

1.01
Prejeto 15. 6. 2014

UDK: 334.712(497.4)"1945/1990"

Jože Prinčič*

Komunalno gospodarstvo in zasebna obrt kot primera ureditve razmerja med javnim in zasebnim v novejši slovenski gospodarski zgodovini (1945-1990)

IZVLEČEK

V času druge jugoslovanske države sta pojma javno in zasebno dobila novo vsebino, zaradi katere je bila potegnjena ostra ločnica med državnim in nedržavnim gospodarskim sektorjem. Prispevek na osnovi dosegljivega dokumentarnega gradiva najprej analizira glavne značilnosti delovanja javnih služb na ekonomskem področju, pri čemer je osrednja pozornost namenjena komunalnim dejavnostim, ki so kot dejavnosti posebnega družbenega pomena zagotavljale temeljne materialne življenjske in delovne razmere v določenem urbanem okolju. V nadaljevanju zgoščeno obravnava sistemske možnosti za delovanje malega ali drobnega gospodarstva ter značilnosti razvoja zasebne obrti.

Ključne besede: Javno in zasebno dobro, javne službe, komunalno gospodarstvo, zasebna obrt

ABSTRACT

COMMUNAL ECONOMY AND PRIVATE CRAFT INDUSTRY AS AN EXAMPLE OF THE REGULATION OF THE RELATIONSHIP BETWEEN THE PUBLIC AND PRIVATE IN THE CONTEMPORARY SLOVENIAN ECONOMIC HISTORY (1945-1990)

In the time of the second Yugoslav state the concepts of public and private attained entirely new implications, and hence a strict line separating the state and nonstate economic sectors was drawn. The following contribution, based on the available documentary materials, first analyses the main characteristics of how the public services in the economic field operated, and focuses mostly on the communal activities which ensured the basic material living and working conditions in the certain urban environments as activities of special social importance. Furthermore, the contribution also focuses on the systemic possibilities for small industry activities and characteristics of the development of private craft industry.

Keywords: public and private good, public services, communal economy, private craft industry

* Dr., znanstveni svetnik v pokoju, Dolinska cesta 2A, SI-6000 Koper.

V letih od 1945 do 1990 klasični vsebini pojmov javno in zasebno nista mogli živeti. Področje javnega se je močno razširilo na račun zasebnega, še posebno v prvih povojnih letih, ko je bilo eno temeljnih sistemskih vprašanj, kako vzpostaviti politični sistem, ki bo zagotovil učinkovito usmerjanje odnosov v proizvodnji, potrošnji in delitvi. V naslednjem desetletju je postala država s svojimi ustanovami najpomembnejši instrument za zagotavljanje razredne dominacije, politične oblasti, ekonomske in nacionalne povezanosti. V reformnih šestdesetih letih je del partijske elite začel problematizirati dvojnost države in civilne družbe.¹ Ker pa se zvezno partijsko vodstvo z Josipom Brozom na čelu ni bilo pripravljeno odreči političnim monopolom, samostojnejše funkcioniranje gospodarskega področja in tudi civilne družbe vse do konca druge jugoslovanske države nista bila mogoča.²

Javno in zasebno v socialistični gospodarski ureditvi

Javnost je svojevrsten manjkajoči člen politične teorije socializma, brez katere je »težko pojasniti emancipacijski proces zgodovinske preobrazbe oblasti v imenu delovnih ljudi v oblast delovnih ljudi.«³ Nekateri teoretiki socializma so celo zatrjevali, da javnost ni kategorija socialistične, ampak meščanske družbene ureditve. Večina med njimi pa je bila enotna, da javnost v socialistični družbi nosi materialna značenja meščanske družbe, sicer pa se tako po svoji strukturi kot svojih funkcijah od nje zelo razlikuje.

V jugoslovanski socialistični družbi je bila vsebina pojma javnost tako ohlapna, da jo je bilo mogoče poljubno širiti in krčiti, pač v skladu s potrebami političnega trenutka.⁴ Zajemala je tri problemske sklope. Prvi je obravnaval javnost kot množico ljudi. Drugi je bil blizu pojmu javno mnenje in je pomenil stališče določene družbene skupine do vprašanj, ki so bila pomembna za družbo v celoti. Vključeval je javnost kot sistem delovanja, to je pravico in možnosti državljanov, da imajo vpogled v delo državnih organov in ustanov, kot tudi v odločitve, ki jih ti sprejemajo. Kot načelo družbeno-političnega sistema Jugoslavije je bil prvič izrecno določen z Ustavo SFRJ aprila 1963. Tretji sklop je povezoval raznolike pojavne oblike javnega. Med tistimi, ki so zaradi večjega ekonomskega obeležja za našo obravnavo pomembnejši, je treba izpostaviti pojme javne službe, javno dobro in družbena lastnina. V vsebinskem pogledu je pojem javna služba označeval tiste dejavnosti družbene skupnosti, ki je bila namenjena zadovoljevanju splošnega interesa. Kot neizogiben spremljevalec sodobnega socialnega in gospodarskega razvoja niso mogle poslovati in se razvijati po podjetniških načelih, zato jih je upravljala preko svojih organizacijskih enot ali posebnih organizacij, ki so delovale pod njenim nadzorom. Te dejavnosti so

