupljeg financiranja). (-)

Najčešće prevladava kratkoročna orijentacija (vrijeme pred izbore) u mjerama stambene politike. To dovodi one koji vode stambenu politiku uvijek ponovno u napast da odustanu od subvencija uz pomoć zajma. U posljednje vrijeme subvencije su u nekim pokrajinama doživjele obrat i prebacile se na pripomoć. Tako se u Beču trenutačno dopušta pripomoć za troškove gradnje, a u Donjoj Austriji pripomoć za otplatu anuiteta.

Bez sumnje je pripomoć za otplatu anuiteta kratkoročno "jeftinija", jer ona – kod istog obujma gradnje – troši bitno manje sredstava iz proračuna. Na osnovi

kumulativnih učinaka ovog načina subvencija tijekom vremena, a posebno jer se moraju financirati više kamate kreditnog tržišta kapitala, variranje cijena jedva se može predvidjeti, svako subvencioniranje dugoročno u obliku pripomoći na bazi kreditnog tržišta kapitala predstavlja veće opterećenje za proračun subvencija putem javnog zajma.

14. Samo dodatne subvencije subjekata (+), pri čemu i u dobro izgrađenim poreznim sustavima utvrđivanje prihoda može prouzročiti probleme. *Davanje potpore za stan.* (+)

Glavni problem svakog oblika subvencije subjekata leži (i u dobro izgrađenom poreznom sustavu) u utvrđivanju prihoda domaćinstava. Ovo relativizira višu pouzdanost socijalne opravdanosti ovog oblika stambenih subvencija. Dotiranje subjekata u obliku "čekova za gradnju stana" u Štajerskoj, odnosno "prve kupnje stana" u zapadnim pokrajinama, predstavlja samo nadopunu subvencioniranju gradnje objekata (iznimka je pokrajina Vorarlberg).

Kao dopuna subvencioniranju troškova gradnje postoji u Austriji i pripomoć domaćinstvima (ispod određene granice prihoda) za otplaćivanje anuiteta. Ta se pripomoć odobrava na ograničeni rok i predstavlja korekciju nedovoljno pouzdanosti u odabiru subjekata kojima se odobravaju subvencije. Međutim, činjenica da se ova pripomoć odobrava samo za jedan određeni dio troškova stanovanja, a ne i za održavanje stanova, velik je problem za domaćinstva s niskim primanjima.

15. Slabe mogućnosti za ulaganje vlastitih sredstava budućeg korisnika stanova u etažnoj gradnji (kompletna opremljenost stanova, nedostatak jeftinijih, nepotpuno opremljenih stanova). (-)

Za razliku od zadrugarstva u stambenoj gradnji u Austriji, kod kojeg ulaganje vlastitih sredstava budućih korisnika stanova ima važnu ulogu, te za razliku od vlastite gradnje, kod koje dominira osobni rad i pomoć susjeda (naravno i rad u "fušu"), budući stanar nema kod subvencionirane gradnje mogućnost da u njoj osobno sudjeluje i tako pridonese smanjenju troškova.

Unatoč svim praktičnim problemima, stvaranje mogućnosti za osobno sudjelovanje u gradnji, barem u nekim njezinim dijelovima, predstavljalo bi korisno poboljšanje sadašnjeg sustava stanogradnje. Poput povećanja mogućnosti suodlučivanja i ovaj oblik sudjelovanja u gradnji pridonio bi većoj identifikaciji stanara sa "svojim" stambenim objektom.

16. *Krute stanarine koje su skrojene za pojedinačne stambene objekte (bez mogućnosti stvaranja poola unutar javnih stambenih poduzeća ili određene regije (-), kao i činjenica da se mjere stambene politike uvijek donose pro futuro, zbog čega se ne mogu izvršiti izmjene u već postojećim ugovorima. Sve to stvara niz negativnih obilježja WBF-a u Austriji (-).*

Za razliku od niza drugih zapadnoeuropskih država (npr. Švedske), obračun troškova stanovanja vrši se u subvencioniranim objektima za svaki pojedini objekt zasebno. Prednost takvog krutog načina obračunavanja sastoji se, bez sumnje, u tome da stanar pouzdanije može provjeriti svoje troškove.

Nedostatak tog sustava očituje se u tome što troškovi stanovanja u pojedinim objektima ne ovise samo o promjenama cijena građevinskog zemljišta i uvjeta financiranja i gradnje, već i o nizu "slučajnosti", npr. o promjenama uvjeta subvencioniranja kao i uvjeta koji vladaju na tržištu kapitala. Izjednačavanje razlika u troškovima stanovanja koje na taj način nastaju između starijih i novijih, subvencioniranih i nesubvencioniranih objekata itd., ne može se izvršiti niti na razini GBV-a ("stanarina poduzeća") niti stvaranjem *poola* među različitim GBV-ima.

