UI
St. 23,24, 25/1993

Nataša MILANOVIČ

Vloga stanovanjske politike v procesu transformacije mest Srednje Evrope

Srednja Evropa Tržno gospodarstvo Stanovanjska politika

Besedilo obravnava proces privatizacije stanovanj in urbane rehabilitacije v transformaciji srednjeevropskih mest Spremembe zahtevajo obsežno privatizacijo podjetij, pa tudi zemljišč in stanovanj. Proces privatizacije stanovanj vključuje spremembe v lastništvu, upravljanju stanovanjskega fonda in nov sistem stanovanjskih financ, hi bodo vplivali na novo stanovanjsko izgradnjo, modernizacijo in rehabilitacijo obstoječega stanovanjskega fonda in bodo lahko privedle do socialnih in fizičnih sprememb v mestih. Vprašanje je, ali bo stanovanjska privatizacija v srednjeevropskih mestih vodila v boljše možnosti za rehabilitacijo ali pa bo obratno.

Nataša Milanović

The Role of Housing Policy in the Transformation of Central European Cities

Central Europe Market economy Housing policy

The article deals with the process of housing privatisation and urban revitalisation in the transformation of Central European cities. Reforms require extensive privatisation of firms as well as land and housing. The process of housing privatisation includes changes in ownership, management of the housing stock and a new system of housing finances, which will affect new construction, modernisation and rehabilitation of the existing stock and can lead to social and physical changes in cities. The question is whether housing privatisation in Central European cities will lead to better chances for rehabilitation or just the opposite.

Uvod

Besedilo obravnava proces privatizacije stanovanj in revitalizacije mest ob spreminjanju srednjeevropskih mest (1). Politični in gospodarski sistemi v Srednji Evropi se približujejo sistemom, ki danes prevladujejo v Zahodni Evropi. Spremembe zahtevajo ekstenzivno privatizacijo podjetij, zemljišč in stavb. Proces privatizacije stanovanj vsebuje spreminjanje lastništva in upravljanja stanovanjskega fonda ter uvedbo novega sistema stanovanjskih financ. Omenjeni procesi bodo vplivali na novo izgradnjo, modernizacijo in rehabilitacijo obstoječega stanovanjskega fonda. Stanovanjsko gospodarstvo je pomembno politično vprašanje, kar pomeni, daje nezadovoljstvo z bivalnimi razmerami bistveno za splošno oceno uspeha gospodarskih reform.

Smoter mednarodne tekmovalnosti, ki prevladuje v politikah tako zahodnokot tudi srednje- in vzhodnoevropskih mest, tako rekoč neizbežno sili vlade v neposredne naložbe v že tako močna urbana središča. Večja, zlasti glavna mesta Srednje in Vzhodne Evrope so najbolj zanimive lokacije za tuje naložbe in razvoj nepremičnin. Vendar bodo posledice zasebnih in tudi javnih naložb skrajno selektivne. Ne glede na vodilni ali privilegiran položaj teh mest v nacionalnem in čedalje bolj mednarodnem gospodarstvu, se bodo v prihodnosti najbrž soočila s določenimi težavami, predvsem s socialno polarizacijo, bivalno segregacijo, decentralizacijo gospodarskih dejavnosti in rastočo nezaposlenostjo. Vprašanje je, če je tovrstna evolucija neizbežna (kot rezultat tržnih sil) oziroma ali lahko vlade spremenijo trende in ponudijo nove priložnosti za prihodnji urbani razvoj. Gre za dilemo med socialno politiko in zahtevo po gospodarski učinkovitosti.

Eno izmed pomembnejših vprašanj o virih in razlogih za procese urbane in stanovanjske rehabilitacije v mestih, izven splošno- gospodarskega in političnega ogrodja, je poznavanje ponujene stanovanjske politike in kako se ta politika kombinira s planskim procesom na določeni lokaciji. V raziskavi bodo obravnavana nekatera izmed pomembnejših mest Srednje Evrope ter njihovi načrti in viri za stanovanjski in urbani razvoj, in sicer: Ljubljana (Slovenija), Bratislava (Slovaška) in Budimpešta (Madžarska). Cilj te raziskave je proučiti sedanje stanje in prihodnje možnosti za programe rehabilitacije v teh mestih. Razprava bo osredotočena na argumente enakopravnosti in učinkovitosti v odnosu med urbano in stanovanjsko politiko.

Teoretično ogrodje

Različni procesi urbanizacije v srednjeevropskih državah imajo določene značilnosti, ki jih ločijo od analognih razvojnih dogajanj v Zahodni Evropi. Po letu 1989 postaja politični in gospodarski kontekst teh držav čedalje bolj podoben zahodnoevropskim. Mesta so si čedalje bolj podobna, čeprav jih je zgodovinska tradicija v preteklosti ločevala. Skratka, hipoteza je, da politična in gospodarska spreminjanja peljejo v ustrezno radikalno spreminjanje v urbanem razvoju. Če se stopnje v razvoju ponavljajo v vseh državah (kot posledica različnosti v ravni razvoja), lahko srednjeevropska mesta povzamejo izkušnje iz zahodnoevropskih držav. Odkrijejo lahko ne le, katere politike delujejo, ampak tudi katere napake so bile storjene pri odzivanju na spremembe. Nasprotna predpostavka je, da je urbani razvoj samostojen proces, neodvisen od političnega in gospodarskega reda prepoznanega v državah Srednje Evrope.