¹ Božo Repe, Jože Prinčič: Pred časom : portret Staneta Kavčiča. Ljubljana 2009, str. 62, 65.

² Branko Horvat: ABC jugoslavenskog socijalizma. Zagreb 1989. str. 76.

³ Tomislav Jantol: O javnosti v socialistični družbi samoupravne demokracije. V: Teorija in praksa, 1986, št. 6, str. 515-521, tu str. 515.

⁴ M. Murko: Javnost in »javnost«. V: Teorija in praksa, 1971, št. 5, str. 850-852, tu str. 851.

bile številne in raznolike, saj so zajemale področja kulture, znanosti, zdravstva, kmetijstva, železniškega prometa in elektro gospodarstva. V javni sektor so spadali v celoti tudi cestno, vodno in komunalno gospodarstvo ter PTT služba. V obravnavanem času so se razvite države trudile, da bi se obseg javnega sektorja še razširil.

V Jugoslaviji so pogoji za ustanovitev javnih služb nastali leta 1950 po sprejemu osnovnega zakona o upravljanju podjetij. Ustavni zakon iz leta 1953 je predvidel ustanovitev javnih služb le na področju prosvete, kulture in sociale. Po letu 1953 pa so posamezni zvezni in republiški zakoni omogočili ustanovitev javnih služb za področja komunalne in radiodifuzne dejavnosti, prevoza potnikov in blaga po železnici, PTT prometa, proizvodnje in prenosa ter distribucije električne energije, službe družbenega knjigovodstva in še drugih. Vse navedene dejavnosti so opravljale delovne organizacije; na področju gospodarstva so bila to podjetja, na področju družbenih služb pa samostojni zavodi. Praviloma so morale vse delovne organizacije poslovati po podjetniških načelih. Tako so se skupaj in v isti organizacijski obliki znašle delovne organizacije, ki so lahko poslovale po podjetniško-tržnih načelih, in druge gospodarske in negospodarske organizacije, za katere tako poslovanje ni bilo sprejemljivo in so jih meščanske družbe prav zaradi tega vključile v svoj režim javne službe. Takšna zasnova (jugoslovanskih) javnih služb, ki se je zelo razlikovala od ureditve v meščanski državi,⁵ se je pokazala za zgrešeno in premalo učinkovito. V veliki meri zato, ker kljub poudarjeni tržni naravnosti velik del delovnih organizacij ni mogel ali ni hotel ustvarjati nobenega dohodka, ali pa le minimalnega, zato so se morali stroški njihovega poslovanja financirati iz javnih skladov, kjer pa je bilo denarja za te namene vsako leto manj. Poleg tega pa je prav zaradi prizadevanj za čim večji dohodek na področjih, kjer tržne zakonitosti niso mogle delovati, »prihajalo do pojavov, ki so maličili namen in naravo posameznih dejavnosti.«⁶ Tako se je vzpostavilo stanje, ko posamezne delovne organizacije s področja javnih služb niso imele dovolj sredstev niti za plače, druge pa so ustvarjena denarna sredstva nesmotrno delile in porabljale. Pri slednjem so izstopale delovne organizacije na področju komunalnih služb. Te svoje glavne dejavnosti niso več pojmovale kot službo, ki se v interesu skupnosti opravlja na ustreznem območju, temveč kot podjetniško pridobitno dejavnost, ki mora zagotoviti določen dohodek. Tega pa so lahko povečale le z zniževanjem kakovosti svojih storitev, in celo tako, da posameznih storitev sploh niso opravile. Zaradi takšnega pristopa so komunalne delovne organizacije opravile le tisto delo oziroma storitev, ki je bila »izrecno naročena in plačana«. Tako so na primer postale javne, to je mestne površine »zanje zanimive le kot predmet zaslužka, ne pa kot predmet, ki ga je treba vzdrževati v redu in čistoči.«⁷ Cestna vzdrževalna služba pa je prenehala delovati, ker cestnih podjetij, ki so bile podjetniške organizacije, ni bilo mogoče prisiliti, da bi se ukvarjala z dejavnostjo, ki ni bila donosna.