Spomenuta nefleksibilnost sustava još se povećava zbog jedne druge karakteristike cjelokupne austrijske stambene politike: uz rijetke iznimke nijedan novi propis ne odnosi se na postojeća zakonska rješenja. Svi novi zakoni vrijede *pro futuro*! To se može objasniti strahom svih austrijskih stranaka od gubitka glasača u slučaju nepopularnih, ali nužno potrebnih prilagodbi starih propisa. Tu se s jedne strane radi o jednom općem problemu demokracije, a s druge strane to je odraz činjenice da novogradnja predstavlja samo jedan mali segment u usporedbi s postojećim stambenim fondom te bi opće promjene zakonske regulative pogodile znatno više domaćinstava nego promjene koje se odnose samo na novu gradnju ili na nove ugovore o iznajmljivanju.

Obje gore spomenute osobitosti dovode do niza loših rješenja, koja ćemo spomenuti samo u obliku natuknica:

- ekstremni i neopravdani dispariteti troškova stanovanja u stanovima iste stambene vrijednosti, iz čega proizlaze
- veće razlike na tržištu nego što bi bilo "normalno".

Nedostatak prilagodbe promijenjenim gospodarskim i demografskim odnosima također dovodi do

- slabljenja osnove za refinanciranje sustava subvencija zbog pomanjkanja sigurnosti odobrenih zajmova, kao i do
- povećanja nepravdi u raspodjeli prihoda. Starija i u pravilu imućnija domaćinstva posjeduju starije stanove uz povoljnije uvjete, dok mlađim domaćinstvima s manjim primanjima preostaju jedino novi, skuplji stanovi.

17. Odluke koje se odnose na stambenu politiku *determinirane su većinom kratkoročnim ciljevima.* (-)

Iako smo već upozorili na taj problem, spomenut ćemo ga još jednom zbog njegove osobite važnosti. "Dugoročnost" (kako u proizvodnji tako i u mogućnosti korištenja stanova) sigurno spada u bitne odrednice "dobrog stanovanja". O toj činjenici, kao i o potrebi postojanja konstantnih općih stambenih uvjeta koji iz nje proizlaze, trebala bi stambena politika uvijek voditi računa. To je, dakako, u suprotnosti s potrebama političara da donose odluke koje su motivirane ponašanjem birača na prvim sljedećim izborima.

Ovakvo promišljanje možda relativizira sljedeću točku kritike austrijske stambene politike: možda je bolje ne dirati u stare ugovore, ne činiti to *ad hoc* zbog kratkoročnih političkih interesa.

18. Nedostatna znanstvena utemeljenost i evaluacija WBF-aktivnosti na području stambene politike. (-)

S obzirom na upravo spomenute dugoročne posljedice odluka u stambenoj politici, nedostatak znanstveno utemeljenih studija čini se posebno bolnim. Otkako je obustavljeno istraživanje stambene gradnje na razini cijele Austrije, jer je ta zadaća prenijeta na savezne pokrajine, više ne postoje spoznaje koje bi se odnosile na cijelu zemlju. Diskusija o stambenoj politici temelji se zbog toga nažalost manje na objektivnim kvantitativnim analizama, a više na ideološkim vjerovanjima. Razumljiva je stoga činjenica da se do sada vjerovalo kako nije potrebna znanstvena evaluacija donesenih rješenja. Zbog toga se ponekad i stvara dojam da mnogi koji su donosili odluke, zapravo i ne žele ništa znati o posljedicama svojih odluka.

19. Građevinsko održavanje subvencioniranih stanova osigurano od 1982. godine uvođenjem "komponente održavanja" u otplatnu ratu. (+)

Za razliku od mnogih zemalja u transformaciji, građevinsko održavanje subvencioniranog stambenog fonda uglavnom je u Austriji osigurano iz tekućih prihoda. Posljednjih godina donijet je niz zakonskih poboljšanja u svezi s time. Treba spomenuti uvođenje "komponente održavanja" početkom osamdesetih godina kao i najnovija rješenja 3. promjene stambenog zakona (ujednačavanje i povišenje cijene te komponente).