Hipoteza, ki se jo preverja, bo prevetrila razpravo o "urbanem življenjskem ciklu" v vedenjski teoriji in politike urbane revitalizacije v zahodnoevropskih mestih s poudarkom na procesih gentrifikacije in rehabilitacije stanovanjskih območij v mestnih jedrih. Oba procesa zahtevata mobilnost prebivalstva. Metoda, ki jo uporabljamo, je splet stanovanjske privatizacije v srednjeevropskih mestih in vplivov gentrifikacije in rehabilitacije v starejših stanovanjskih območij v mestnih jedrih, in to v kontekstu političnega in gospodarskega prestrukturiranja, mestne planske politike in dinamike trga nepremičnin. Vsi ti dejavniki bodo opredelili prihodnost stanovanjskega in mestnega razvoja.

Nekatere izmed strategij, politik in izkušenj pri stanovanjskem gospodarstvu in planiranju mest v Zahodni Evropi bodo v prihodnosti bistveno vplivale na urbane politike v srednjeevropskih mestih. Torej je osrednje vprašanje te razprave, ali bo privatizacija stanovanj v Srednji Evropi dala več možnosti za rehabilitacijo ali ne.

Urbani življenjski cikel

Različni avtorji so že v preteklosti poudarili relevantnost koncepta "življenjskega cikla" pri analizi urbane dinamike. Van den Berg in ostali (1982), ki so razširili zamisli Halla idr. (1973), predpostavljajo, da se mesta razvijajo v skladu z določenem cikličnem vzorcem, v katerem se da prepoznati več izrazitih stopenj. Rezultati podpirajo tezo, da razvoj mest spremlja sistematičen in najbrž previdljiv vzorec, kateremu po obdobju splošne rasti (v fazi urbanizacije in suburbanizacije) sledi proces nazadovanja v fazi dezurbanizacije. Zadnja stopnja je stopnja reurbanizacije, v kateri se prebivalstveno nazadovanje v mestnih jedrih zasuče v nasprotno smer. Regularnost v tem vzorcu se ciklično ponavlja - povprečje distribucije se v preteklih desetletjih (1970-90) tako rekoč z enako vztrajnostjo premika iz ene stopnje v drugo s smerjo gibanja s severa Evrope proti jugu in iz največjih mest preko srednjih do manjših mest V državah Srednje in Vzhodne Evrope ta trend ni tako izrazit, ker so visoke stopnje urbanizacije najbolj izrazita značilnost urbanih sistemov. Vendar so v 80. letih velika ali funkcionalno dominantna mesta v regiji pokazala tendenco k umirjanju stopenj rasti. Srednjoevropska mesta so v neki drugi fazi procesa urbanizacije. Večina mest v tej regiji se je soočila z urbano politiko, drugačno od tiste v razvitih ali urbaniziranih državah Zahodne Evrope.

Urbana revitalizacija in gentrifikacija

V zadnjih letih se urbane probleme nekaterih starejših, bolj industrializiranih držav Severne in Zahodne Evrope povezuje z nazadovanjem prebivalstva in delovnih mest v večjih urbanih območjih in še zlasti v mestnih jedrih. Posledice so bile poslabšanje infrastrukture v mestnih jedrih, nezadostnost mestnega in primestnega stanovanjskega fonda in revščina kot kronični problem mestnih jeder. Če so v 70. in 80. letih mesta bila označena kot problematična območja, se danes pozornost posveča priložnostim, kijih mesta ponujajo za razvoj. Večina držav, ki so doživele propadanje mestnih jeder, so v svoje politike urbane rehabilitacije vgradile gospodarske ukrepe za revitalizacijo in programe za preoblikovanje bivalnih območij. Politike urbane rehabilitacije se kontinuirano razvijajo od politike **prenove mest** iz 60. let (poudarek na tehničnem očiščenju "slumov", stanovanjski izgradnji v javnem sektorju, infrastrukturi) preko **urbane rehabilitacije** 70. let (premik k socialno podprtim projektom, tradicionalnim sektorjem gospodarstva in projektom urbane rehabilitacije za "gentrilikacijo" mest s ciljem povečanja atraktivnosti za investitorje in obiskovalce) do **urbane regeneracije** v 80. letih (predložitev velikega števila pobud za oživljanje tržnih mehanizmov, ki zadevajo zasebni sektor preko javno-zasebnih partnerstev pri razvoju storitveno naravnanega gospodarstva, privabljanju tujega kapitala in mestnega turizma) ter **urbane renesanse** 90. let (vseobsežni programi urbane

revitalizacije s posebnim poudarkom na mestnih jedrih), ki opredeljuje mesta kot mednarodna vozlišča in posledično pospešuje tekmovalnost med njimi.

Gentrifikacijo kot novo obliko bivalne segregacije povezujemo z politiko urbane revitalizacije, ki v marsikatere mestu uporablja mestna jedra ali obrežja za stanovanjska, rekreacijska, kulturna ali nakupovalna središča. Razvoj projektov urbane revitalizacije je sledil nameri ohranitve zgodovinske in arhitekturne dediščine v mestih. Gentrifikacija je orodje urbane revitalizacije in stanovanjske regeneracije, namenjeno lastnim stanovalcem posameznih območij ter vdoru premožnejših ljudi in terciarnih dejavnosti.