⁵ Janez Šmidovnik: Samoupravni socializem in javne službe. V: Teorija in praksa, 1971, št. 4, str. 615-626, tu str. 619.

⁶ Prav tam, str. 621.

⁷ Prav tam, str. 620.

Zato v Sloveniji cestišč niso redno in pravočasno vzdrževali, temveč so »čakali, da cestišča razpadejo do take mere, da lahko govorimo že o investicijskih vzdrževalnih delih, ki so za podjetja zanimiva.«⁸

Še večje težave kot na komunalnem so se v obravnavanem obdobju pojavile na področju železniškega prometa in elektrogospodarstva. V železniškem gospodarstvu so bile v veliki meri posledica centraliziranega upravljanja. Generalna uprava železniških transportnih podjetij v Beogradu namreč ni bila pripravljena podpreti ukrepov, ki bi pospešili prehod na tržno gospodarstvo oziroma prosto določanje prevoznih cen in sklepanje prevoznih pogodb na osnovi ponudbe in povpraševanja. Njeno izhodišče je bilo, da morajo železniške tarife zaradi obravnavanja železniškega prometa kot dejavnosti posebnega družbenega pomena ostati »instrument družbe«, ne pa ekonomske politike železnice kot gospodarske dejavnosti. Čeprav je takšen sistem negativno vplival na racionalno delitev dela med železnico in ostalimi gospodarskimi področji kot tudi med posameznimi vejami v prometu, so skoraj do konca osemdesetih let preteklega stoletja veljale enotne področne tarife za vso državo, ki so temeljile na povprečnih prevoznih stroških železniškega omrežja v celoti in na vrednosti prevoženega blaga. Te tarife so bile previsoke na ugodnih prevoznih relacijah in za končne izdelke prenizke na neugodnih relacijah in za surovine. Tovorni promet je pokrival primanjkljaj potniškega, ugodne proge pa izgube na neugodnih progah.

Pomemben razlog za probleme na področju elektrogospodarstva je bil v njegovem monopolnem položaju. Kot je slikovito ugotovil v svoji razpravi Janez Šmidovnik, je elektrogospodarstvo spretno izkoriščalo dejstvo, da je bila električna energija »temeljni pogoj za življenje in delo posameznikov in organizacij«, zato mu je bila »celotna skupnost, všteti gospodarstvo, prepuščena na milost in nemilost. Kolektivi teh organizacij si lahko zagotove izredno ugoden položaj, ne da bi bili obenem prisiljeni misliti na sedanje in prihodnje potrebe skupnosti glede preskrbe s kvalitetno električno energijo«. V takih razmerah se je javnost »čutila ogrožena in brez moči«.⁹

Kljub temu da javne službe na posameznih področjih niso mogle zagotoviti občanom zakonsko določene kakovosti in količino uslug in storitev, pa do začetka sedemdesetih let ta sistem ni doživel večjih sprememb. Zvezna in republiška ustava iz leta 1963 sta ukinili le obliko javne službe in namesto nje vpeljali obliko družbene službe. Ustava iz 1974 je institut družbene službe nadomestila z institutom dejavnosti posebnega družbenega interesa, katerega nosilke so bile samoupravne interesne skupnosti. Zaradi pretirane institucionalizacije pa ta sistem v naslednjih letih ni odpravil očitnih slabosti in neučinkovitosti pri delovanju javnih služb, temveč je njihovo usmerjanje še bolj zapletel in ga napravil skoraj nepreglednega in neobvladljivega.¹⁰

Pojem javno dobro v obdobju po drugi svetovni vojni ni bil opredeljen kot ustavni

⁸ Prav tam, str. 622.

⁹ Prav tam, str. 623.