Dok u većini zemalja bivšeg istočnog bloka nedostatak prihoda od stanarina u subvencioniranim stanovima koje ne pokrivaju troškove stanovanja dovodi do stvaranja velikih opterećenja državnog proračuna te se u nastojanju konsolidacije proračuna nastoji te troškove "privatizirati", u Austriji takav pritisak na državni proračun ne postoji. Vjerojatno je to razlog činjenici da do sada nije došlo do rasprodaje subvencioniranih iznajmljenih stanova.

20. Ne postoji objektivni sustav raspodjele WBF-sredstava (stranačka proporcionalnost). (-)

U načinu dodjele subvencija pojedinim GBV-ima također su potrebna hitna poboljšanja. Raspodjela tih sredstava vrši se kroz tzv. savjete za stambene subvencije koje biraju političke stranke razmjerno svojoj snazi. Budući da se često radi o članovima organa GBV-a te da dosadašnja raspodjela nije vršena prema jasnim kriterijima, stječe se dojam da se raspodjela WBF-sredstava vrši u značajnoj mjeri i prema stranačkoj pripadnosti. Povećanjem konkurencije među stambenim udrugama objektiviranjem kriterija za dodjelu spomenutih sredstava mogla bi se povećati djelotvornost cijelog sustava.

21. Potreba ulaganja vlastitih sredstava i u unajmljenim stanovima

– u svrhu participacije u troškovima gradnje: smanjenje troškova financiranja i tekućih troškova održavanja, socijalno poduprto zajmovima koji nadomještaju vlastita sredstva (+)

– participacija u troškovima građevinskog zemljišta: jednokratna uplata kapitalizirane zemljišne rente. (-)

U Austriji moraju i korisnici subvencionirano sagrađenih stanova izvršiti jednokratnu uplatu, pri čemu je riječ s jedne strane o udjelu u određenom dijelu građevinskih troškova. Ovo uključivanje stanara u financiranje dovodi s jedne strane do reduciranja troškova koji se financiraju javnim kreditima kao i kreditima na tržištu kapitala, a time ujedno i do redukcije tekućih troškova održavanja. Opterećenja koja nastaju za domaćinstva s niskim primanjima olakšavaju se pomoću dodatnih potpora u obliku zajma. Sve dok uključivanje stanara u financiranje gradnje ne prijeđe određenu mjeru izdržljivosti, ono svakako ima svoje opravdanje.

Drugačije, međutim, treba promatrati činjenicu da i kod subvencioniranih stanova budući stanari moraju jednokratnim uplatama sudjelovati u podmirenju troškova građevinskog zemljišta. (Samo stanovi u vlasništvu općine ili grada čine iznimku.) U usporedbi s drugim zemljama, ovaj zahtjev zaista predstavlja austrijski kuriozitet. Upravo u gradskim područjima siromašnija domaćinstva "spotaknu" se baš na toj zapreci, budući da se za podmirenje troškova građevinskog zemljišta ne odobravaju nikakvi krediti i financijske potpore.

22. Etažna gradnja stanova vrši se primarno uz pomoć GBV (Građevinska udruga od opće koristi). Vlastiti kapital ove udruge koristi se namjenski (principijelna mogućnost javnog nadzora). To pak znači da se i javna sredstva koriste namjenski. Ta sredstva ne nestaju kod privatnih graditelja, već cirkuliraju u stambeno-privrednom sektoru. (+)

U usporedbi s drugim zemljama, udio slobodnog financiranja etažne gradnje u Austriji je neznatan. Kod većine etažnih stanova subvencije i gradnja vrše se uz pomoć GBV-a, a ne uz pomoć privatnih osoba. One se u sve većoj mjeri brinu za namicanje sredstava, dakle one moraju uložiti vlastita sredstva uz razmjerno niske kamate. Ograničavanjem poslovnog kruga oko GBV-a s jedne strane te stalne kontrole s druge strane, ta su vlastita sredstva ostala vezana uz stambeno-privredni sektor. Isto vrijedi i za dobitak nakon prestanka subvencije, kad je dug već plaćen.

23. Relativno visoki troškovi gradnje stanova (-)

Već godinama je poznato da su u Austriju cijene gradnje u usporedbi s drugim zemljama jako visoke. To s jedne strane dovodi, i to s punim pravom – ako napravimo paralelu s drugim zemljama – do visoke kvalitete gradnje. Naravno da dobra kvaliteta građevinskih radova, korištenog građevinskog materijala, a posebno korištene toplinske izolacije, predstavlja čimbenik koji doprinosi smanjenju troškova održavanja i pogona, a to ne treba podcijeniti.