V 80. letih je bila gentrifikacija kot proces na stanovanjskem trgu Zahodne Evrope torišče razprav in raziskav. Gentrifikacija je del razvoja urbane politike in splošnega *gospodarskega* prestrukturiranja in je povezana z reinvesticijo stavbenega kapitala skozi prenovo v stanovanjskih območjih. Razlage procesa temeljijo na širokem spektru pogledov, od kulturnih do gospodarskih (zlasti premikov v gospodarski podstati mest v smeri stroritvenih dejavnosti). Ley (1980) poudarja pomen sprememb v družbeni in prostorski razmestitvi delovnih mest, obliki mesta, v kateri lahko pride do gentrifikacije ter značilnosti gentrifikatorjev. Smith (1979, 1986) meni, da so ključna vprašanja v razmerju med višino najemnin in vrednostjo lastnine (rent gap/value gap). Hamnett (1991) je poskušal obe teoriji združiti, ker meni, da mora vse- obsežna teorija združiti pojasnila o tem, od kod prihajajo gentrifikatorji, zakaj gentrificirajo in kako se proizvajajo lastnine ter območja deležna gentrifikacije.

Vsemu navkljub obstaja jasna zveza med stanovanjsko politiko in razvojnimi stopnjami mest Zanimivi bi bili odgovori na vprašanja, kaj prevladuje v procesu, kaj v spremembah v povpraševanju gospodinjstev ali mestnih upravljalcev in kaj v njihovih politikah? Ali lahko identificiramo razlike v razmerju višine najemnin in vrednosti lastnin v srednjeevropskih mestih? Na katere dejavnike v obliki učinkov politik lahko pokažemo kot odločilne za pojav, jakost ali prostorski vzorec razmerja med razlikami v vrednosti v srednjeevropskih mestih?

Srednja Evropa v prehodu k tržnemu gospodarstvu

Zaradi političnih in gospodarskih reform po letu 1989 sta Srednja in Vzhodna Evropa predmet izrednega zanimanja mednarodne javnosti. "Država" naj bi se umaknila tako iz proizvodnega kakor tudi iz porabniškega sektorja v vseh srednje- in vzhodnoevropskih državah. Reforme zahtevajo ekstenzivno privatizacijo podjetij, pa tudi zemljišč in stanovanj. Rastoča pluralnost v oblikah lastnine, fundamentalni zasuk v strukturah moči na vseh ravneh in prehod k tržnemu gospodarstvu bodo spremenili obstoječe stanje družbene enakosti ter peljale k različnosti v posameznih skupnostih in v družbi kot celoti. Enakopravnosti v bivalnih pogojih bo manj, skupni interesi bodo razpadli, družbena pestrost in konfliktnost interesov pa bo narasla. Vzorci zaposlitve bodo spremenjeni. Nastale bodo nove družbene skupine. Družbena polarizacija bo neizogibno vplivala tudi na geografske vzorce, razvoj mest in urbanih območij. Spremembe, ki jih lahko pričakujemo v vzhodno- in srednjeevropskih mestih, bodo mnogo bolj izrazite kot tiste, ki smo jih v poznih 70. in 80. letih opažali v zahodnoevropskih mestih, zlasti ko gre za družbeno polarizacijo in koncentracijo mestne revščine v mestnih jedrih.

Velika mesta v Srednji Evropi

Glavna mesta srednjeevropskih držav smo izbrali s predpostavko, da so spremembe in problemi urbanega razvoja najbolj opazni v največjih, prestolničnih mestih posameznih držav. Ta mesta igrajo pomembno vlogo v urbani hierarhiji in izpolnjujejo pomembne dejavnosti v

sodobni družbi na splošno, še posebej pa v državah v prehodnem obdobju. Državna gospodarstva so odvisna od tekmovalnosti teh mest od oblike njihovih povezav z drugimi mesti in od njihove dostopnosti do virov. To opažamo predvsem z načinom, kako preko svojega fizičnega okolja odražajo zgodovinske in kulturne izkušnje, pa tudi z načinom, kako razlagajo bodoče razvojne načrte.

Zaradi sprememb po letu 1989 so se ta mesta znašla v novi stopnji razvoja. Vprašanja, ki bodo bistveno vplivala na prihodnost srednjeevropskih mest, so naslednja:
- Kako prehodno obdobje vpliva na mesta?
- Kako se lahko mesta lotevajo problemov prehoda v tržno gospodarstvo?
- Kateri so glavni problemi, povezani z privatizacijo stanovanj ter upravljanjem in planiranjem mest?

V sedanji stopnji urbanega razvoja imata odločilno vlogo dva dejavnika, in sicer:
- rastoči pomen zasebnega podjetništva,
- spreminjanje sistema lastnine nad zemljišči/nepremičninami,

ki sta v ozki povezavi z uvajanjem tržnega gospodarstva in pripadajočih privatizacijskih procesov. Spremenjena ne bosta samo pomen in mednarodna vloga mest, ampak tudi notranja struktura mest.

V povezavi s prej omenjenim pa obstaja še en teoretični problem. Gre namreč za sprejeto sliko o mestu, tj. "image". Srednjeevropska "post-socialistična" mesta zato poskušajo ob povečanju lastnih gospodarskih potencialov izboljšati tudi lasten status in moč. Mesta čedalje bolj tekmujejo med seboj v smislu razvoja. Tekmovanje pa bo v prihodnosti postalo zadeva nacionalnega prestiža in potencialnih naložb. Postavlja se potreba po specializaciji, usmerjanju gospodarstva in povečanju privlačnosti. Pomembna naloga je krepitev mestnih jeder kot žarišč mestnih dejavnosti, ki spodbuja dve nalogi: krepitev trga poslovnih prostorov in povečanje zanimanje za druge poslovne prostore, predvsem za kulturni turizem in trgovino.