¹⁰ Ivan Kristan: SIS in racionalizacija političnega sistema. V: Teorija in praksa, 1983, št. 1, str. 107-109, tu str. 108.

termin. V pravni teoriji in literaturi, ki sta obravnavali uporabo prostora, sta ga v tem smislu nadomeščala pojma dobrine v splošni rabi in družbena lastnina v splošni rabi. Nanašala sta se na stvari v družbeni lastnini, ki so se nahajale izven imovinsko-pravnega prometa, in za katere je veljal poseben pravni režim. V to kategorijo so sodila dobra, ki so služila splošni uporabi vseh oseb, kot so plovne reke, jezera, poti, trgi, parki, morske obale, nadalje nepremičnine in druge stvari posebnega kulturnega ali zgodovinskega pomena, ter še nepremičnine in zgradbe, dane v uporabo državnim organom.¹¹

Socialistična ureditev je korenito spremenila proizvodjalne odnose in njihov pravni izraz, to je lastninsko pravico. Revolucionarna funkcija nove razredne države in družbe ni obstajala samo v odpravi zasebne lastnine proizvodnih sredstev in v vzpostavitvi nedeljive in neodtujljive družbene lastnine teh sredstev, ampak tudi v »ustvaritvi pravil igre«, ki naj bi preprečila ponovno privatizacijo bodisi v individualni obliki bodisi v obliki lastništva skupin, ki bi se lahko spreminjale v zasebne delničarje.¹² Družbena lastnina je bila temelj jugoslovanske socialistične ureditve in tudi eden od njenih osrednjih političnih problemov, ki ni bil zadovoljivo rešen.¹³ Odgovor na vprašanje, kaj je družbena lastnina, je bil različen glede na to, s katerega vidika se je ta pojem ocenjeval. Z ekonomskega vidika je družbena lastnina pomenila družbeno prilaščanje. Z družbeno-političnega vidika je bila lastnina združenih proizvodjalcev razredna lastnina vseh delavcev. S pravnega stališča pa je bila lastnina, ki je bila v lasti vseh in nobenega. Predstavljala je posebno obliko nekakšne metafizične oblike lastnine delavskega razreda, kjer so kot lastnik nastopale država, lokalna skupnost ali posameznik.

V ekonomskem smislu je pojem zasebno združeval zasebno pobudo in zasebno lastnino. V času druge Jugoslavije so bili glavni nosilci zasebne pobude kmetje in obrtniki. Komunisti, ki so konec pomladi 1945 prevzeli oblast, so v zasebnem podjetniku videli parazita in nepotrebne posrednika med producentom in potrošnikom. Zaradi notranjih in zunanjih težav ter nerazvitega državnega sektorja pa so morali zasebnemu podjetništvu prepustiti del gospodarskih nalog ne le na kmetijskem, gozdarskem in obrtnem področju, temveč tudi na področju trgovine, preskrbe in gostinstva. Nova oblast je pripravila vrsto ekonomsko-političnih ukrepov, s katerimi je nadzorovala zasebno proizvodnjo in jo postopoma nadomeščala z državno. V šestdesetih letih sta politika in stroka začeli bolj spravljivo gledati na obujanje malega gospodarstva. V naši republici se je potem pozitiven odnos do hitrejšega razvoja drobnega gospodarstva zadržal vse do srede osemdesetih. Ideološki razlogi pa so bili še premočni, da bi bilo to gospodarsko področje deležno večjih spodbud. Leta 1987 je v Sloveniji prevladalo splošno prepričanje, da je prišel čas, ko se je treba posloviti od tabujev, ki so »enostransko mistificirali zasebno pobudo in z njo povezano malo gospodarstvo v smislu njegovih kapitalističnih tendenc«, ali ga istovetili le z »liberalističnim zasebnim in privatnim sektorjem.« Ob izteku osemdesetih liberalizacije

¹¹ Pravna enciklopedija. Beograd 1979, str. 491.

¹² Roger Garaudy: Veliki preobrat socializma. V: Teorija in praksa, 1970, št. 3, str. 477-495, tu str. 477.

¹³ France Bučar: Popravki ali preosnova političnega sistema. V: Teorija in praksa, 1968, št. 10, str. 1375-1407, tu str. 1379.

politike ustanavljanja malih podjetij (takrat še družbenih) ni bilo več mogoče ustaviti. Obseg dejavnosti, kjer se je lahko razvijalo zasebno podjetništvo, se je razširil, omejitve glede števila zaposlenih in poslovnih prostorov so se zmanjšale.¹⁴

Zasebni gospodarski sektor in zasebna lastnina nad produkcijskimi sredstvi sta bili v letih 1945 do 1990 sestavni del jugoslovanske gospodarske ureditve. Občani so imeli lastninsko pravico tudi na stanovanjih in hišah, ki so jih lahko uporabljali za osebne ali družinske namene, gospodarskimi poslopi, ki so bila namenjena kmetijski dejavnosti kmetov, majhnimi skladišči in kletmi, ki niso bile pomembne za gospodarsko dejavnost. Lastninska pravica je bila omejena z zakonom: kmetijstvu do največ 10 hektarjev kmetijskega zemljišča na kmetijsko gospodarstvo, poslovni prostori do največ 70 kvadratnih metrov površine in stanovanjske hiše z največ dvema večjima ali tremi manjšimi stanovanji.