Bilo bi eufemistički navesti samo pozitivne aspekte visokih cijena gradnje. Već godinama smo svjesni činjenice da postoje i drugi razlozi koji utječu na rast troškova. Tu se naročito ubrajaju:

- dogovori između građevinskih poduzeća;
- dijelom nedostatan nadzor troškova od strane onih koji daju subvencije, kao i praksa da se pri prekoračenju troškova odobrava "naknadno subvencioniranje";

– nedostatak interesa za jeftiniju gradnju u okviru zakona o subvencioniranju. Zbog nedostatne kurencije između pojedinih GBV-a te zbog mogućnosti da više troškove prebace na buduće korisnike, GBV nije bio motiviran da radi što je moguće jeftinije.

O tom vladanju u nekim pokrajinama počelo se voditi računa, i to tako da se sredstva za subvencije osiguravaju na fiksno utvrđene troškove stanogradnje, primjerice kod takozvanog Mayr Modell u Beču.

24. Ne postoji mogućnost prodaje subvencioniranih stanova za iznajmljivanje. Iz javnih sredstava subvencionirani fond ostaje u načelu sačuvan za zadovoljavanje stambenih potreba stanovnika sa slabijim prihodima. (+)

Iako se u Austriji prije mnogo godina vodila diskusija o "privatizaciji" subvencioniranih stanova za iznajmljivanje, bilo općinskih ili stanova pod GBV-om, možemo zaključiti da prodaja stanova iz tih zaliha nije naišla na veći interes, osim pojedinačnih slučajeva u Grazu. Tako nije prodan niti jedan od 220.000 općinskih stanova u Beču. Na osnovi te velike zalihe može grad Beč opskrbiti odgovarajućim stanovima na tisuće mladih domaćinstava s puno djece i slabijeg materijalnog stanja.

Dok u većini gradova u Njemačkoj nakon euforije privatizacije 80-ih godina sada ponovno s mukom grade nove zalihe socijalnih odnosno općinskih stanova, u Austriji se ta stranputica uspješno izbjegla. Pravovremeno se spoznalo da takva prodaja na kratki rok rasterećuje proračun, ali istodobno izrazito suzuje utjecaj države na stambenu opskrbu siromašnijih domaćinstava i vodi do visokih (socijalnih) troškova.

25. Prebacivanje tržišta s gradnje etažnih stanova na gradnju obiteljskih kuća kroz dugo razdoblje. Negativne posljedice: raseljavanje, visoki troškovi infrastrukture, povećanje prometa. (-)

Kod svih analiza stanovanja u Austriji važno je upozoriti na činjenicu da postoje razlike između stanovanja u gradovima (naročito u Beču) i stanovanja u selima. Kroz dugo vrijeme težište je na subvencioniranju stanogradnje za gradnju etažnih stanova u gradovima. Od sredine 70-ih došlo je do tihe preorijentacije prioriteta subvencija na gradnju obiteljskih kuća. To je dovelo do ekscesivnog korištenja površina, do neplaniranog raseljavanja, do visokog opterećivanja općinskog proračuna zbog troškova infrastrukture (voda, kanalizacija, cesta itd.) i do velikog povećanja individualnog prometa. Na osnovi tih negativnih posljedica – kako s ekonomskog tako i s ekološkog aspekta – nužno je subvencije samostojećih obiteljskih kuća u načelu osporiti.

26. Ne postoji objektivan sustav dodjeljivanja subvencioniranih stanova, netransparentnost ponude. (-)

Daljnji je nedostatak domaćih stambenih subvencija dosadašnja praksa dodjeljivanja stanova pri GBV-u. U mnogim se slučajevima dodjeljivanje stana ne vrši prema jasnim kriterijima koji bi se naknadno mogli provjeriti. Interesantni objekti su najčešće već dodijeljeni prije nego što šira javnost išta o tome zna. To uvijek ponovo dovodi do prebacivanja da se dodjeljivanje stana vrši prema

stranačko-političkim kriterijima odnosno na temelju političkih intervencija. Okolnost da se dodjela vrši prema subjektivnim kriterijima dotičnih udruga za stanogradnju omogućuje tim udrugama da se makar djelomično riješe odgovornosti. To se posebno očituje u činjenici da je strancima dodijeljen mali broj stanova.

Utoliko bi bilo nužno da se, slično kao kod bečkih općinskih stanova, izradi objektivan i za svakog natjecatelja transparentan sustav dodjeljivanja. Sudjelovanje u izradi takvog sustava informacija trebalo bi ubuduće biti pretpostavkom za dodjelu novaca subvencioniranjem pojedinih GBV-a.