Na največja mesta bistveno vplivajo tudi evropske integracije 90. let. Nova infrastruktura (npr. telekomunikacijsko omrežje) ali kakovost okolja bosta nujna pogoja za uspešno tekmovanje v evropskem omrežju mest. Povečanje naložb v glavna mesta in naraščanje števila prebivalstva bo hkrati povečalo povpraševanje po stanovanjih, javnih uslugah in izboljšanju tehnične infrastrukture. Pri uresničevanju teh ciljev bodo mesta prisiljena v raznolikost v gospodarski, socialni in prostorski strukturi, ob tem pa se bodo morala izogniti skrajnim oblikam segregacije, značilne za mnoga zahodnoevropska mesta. Dolgoročno bo mestna uravnoteženost odvisna od načinov financiranja stanovanjske in mestne infrastrukture. V prevladujoči makroekonomski klimi mnogih srednjeevropskih mestih imajo oblasti premalo pristojnosti (moči) in tudi financ za izvajanje širokega razpona pobud, nujnih za oživljanje podjetništva ali odzivanja na zaposlitvene potrebe, kar pomeni, da bo uspeh odvisen od (predvsem) zasebnih naložb.

Razpoložljivost virov bo eno izmed pomembnejših problemov pri reševanju prihodnjih rehabilitacijskih procesov v evropskih mestih. Pomemben dejavnik je tudi stopnja dejavnosti posameznih vlad. Ta spremenljivka bo bistvena pri ugotavljanju odzivnosti mest do gospodarskih spreminjanj.

Urbanistično načrtovanje in stanovanjska izgradnja v srednjeevropskih mestih

Pomembno vlogo pri prilagajanju centralnogospodarskega sistema srednjeevropskih mest v tekmovalni, tržni sistem bo imel stanovanjski sektor. Dolgoročni cilj reform je razvoj bolj tržno usmerjenega stanovanjskega sistema, ki sovpada s tekočimi gospodarskimi spremembami.

V preteklosti je država igrala dominantno vlogo v formulaciji in implementaciji stanovanjske politike,

ugotavljanju potreb, načrtovanju in alokaciji finančnih sredstev, pa tudi pri distribuciji. Vloga, ki jo je igrala država na področju urbanističnega načrtovanja, je bila enaka, zlasti pri pripravi in sprejemanju urbanističnih načrtov velikih mest in industrijskih območij. V tem ekstremnem obdobju so mere stanovanjskega gospodarstva uživale splošno politično podporo, kajti le-ta je bila splošna in univerzalna, nikakor pa ne selektivna in ciljna. **Cilj je bil maksimizacija izgradnje.**

Spremembe v lastništvu stanovanj in rastoča polarizacija v družbi lahko peljeta v transformacijo socialne in fizične strukture mestnih jeder. Prestižnost novejših stanovanjskih sosesk naglo upada, sočasno pa določeni predeli v mestnih jedrih doživljajo nasproten učinek, kot npr. v Budimpešti.

Stanovanjski sektor je odločilen dejavnik pri delovanju metropolitanskih območij, v:
- odnosu stanovanjskega sektorja do gospodarskega razvoja mest,
- družbenih vidikih razvoja stanovanjskega sektorja,
- distribucijskih vprašanjih, značilnih za stanovanjsko politiko,
- vlogi stanovanjske politike v družbeni segragaciji in kot element v urbani politiki.

Stanovanjska izgradnja kot politika urbanističnega planiranja

Stanovanjska izgradnja je pomembno politično vprašanje, ki vsebuje socialno, gospodarsko in urbanistično-planersko politiko, kar je značilno za vse upravne sisteme, načini izvajanja pa so podobni. Ker je v stanovanjski politiki poudarek na operativnih in administrativnih procesih, so metode privatizacij različne, pač odvisno od virov, institucionalnih in administrativnih pogojev držav in ne le od stanovanjske politike vlad ali političnih stališč.

Politike urbanističnega planiranje se pogosto sprejemajo s procesi političnega odločanja, ki je zelo odvisno od političnih pozicij vlad. Proces bi moral potekati preko političnih razgovorov različnih subjektov in v povezavi z drugimi politikami. V tem kontekstu stanovanjska izgradnja ni žarišče samo stanovanjskih vprašanj, ampak tudi politike namenske rabe zemljišč, načrtovanja prometa in reorganizacije mestnih funkcij.

Proces privatizacije stanovanj

Procesi privatizacije v Srednji Evropi vsebujejo spremembe na področju lastništva in upravljanja stanovanjskega fonda. Izgradnja za trg je prav tako postala pomemben cilj stanovanjske politike, čeprav so poudarjene tudi najemne oblike. Nov sistem financiranja stanovanjske izgradnje je v razvoju. Našteta dejstva vplivajo na pogoje nove stanovanjske izgradnje ter na posodabljanje in rehabilitacijo obstoječega stanovanjskega fonda. Koristna uporaba starejših stavb je nujna, kajti le-te so po navadi na boljših lokacijah.