V Sloveniji je glavnina zaposlenih v zasebnem sektorju odpadla na kmete. Leta 1973 jih je bilo 165.000 ali 76 % skupnega števila zaposlenih v zasebnem sektorju gospodarstva. Ostale dejavnosti so slabše predstavljene: v prometu 17.000 (8 %), v gostinstvu 7000 (3 %), obrti 28.000 (13 %). V letih 1953-1973 se je število zaposlenih v privatnem sektorju zmanjšalo od 374.000 na 217.000 ali za 42 %.¹⁵ V obdobju 1953-1973 se je nabavna vrednost osnovnih sredstev v zasebnem sektorju povečala od 3,5 na 4,9 milijarde din, to je za 41 %. Glavnina osnovnih sredstev se je nahajala v kmetijstvu. Leta 1953 je na to gospodarsko področje odpadlo 93 % vrednosti celotnih osnovnih sredstev v zasebnem gospodarskem sektorju. Do leta 1973 se je vrednost osnovnih sredstev v kmetijstvu povečala za 26 %. Kljub temu se je njegova vrednost leta 1973 v skupni vrednosti znižala na 86 %. Osnovna sredstva v drugih gospodarskih področjih, v katerih je bil zastopan zasebni sektor, so naraščala hitreje. Vrednost v zasebni obrti se je v tem času povečala skoraj za dvainpolkrat, v privatnem sektorju prometa za 13-krat, v gostinstvu za 3,5-krat. Kmetijsko zasebno področje je doseglo tudi najvišjo intenzivnost kapitala, najnižjo pa obrt. Najvišjo produktivnost dela je statistika ugotovila pri gostinstvu, najvišji kapitalni koeficient pa je leta 1972 dosegel promet.

Tabela 1: Intenzivnost kapitala, produktivnost dela in povprečni kapitalni koeficient v zasebnem sektorju gospodarstva Slovenije 1953-1972¹⁶

Leto	Intenzivnost kapitala (v 1000 din)	Produktivnost dela (v 1000 din)	Povprečni kapitalni koeficient
1953	9,5	2,8	3,4
1962	15,6	5,8	2,7
1972	24,3	9,1	2,7

¹⁴ Biti direktor v času socializma : med idejami in praksami. Ljubljana 2008, str. 38-39.

¹⁵ Ivo Vinski: Osnovna sredstva i zaposlenost u privatnom sektoru privrede Slovenije. V: Ekonomska revija, 1976, št. 1-2, str. 161-172, tu str. 162.

¹⁶ Prav tam, str. 164.

Komunalno gospodarstvo

Komunalne dejavnosti so bile dejavnosti posebnega družbenega pomena, katerih cilj je bil, da zagotavljajo temeljne materialne življenjske in delovne razmere v določeni urbani sredini. Večina komunalnih proizvodov in storitev je sodila v t.i. »neelastično potrošnjo«, zato so morali biti dosegljivi vsemu prebivalstvu določenega naselja. V skladu z gospodarsko-političnimi izhodišči so morale biti njihove cene »razumne in praviloma za dalj časa stalne«¹⁷ ter »imeti značaj tarif.« Po teh izhodiščih se cene za komunalne storitve in proizvode niso smele prilagajati pogojem na trgu, ker bi uveljavljanje tržnega načela imelo vrsto negativnih posledic tako v družbenem kot ekonomskem pogledu. V tem smislu je bilo tudi v Ustavi SRS zapisano, da delovanje tržnih zakonitosti ne more biti osnova za usklajevanje potreb in vrednotenja delovnih uspehov komunalnih dejavnosti. V praksi pa se delovanja tržnih zakonitosti na oblikovanje komunalnih tarif ni moglo preprečiti. Komunalne delovne organizacije so namreč morale kot vsi ostali poslovni subjekti nabavljati surovine, energijo, stroje, opremo in potreben reprodukcijski material na trgu po veljavnih cenah. Temeljni problem te javne službe posebne vrste je bil torej razkorak med opravljanjem komunalnih storitev in med potrošnjo komunalnih storitev. Medtem ko je bilo opravljanje komunalnih storitev - od izkoriščanja, vzdrževanja in investicijske graditve komunalnih zmogljivosti do nabave reprodukcijskega materiala in plačila tujih storitev - močnejše in neposredno povezano s trgom, pa so se v komunalni potrošnji močnejše kazali elementi komunalnega planiranja in komunalne politike, posebno še pri oblikovanju komunalnih tarif. Zaradi političnega izhodišča, da v deželi, ki gradi socializem, za komunalno gospodarstvo pravila povsem prostega tržnega gospodarstva ne morejo veljati, je bil ta problem težko rešljiv.