27. Nema povezanosti između prostornog planiranja i stambenih subvencija, *nema djelotvorne zemljišne politike*, ne postoji upravljane zemljištem. (-)

Svaka konzekventna politika stambenih subvencija pretpostavlja i konzekventnu zemljišnu politiku. Radi osiguranja dostatnog broja površina za subvencioniranje stanogradnje određene su mogućnosti koje proizlaze iz prostornog planiranja. Nažalost, one su ostale do sada uglavnom neiskorištene. Dodjeljivanje gradilišta nije vremenski vezano uz pojedine faze gradnje, npr. početak, te se u slučaju nepoštovanja rokova ne oduzima i ne dodjeljuje drugome. To je dovelo do toga da s jedne strane postoji dovoljno građevinskog zemljišta, koje se zbog raznih spekulacija u mnogim slučajevima ne privodi svojoj svrsi.

Do sada se također smatralo da nisu potrebne neke posebne mjere zemljišne politike, npr. uvođenje specijalne namjene za "subvencioniranu gradnju" (kao npr. u Južnom Tirolu). Nije se posezalo niti za zakonskim mogućnostima koje postoje već desetljećima (Zakon o zemljištu iz 1974), npr. osiguranje zemljišta za određene svrhe (recimo, za subvencioniranu gradnju), ako je potrebno i nasilnim oduzimanjem vlasništva, slično kao u slučaju gradnje željezničke pruge ili ceste. Većina općina također nije provodila nikakvu dugoročnu zemljišnu politiku.

Cilj ovakvog "obazrivog" postupanja s privatnim vlasništvom nad zemljištem plaćaju s jedne strane kroz više troškove gradilišta stanari u subvencioniranim stanovima, a s druge strane općine, kod kojih to dovodi do naknadne eksplozije troškova infrastrukture.

28. Dobra zaštita od otkaza i u subvencioniranom stambenom fondu. (+)

Veliku prednost koju treba svakako spomenuti predstavlja i dobra zaštita od otkaza koju uživaju stanari u subvencioniranim stanovima za iznajmljivanje. Kao i u starom stambenom fondu, moguće je dobiti otkaz samo sudskom odlukom. Prednost predstavlja i činjenica da se i subvencionirani stanovi mogu prepustiti srodnicima. Budući da oni ne moraju nužno pripadati krugu stanovnika koji zaslužuju subvencioniranje, na taj se način, doduše, smanjuje mogućnost države da stambeno opskrbi domaćinstva sa slabijim primanjima.

Prevela s njemačkog Neda Gojmerac

GENERAL CHARACTERISTICS OF THE SYSTEM OF HOUSING PROMOTION IN AUSTRIA – EVALUATION OF THE ADVANTAGES (+) AND DISADVANTAGES (-)

Troper Reinhard

City Hall, Vienna

The article tries to point out the main characteristics of the system of subsidized housing in Austria and undertakes to evaluate, if these attributes, which are summarized in 28 points, should rather be seen as advantages or disadvantages of the system. It should be clear, that this rating has to be judged very careful, because it's always conditional on the total economical and financial framework and on the political points of view. In the autor's view some of the main advantages of the Austrian system of housing promotion are the more or less constant volume of subsidies and the concentration on the subsidization of the building costs of objects, mainly in form of longterm public loans with low interest rates. This type of subsidization opens – in the long run – at least the possibility to reach a sustainable system. On the other hand the extrem segmentation of the housing markets, a lack of adaptation to changing conditions, big and unjustified differences in the level of rents, the relatively low social efficiency of subsidies and the lack of objective forms of distribution of subsidies as well as of promoted flats can be called main disadvantages.

GENERELLE CHARAKTERISTIKA DER WOHNUNGSBAUFÖRDERUNG IN ÖSTERREICH – EVALUIERUNG DER VOR- (+) UND NACHTEILE (-)

Troper Reinhard

Magistrat der Stadt Wien, Wien

Angesichts des Umstandes, daß die angeführten Punkte an sich schon Kürzestfassungen der jeweiligen Problematik darstellen, erscheint der Versuch einer weiteren Zusammenfassung insofern als problematisch, als aufgrund der Komplexitäts des Themas die Gefahr in "Halbwahrheiten" abzugleiten rasch zunimmt. Dennoch stellt die folgende Übersicht den Versuch dar, soweit dies dem Autor vertretbar erschien, die einzelnen Punkte schlagwortartig und plakativ den Vor- bzw. Nachteilen zuzuordnen. Einige Punkte erlaubten keine Zuordnung. Aber auch bei jenen Punkten, die "eindeutig" zugeordnet wurden, sollte man sich diese Zuordnung nicht als streng bipolare vorstellen, sondern als gleitende auf einer kontinuierlichen Skala.