V sedanjem, prehodnem obdobju poskušajo **državne in lokalne oblasti bistveno zmanjšati svoj delež v stanovanjski ponudbi.** V novih pogojili oblasti posvečajo pozornost;
- razvoju trga stanovanj,
- oskrbi z najemnimi stanovanji za revnejše družine,
- postopnemu uvajanju subvencij in posojil za stanovanjsko izgradnjo za posamezne skupine v manj razvitih območjih ali posameznih naseljih,
- uvajanju sistema opazovanja (monitoring), napovedovanja in programiranja stanovanjskih potreb.

Spremembe bodo vplivale na stanovanjsko politiko tako, da bo omogočena zasebna pobuda na stanovanjskem trgu, hkrati pa zmanjšana državna podpora izgradnji. Cena in dostopnost stavbnih zemljišč bo prav tako imela posledice za stanovanjske trge. Rast cen zemljišč, na katere vplivajo tudi planske odločitve, bo povzročila rast cen posameznih stanovanjskih enot, pa tudi rast cen obstoječih nepremičnin.

Ali te strategije označujejo začetek sprememb v socialni sestavi populacije in spremembo vrednosti zemljišč v mestnih jedrih, bo odvisno predvsem od sestave mestnih odborov, tj. oblasti. Toda lokalne oblasti so izgubile večino svojih virov prihodkov - nakazil iz državnih ali mestnih podjetij ni več, kajti ta podjetja bodo ali pa so že privatizirana. Mesta bodo

skoraj v celoti odvisna od davkov in v veliki meri od prihodkov iz prodaje ali oddaje javnih zemljišč in stanovanj. V večini srednjeevropskih mest opažamo primanjkljaj zemljišč in zgradb za komercialno rabo. Pojav zasebnega sektorja v gospodarstvu bo spremenil distribucijo dobička v družbi, kar bo zopet postavilo zahteve za razvoj nepremičnin, vendar ne nujno v stanovanjskem sektorju. Tradicionalna, precej zgoščena struktura mest s pretežno bivalno-stanovanjsko strukturo, je predmet transformacije, ki jo bodo zamenjali administrativni uradi, pisarne podjetij in visoko razvita storitvena podjetja.

Da bi stanovanjska politika bila prožnejša, se razvijajo različne oblike organiziranosti ustanov za pospeševanje politik, ki z zasebnim sektorjem zagotavljajo učinkovitost, pa vendar ohranjajo javno korist.

Javna najemna stanovanja

Dejstvo je, da so skladi najemnih stanovanj v velikih srednjeevropskih mestih na zelo pomembni prelomnici, ki bo vplivala na prihodnji razvoj mestnih stanovanjskih politik. Sklad najemnih stanovanj se lahko brez težav zmanjša na raven pod 20 % vseh stanovanj v naslednjih letih, pač odvisno od normativov glede prodaje, najemnin in lastninskih pravic stanovalcev (v Budimpešti na primer trenutno znaša 40-42 % vseh stanovanj). Zahteve sedanjih stanovalcev po odkupu so bile in so še zmeraj znatne, predvsem zaradi nejasne prihodnosti najemnega sektorja in ugodnih finančnih pogojev prodaje/odkupa (Hegeduš, 1991). Zaradi tega so bile pritegnjene v lastništvo tudi najnižje dohodkovne skupine. Mnogi se ne zavedajo stroškov vzdrževanja, popravil in prenove, tako da lahko pričakujemo obsežne selitve novih lastnikov iz mestnih jeder, zlasti tistih srednjeveškega izvora, ob soočanju s problemi urbane rehabilitacije. Verjetnost povečuje skorajda nikakršna finančna podpora zasebnim investitorjem za prenovo in rehabilitacijo.

Potrebno je odgovoriti še na naslednja vprašanja:

1. Ali daje privatizacija boljše možnosti za rehabilitacijo ali ravno obratno?
2. Kakšne bodo posledice na stanovanjske neenakosti med različnimi socialnimi skupinami?
3. Ali so te spremembe nujne in neizbežne?

Stanovanjski trg in urbana rehabilitacija

V zadnjih štirih desetletjih opažamo počasno in postopno propadanje stanovanj v srednjeevropskih mestih. Razlogi so v politiki najemnin, birokratski in neučinkoviti organizaciji vzdrževanja, majhnih kapitalskih naložbah in lastninskih pravicah. V zadnjem desetletju je bilo v teh državah opravljeno manj popravil in rehabilitacij kot v kateri koli manj razviti regiji v Evropski skupnosti. Skratka, srednjeevropska mesta kažejo vseprisotno propadanje stanovanj, infrastrukture in prometa. Rekonstrukcija, rehabilitacija in prenova kot specifične dejavnosti niso bile načrtovane ali spremljane. Rezultat je poslabšanje obstoječega stanovanjskega fonda. Namen petletnih programov je bil predvsem izgradnja novih stanovanj, nikakor pa ne rekonstrukcija in rehabilitacija obstoječega stanovanjskega fonda, zlasti v središčnih delih mest, tj. v mestnih jedrih (3). Razloge je treba iskati v pomanjkanju ustreznih tehničnih pogojev za rekonstrukcijo in spet v pomanjkanju zakonskih ali finančnih pobud zainteresiranim lastnikom.

Prav v teh mestih se da paradigmo rehabilitacije najbolje pojasniti. Rehabilitacija je glavna sestavina notranje urbane uravnoteženosti. Sprememba j e nujna tudi v pristopu k programiranju kvantitativnih potreb, hkrati z večjim poudarkom na potencialih rehabilitacije stanovanjskih, bivalnih območij.