Do začetka šestdesetih let v zakonodaji ni bilo natančne opredelitve, kaj je komunalno gospodarstvo. Poleg komunalnih podjetij v ožjem smislu so k temu pojmu pogosto prištevali še druge dejavnosti, kot so trgovina na drobno, gostinstvo in turizem, obrt ter še druga storitvena dejavnost, in tista drobna industrija, ki je proizvajala predmete široke porabe. Zato je bila sestava komunalnih organizacij zelo pestra in je segala od režijske skupine v občinski upravi preko zavodov do gospodarskih organizacij. Poleg tega so nekateri komunalno gospodarstvo razumeli kot posebno gospodarsko področje, ki se po svojih značilnostih razlikuje od drugih gospodarskih področij, drugi pa kot posebno panogo, v kateri so se prepletale različne dejavnosti, katerim je bilo skupno le to, da jih je posredno ali neposredno upravljala komuna.¹⁸

V tem prvem obdobju je gospodarjenje v komunalnem gospodarstvu predstavljalo prepletanje elementov samostojnega gospodarskega poslovanja z elementi proračunskih dotacij in subvencij. Cene za komunalne tarife so bile praviloma določene.

¹⁷ Albin Rakar: Nekateri problemi oblikovanja cen na področju komunalnega gospodarstva. V: *Ekonomska revija*, 1985, št. 1, str. 25-38, tu str. 26.

¹⁸ Pajo Ivković: *Komunalna privreda : ekonomska politika FNRJ*. Beograd 1957, str. 271-301, 272.

Glavni problemi pri poslovanju komunalnih podjetij so bili povezani z neupoštevanjem ekonomskih načel, zato so bili njihovi finančni viri nestalni, nepregledni in nezadostni.¹⁹ Leta 1957 so na konferenci predstavnikov jugoslovanskih mest v Zagrebu sprejeli načela novega načina financiranja komunalnih storitev.²⁰ Ugotovili so namreč, da obstoječi način financiranja na osnovi občinskih subvencij ni več ustrezen, ker cene niso več pokrivalo stroškov, potrebe in zahteve so bile vedno večje in s tem tudi razkorak med stvarno in sprejeto ceno komunalnih storitev. Sklenili so, da morajo vse komunalne službe preiti na sistem samofinanciranja, torej lastnega računa komunalnih podjetij. Naslednje leto je zvezna skupščina sprejela priporočilo, da naj potrošniki plačujejo komunalne storitve po ekonomskih cenah.

Leta 1961 so se v zvezni skupščini nadaljevale razprave o rešitvi perečih problemov v komunalnem sistemu. Njihovo sporočilo je bilo, da se morajo spremembe v gospodarskem sistemu uveljaviti tudi v komunalnem gospodarstvu, vendar le v posebni obliki in postopoma. Predvideno je bilo, da procesa prehoda na ekonomske cene komunalnih storitev ne bodo pripeljali do konca, to je do sprostitve njihovih cen, temveč le do tiste točke, ko bo lokalna oblast z uporabo raznih olajšav še naprej obdržala nadzor nad poslovanjem komunalnih podjetij.²¹

Izvajanje gospodarske reforme, ki se je začela leta 1965, je predpostavljalo čim večje prilagajanje tržnim razmeram tudi na področju komunalnih dejavnosti. Začrtana je bila nova politika komunalnega gospodarstva, ki naj bi mu ob upoštevanju načel solidarnosti potrošnikov, javnosti, komunalnih dejavnosti ter realnih ekonomskih odnosov med proizvodnjo in potrošnjo komunalnih naprav in storitev zagotovila zadostno materialno finančno osnovo za samostojno poslovanje. Po novem sistemu je družbena skupnost s pomočjo novo uvedenega obveznega prispevka za uporabo mestnega zemljišča zagotavljala le financiranje t. i. kolektivne komunalne potrošnje ter enostavno in razširjeno reprodukcijo na tistih področjih, ki jih ni mogoče urejati s tarifami. Komunalne delovne organizacije so prevzele stroške sprotne vzdrževanja, enostavno in razširjeno reprodukcijo komunalnega omrežja in naprav ter komunalnih proizvodnih zmogljivosti. Leta 1967 je začel veljati temeljni zakon o podjetjih, s katerim so bila komunalna podjetja v celoti vključena v gospodarski sistem. Do konca šestdesetih let se je pojem komunalno gospodarstvo že bolj uveljavil, občine so začele komunalnim podjetjem priznavati »pravico do gospodarskega obnašanja«. Kljub temu pa je bil proces uvajanja ekonomskih načel v to gospodarsko področje še zelo počasen. Zakon o komunalnih delovnih organizacijah, ki opravljajo komunalno dejavnost posebnega družbenega pomena, je zagotovil vpliv občinske politike na delo komunalnih delovnih organizacij. Ta je bil tako velik, da je občina lahko sama določila nomenklaturo svojih komunalnih dejavnosti.²²

¹⁹ Arhiv Republike Slovenije (ARS), fond Obrtna zbornica LRS (dalje AS, 450), f. 58, Zapisnik 3. seje Sveta za komunalno pri Obrtno komunalni zbornici LRS, 21. 12. 1961.

²⁰ Gospodarski vestnik, 1. 6. 1957, str. 1, Komune in življenjska raven.

²¹ Gospodarski vestnik, 8. 2. 1961, str. 1, Komunalne storitve in življenjska raven.

²² ARS, fond Vlada Republike Slovenije (dalje AS 223), šk. 3176, Zapisnik 3. seje Odbora izvršnega sveta SR Slovenije za socialno politiko in komunalna vprašanja, 4. 6. 1969.

V sedemdesetih letih se je obravnavanje komunalne dejavnosti poenotilo. Delili so jo na dve vrsti. V prvi so bile komunalne dejavnosti individualne potrošnje. V to skupino so sodile: oskrba naselij z vodo, plinom, toplotno energijo, odprava odpadnih in atmosferskih voda, dimnikarska služba, opravljanje mestnega prometa, pogrebne in pokopališke dejavnosti.

Druga vrsta so bile komunalne dejavnosti splošne potrošnje. Mednje so sodili: javna razsvetljava, vzdrževanje čistoče javnih površin v mestnih naseljih, javne sanitarije, urejanje ulic, trgov in cest v naseljih, urejanje naselij z zelenimi površinami, opremljanje in urejanje javnih otroških igrišč, vzdrževanje varstvenih pasov, rezervatov, javnih tržnic in pokopališč posebnega pomena, uničevanje in predelava mrhovine, gospodarjenje z lukami, pomoli in zgrajenimi obalami. Financiranje individualne komunalne dejavnosti je potekalo preko cen komunalnih storitev, splošne dejavnosti pa preko občinskih proračunov in s povračili za gospodarjenje s komunalnimi objekti. Cen komunalnih storitev niso oblikovali na osnovi ponudbe in povpraševanja, temveč so bile več ali manj »dirigirane« s strani občinskih skupščin oziroma zadržane s strani federacije. Komunalno gospodarstvo je bilo zato na meji med poslovanjem gospodarskih in negospodarskih organizacij ne samo pri oblikovanju cen komunalnih storitev, ki so imele pogosto še vlogo tarife, temveč tudi zaradi načina financiranja teh storitev. V osemdesetih letih se stanje komunalnega gospodarstva ni izboljšalo, ostalo je »zaskrbljujoče tako v organizacijskem, kadrovskem, finančnem in razvojnem pogledu.«²³ Občinska politika je zadržala odločilen vpliv na njegov razvoj.²⁴

V srednjeročnih in dolgoročnih gospodarskih načrtih, ki jih je v letih 1947 do 1990 sprejela slovenska skupščina, komunalno gospodarstvo ni bilo deležno večje pozornosti. Prvi petletni plan, ki je bil že po dveh letih bistveno spremenjen, je predvidel manjša sredstva le za naložbe v vodovodno in kanalizacijsko omrežje, javna kopališča, pralnice, notranji mestni promet, cestno razsvetljava, tržnice in javne parke v mestih in industrijskih naseljih. Drugi petletni gospodarski načrt, ki je veljal za leta 1957 do 1961, je bil bolj radodaren, saj je stanovanjsko-komunalni graditvi v mestih in industrijskih središčih namenil 58,7 milijarde din. Tako so lahko občine do začetka šestdesetih let za gradnjo cest, vodovodnega in kanalizacijskega omrežja v mestih in industrijskih središčih namenile sredstva, ki so znašala okoli enega odstotka ustvarjenega narodnega dohodka v LR Sloveniji v letih 1957 do 1962.²⁵ Po zaključku tega planskega obdobja so pristojne republiške službe ugotovile, da razvoj v komunalnih dejavnostih še naprej zaostaja za hitrostjo naraščanja stanovanjskih potreb prebivalstva in industrije po komunalno urejenih soseskah.