Rehabilitacija proti gospodarskemu razvoju

Obseg možnih tujih naložb v srednjeevropska mesta je ogromen. Da bi jih dosegli, je nujno graditi politike urbanega razvoja na "marketinških" strategijah. Torej je potrebno središča mest načrtovati kot posebna območja z večjimi komercialnimi in stanovanjskimi najemninami, ob tem pa je potrebno povečati možnosti za izselitev in izboljšati relokacijsko pomoč. Tako bo omogočena renovacija in transformacija stavb za uporabe večje dodane vrednosti. Prenova zgradb ne bo lahka, kajti če si tako stanovalci kakor tudi poslovni uporabniki ne bodo mogli privoščiti polne cene dragocenih, središčno lociranih prostorov, bo potencialna možnost glavnih mest, da bi postala pomembna evropska "poslovna in turistična" središča, omejena. Večina stanovanj v glavnih mestih je bila v lasti države, prihodnji urbani razvoj, pa je v ozki povezavi z njihovo izrabo.

Glavni problem rehabilitacije je, da mnogi udeleženci stanovanjskega sistema niso pripravljeni ali sposobni nuditi finančne pomoči najemnikom ali lastnikom. Mnogi izmed najemnikov prav tako niso zmožni plačati rehabilitacije tudi ob spremenjenih lastninskih odnosih. Najbrž bodo sledili različnim strategijam, na primer oddajanje, prodaja ali spreminjanje namembnosti nepremičnine, kar bo imelo za posledico porast rezidenčne mobilnosti in postopno rast vrednosti lastnine v mestnih jedrih. Proces privatizacije in pripadajoče prevrednotenje mestnih jeder srednjeevropskih mest, kakor opažamo v Budimpešti, spremlja (ICCR, 1993):

- postopna sprememba namembnosti iz stanovanjske v poslovno,
- naglo upadanje števila prebivalcev in spremembe (gentrifikacija).

Rehabilitacija stanovanjskega okolja proti spremembi namembnosti v poslovno okolje bo pomembna gospodarska in socialna dilema med transformacijo urbane ekonomike in družbe srednjeevropskih mest.

Privatizacija in rehabilitacija - politična dilema

Privatizacija je proces z nemerljivim učinkom na stanovanjsko gradnjo v mestnih jedrih in družin, ki tam prebivajo. Za razliko od mest v ZDA in od nekaterih zahodnoevropskih mest so mestna jedra Srednje Evrope ohranila visok status in mešan značaj glede sestave družbenih plasti (4). Zaradi dejstva, da boljši deli mest, kjer živijo premožnejši prebivalci, sestavljajo največji del vrednostne razlike (value gap) in da sedanje oblike privatizacije pomenijo darovanje te vrednostne razlike obstoječim stanovalcem, lahko brez težav napovemo posledice. Tudi ob najboljšem izidu, tj. če celotno vrednostno razliko uporabimo za rehabilitacijo oziroma je ne odtujimo stanovanjskemu sektorju, bodo samo družine v boljših delih mestnih jeder lahko pričele z postopnimi rehabilitacijskimi procesi s pomočjo posojil iz vrednostne razlike. Družine z nižjimi dohodki bodo postopno izrinjene iz teh območij ker ne bodo mogle dohajati povečanih obremenitev, ki jih prinaša rehabilitacija. Toda, kdo so tisti, ki so nekoč najemali draga stanovanja in bi jih zdaj radi takoj odkupili? V čem in koliko se razlikujejo od populacije z nižjega dela družbene lestvice v različnih fazah procesa privatizacije glede na najpomembnejše socialne kazalce (Hegeduš, 1991)?

Opazno je gibanje za prenos lastništva in upravljanja državnih najemnih stanovanj k lokalnim vladam. Rehabilitacija le-teh bo odvisna od odločitev lokalnih oblasti. Vzporedno bodo manjvredna območja izgubila vse možnosti za rehabilitacijo, kajti niti stanovalci niti lokalne oblasti ne bodo mogli financirati rehabilitacije, obenem pa od prodaje boljših stanovanj (zgradb) ne bo ostalo nič razpoložljivih virov. Možnost povečanja dohodkov od rente je za lokalne oblasti bila izgubljena s prodajo dražjih stanovanj. Skratka, sedanja oblika privatizacije vodi v polarizacijo in povečuje možnosti rehabilitacije v območjih večje vrednosti, obenem pa popolnoma onemogoča isto v manj

vrednih. Da bi preprečile nadaljnje propadanje manj vrednega stanovanjskega fonda, bodo v prihodnosti morale lokalne oblasti intenzivno iskati dodatne vire v vrednejšem s povečanjem najemnin ali pa v povečanju privatizacijskih dajatev. Cene stanovanj bodo morale biti višje. Tako bodo lokalne oblasti lahko prišle do potrebnih sredstev iz davkov. Zajeta sredstva IDO potrebno distribuirati za različne cilje:

- del zajetih sredstev usmeriti v manj vredna območja,
- del zajetih sredstev plasirati vzdrževanje in popravila kolektivnih stanovanjskih enot,
- del nameniti družinam, ki najemajo posojila za prenovo lastnih hiš.

Lokalne oblasti v postsocialističnih družbah so tradicionalno precej usmerjene v reševanje notranjih težav in se zaradi tega ne zavedajo povsem pomembnosti mest kot vozlišč mednarodnih interakcij. Le redke lokalne oblasti se zavedajo dejstva, da so v sodobnih družbah velika mesta pomembni dejavniki mednarodne skupnosti in da bodo igrala pomembno vlogo v evropskih integracijskih procesih.

Politične in gospodarske spremembe so odprle vprašanje, kako lahko centralno oblast in lokalne interese harmonično povežemo, tako da bi lahko stare oblike mestnega upravljanja spremenili, ne da bi ogrozili vsakdanje delovanje mest. V novih okoliščinah je mehanizem urbanega razvoja temeljito spremenjen - proces odločanja je centraliziran, lastnini pa je vrnjena prava tržna vrednost. Partnerstvo med posameznimi dejavniki na stanovanjskem trgu in planiranju mest ter kompromis med javnimi posegi in privatno iniciativo sta nujnost.

Zaključek

Predloženi scenarij ni neizbežen prihodnji rezultat prestrukturiranja vzhodnih gospodarstev in družbe, je pa verjeten. Če ga želimo preprečiti in vpeljati socialno bolj odziven razvoj, so potrebni sistem pazljivega političnega spremljanja (monitoring), nadzor socialnega in prostorskega razvoja, obsežne javne naložbe v infrastrukturo, urbana rehabilitacija in skrb za kakovost javnih storitev. Toda navedeno zahteva povečanje javne porabe, ne le na račun zasebne porabe ampak tudi na račun zasebnih kapitalskih naložb in dobičkov. Na državni ravni postavljata hude omejitve tovrstni strategiji svetovni trg in moč na svetovni trg orientiranega kapitala. Dostopnost virov bo eno izmed glavnih vprašanj pri prihodnjih rehabilitacijskih procesih v srednjeevropskih mestih. Nujna bo pomoč izven meja mest. Strateška vizija in koherentnost urbane politike sta nujni za uspeh v rehabilitacijskih pobudah. Projekti urbane revitalizacije morajo nujno črpati iz zasebnih virov in vsekakor vladnih programov.

Če želijo srednjeevropska mesta ostati konkurenčna tudi v novih razmerah, bodo morala postati dejavnejša. Prav tako bo morala država bolj podpirati razvojne strategije mest, tako da bodo le- ta lahko izkoristila svoje specifične možnosti. Prvi korak, ki ga je treba narediti, je zbrati analitične informacije o tem, kdo bo najbolj prizadet zaradi različnih predlogov reform. Ena najpomembnejših dejavnosti urbane politike bo dajati informacije in znanje o zmožnostih urbanih politik, tj. kaj lahko in česa ne more doseči. Z učinkovitim spremljanjem dogajanj in spodbujanjem inovativnosti v politikah lahko mednarodne organizacije pomagajo izboljšati instrumente, pa tudi implementacijo stanovanjskih in urbanih politik. Toda za učinkovito izvajanje teh funkcij so potrebni ustrezni podatki, katere lahko zagotovijo le dodatne raziskave srednje- in vzhodnoevropskih mest, glede distribucije in vedenjskih vzorcev različnih družbenih, profesionalnih ali etničnih skupin. Učimo se lahko iz hipotez in teorij o stanovanjskem in urbanem razvoju na tujih izkušnjah, izkušnjah drugih mest v drugačnem kontekstu, vendar radikalne politične in gospodarske spremembe v Srednji Evropi ne bodo avtomatično peljale v “pozahodenje” teh mest Glavna razlika je v njihovih sedanjih okoliščinah, čeprav opažamo splošni trend, da se mesta celega sveta med seboj po-

snemajo. Hipoteza, da so urbani razvoji zahodno-, srednje- ali vzhodnoevropskih mest različni zaradi pripadajočih političnih in gospodarskih ureditev, ne drži več (Blauw, 1992).

Ljubljana, Bratislava in Budimpešta so tipična srednjeevropska mesta s "skupno dediščino" v svojem urbanem razvoju - najprej so bila v avstro-ogrskem imperiju, pozneje pod dominacijo komunističnih režimov, danes pa sta Bratislava in Ljubljana glavni mesti dveh neodvisnih, držav - Slovenije in Slovaške, Budimpešta pa postaja mednarodno mesto, prestolnica Srednje Evrope. Glavna srednjeevropska mesta bodo potrebna obsežne prenove, rehabilitacije in sprememb v uporabi lastnine, če želijo povrniti nekdanje vloge "osrednjih zgodovinskih, gospodarskih in turističnih destinacij" v regiji.

Kakšne priložnosti za rast in sprejemljiv razvoj imajo ta mesta, kako bi lahko "tekmovala" med seboj in z drugimi evropskimi mesti!

Inovativna stanovanjska in urbana politika in znanje iz Zahodne Evrope lahko prinesejo srednjeevropskim mestom uspeh.

Mag. Nataša Milanovič, London School of Economics and Political Science, University of London

Pojasnilo:

Članek je povzetek besedila, ki je bilo predstavljeno na intenzivnem poletnem tečaju "Urbani stanovanjski trgi" in stanovanjska politika v Evropi (Wassenaar, Nizozemska 5. - 11. 6. 1993) in v predelani obliki na konferenci ENHR "Stanovanjska politika v Centralni in Vzhodni Evropi v 90. letih" (Budimpešta, Madžarska, 7. - 10. 9. 1993).

Prevedel: Ivan Stanič

Opombe

[1] Besedilo je del raziskovalnega projekta za doktorsko tezo na Londonski šoli za ekonomijo in politične znanosti Univerze v Londonu, Anglija.

[2] Geografska terminologija le težko dohaja naglo se spreminjajoče politične zemljevide. Srednjo in Vzhodno Evropo tukaj pojmujemo kot Poljsko, Madžarsko, Češko, Slovaško, države nekdanje Jugoslavije, Romunijo, Bolgarijo in Albanijo, Srednjo Evropo pa kot Madžarsko, Češko, Slovaško, Poljsko in Slovenijo.

[3] Nazadovanje števila prebivalcev v mestnih jedrih v 60. in 70. letih ni posledica suburbanizacije, ampak porasta umrljivosti starejšega dela populacije, razpada vzorca oddajanja delov stanovanj podnajemnikom in spreminjanja stanovanj v poslovne prostore. Gibanje za "prenovo" mest se je v mnogih srednjeevropskih mestih začelo s programi sanacije "slumov" in izgradnjo novih stanovanjskih zgradb na očiščenih parcelah v središčih mest - v glavnem v javni lasti. Ti procesi so močno vplivali na spremembe v socialni sestavi prebivalstva, z "novimi" prebivalci je nastala "nova" socialna struktura v mestnih jedrih.

[4] Boljše kategorije stanovanj so zasedali predstavniki višjih, nižje pa predstavniki nižjih (starejši, predvsem upokojeni) socialnih slojev. Ob tem se ne ustvarja huda segregacija znotraj mestnega jedra, kajti stanovanja različnih kategorij so pomešana med seboj znotraj istega bloka, pa tudi znotraj posameznih stavb (večja ulična površina, dobro opremljena bivališča za razliko od manjših podstandardnih dvoriščnih stanovanj), kar je dejstvo, znano iz razvoja mest v Srednji Evropi. Nove stanovanjske soseske so naseljevali v glavnem priseljenci, dokler je domače, mestno prebivalstvo ostalo v starejših stavbah mestnega jedra. Na položaj v družbeni hierarhiji ne vpliva le kakovost bivališča, ampak tudi lokacija le-tega.

Viri

Berg, van den, L., idr.: Urban Europe: A study of Growth and Decline, Urban Europe, vol. 1, Pergamon Press. London 1982.

Blauw, W., idr.: Cities in their Political and Economic Context, Netherlands Journal of Housing and the Built Environment, vol. 7, no. 4, 1992.

Clark, E.: On Gaps in Gentrification Theory, Housing Studies, vol. 7, no. 1.

Drewett, R. idr.: Revitalisation of European Cities: International Comparative Perspective, v: The Future of European Cities: The Role of Science and Technology, URBINNO Network Research Programme, Fast Prospective Dossier No. 4, Commission of the European Communities, Bruxelles 1991.

French, R. A., in Hamilton, F. E. I. (ur.): The Socialist City: Spatial Structure and Urban Policy, John Wiley & Sons, 1979.

Hamnett, C.: The Blind men and the Elephant the explanation of gentrification, v: Weesep, van J. & Musterd, S. (ed.): Urban Housing for the Better Off: Gentrification in Europe, Stedlijke Netwer- ken, Utrccht 1991.

Hegeduš, J., Struyk, R. in Tosics, I.: Integrating State Rental Housing with the Private Market: Designing Housing Allowances for Hungary, Urban Institute. Report 91-7, The Urban Institute Press, Washington DC 1991.

Ley, D.: Liberal ideology and the post-industrial city, Annals of the Associations of American Geographers, no. 70, 1980.

Milanovich, N.: The Marketisation of Housing in Eastern Europe: progress or regress, Department of geography, London School of Economics and Political Science, University of London, 1990. Milanovich, N.: The Transformation of Eastern European Cities: future trends and policy issues (neobjavljena mag. teza), Department of Geography and Planning Studies, London School of Economics and Political Science, University of London, 1991.

Telgarsky, J. P., in Struyk, R. J. (ur.): Toward a Market- Oriented Housing Sector in Eastern Europe, Urban Institute Report 90-10, The Urban Institute Press, Washington DC 1990.

Turner, B., Hegeduš, J., Tosics, I. (ur.): The Refonn of Housing in Eastern Europe and the Soviet Union, Routledgc, London & New York 1992.

Sillence, J.: Housing Policies in Eastern Europe and the Soviet Union, Routledge, London & New York 1990.

Simrnie, J., in Dekleva, J. (ur.): Yugoslavia in Turmoil, Printer Publishers, London & New York 1991.

Szelenyi, I.: Developments in Socialist Economies, Government and Housing, Urban Affairs Annual Reviews, vol. 36, 1990.

Srni tli, N.: Towards a Theory of Gentrilication: a back to the city movement by capital, not people, Journal of the American Planning Association, no. 45, 1979. Smith, N., in Williams, P.: Gentrification of the City, Allen and Unwin, London 1986.

Svetlik, I. (ur.): Social Policy in Slovenia, Studies in the Social Policy of Eastern Europe and the Soviet Union, Avebury, Aldershot 1992.

Verlič-Dekleva, B.: Challenges of Urban Development in Slovenia, Netherlands Journal of Housing and the Built Environment vol. 7, no. 4, 1992.

The Role of Cities in Central Europe in the Process of Reconstruction, Končno poročilo avstrijskemu ministrstvu za znanost in tehnologijo, Interdisciplinarni center za komparativne raziskave in sociološke znanosti (ICCR), Dunaj 1993.