Resolucija o programu perspektivnega razvoja LR Slovenije v obdobju od 1961 do 1965 je poudarila potrebo po hitrejši graditvi objektov komunalne infrastrukture v mestih in industrijskih središčih.²⁶ Gospodarsko-finančni položaj komunalne de-

²³ ARS, fond Gospodarska zbornica Slovenije (dalje AS 1165), šk. 2356, Komunalno gospodarstvo v SR Sloveniji v letu 1985 in naloge v letu 1986, 30.1.1986.

²⁴ Prav tam.

²⁵ Dvajset let graditve naše socialistične domovine. Ljubljana 1965, str. 207.

²⁶ UL LRS, št. 3/3, 2. 2. 1961.

javnosti se je že izboljšal, tako da so njena podjetja lahko prenesla del ustvarjenega dohodka v sklade za akumulacijo. Ker pa je poraba sredstev naraščala hitreje kot celotni dohodek, in ker so se nekatere družbene dajatve povečale, se ta dejavnost še ni mogla financirati sama. Večja investicijska vlaganja niso zadoščala za pokritje vedno večjih potreb po komunalnih storitvah. Komunalna opremljenost je zaostaja za urbanizacijo celo v največjih mestih, naprave so bile iztrošene in zastarele.

Družbeni plan razvoja SR Slovenije v letih 1966-1970 je hitrejši razvoj komunalnih služb omejil le na občine, kjer so bile »objektivne možnosti za uveljavitev gospodarjenja po ekonomskem načelu.« Predvidel je tudi postopno izenačitev diferenciranih cen komunalnih storitev, ki so jih plačevala gospodinjstva in podjetja.²⁷ Tudi v tem srednjeročnem obdobju so komunalne dejavnosti prispevale nizek delež v ustvarjenem republiškem narodnem dohodku.²⁸ V strukturi investicij sta začela upadati deleža proračunskih sredstev in sredstev iz komunalnih skladov, povečeval se je delež bančnih posojil, investicijskih skladov in sredstev drugih gospodarskih organizacij. Urbanizacija je napredovala precej hitreje kot opremljanje stavbnih zemljišč s potrebno komunalno infrastrukturo.²⁹

S temeljnimi smernicami razvoja v letih 1971-1975 je republiška skupščina uvrstila komunalno gospodarstvo med pomembne dejavnike družbenega razvoja Slovenije. Ta dokument je določil, da je treba komunalno urejanje in vzdrževanje obstoječih komunalnih objektov zagotavljati s postopnim uvajanjem stroškovnih cen, gradnjo novih objektov pa z namenskimi sredstvi občin, z bančnimi krediti in samoprispevom. Pri novih investicijah je dal prednost hitrejši graditvi primarnih komunalnih objektov in naprav, ki so imeli širši regionalni pomen.³⁰ Planske zapovedi tudi v tem srednjeročnem obdobju niso bile uresničene. Počasna graditev komunalne opremljenosti je vse bolj zavirala proces urbanizacije. Tako je bilo leta 1975 le 55 % prebivalcev v Sloveniji oskrbljenih s pitno vodo, komaj 31 % odpadne vode iz naselij se je odlivalo v kanalizacijske sisteme, mnogo naselij še ni imelo urejenega zbiranja odpadkov.

Družbeni plan razvoja SRS za leta 1976 do 1980 je potrebo po povečanju stanovanjskega sklada postavil pred »kompleksno« urejanje stanovanjskih sosesk in pripravo novih urbanih površin. V osemdesetih letih je tudi komunalno gospodarstvo čutilo posledice poglobljajoče gospodarske krize. Izgube komunalnih podjetij so naraščale. Leta 1988 so se skoraj vse komunalne delovne organizacije znašle v rdečih številkah.³¹

V prvih letih po drugi svetovni vojni je število delovnih organizacij komunalnega gospodarstva v Sloveniji postopno naraščalo; leta 1955 jih je bilo 117, od tega 24

²⁷ UL SRS, št. 4/13, 9. 2. 1967.

²⁸ Leta 1970 je dosegel le 0,7 % celotnega dohodka slovenskega gospodarstva.

²⁹ ARS, AS 223, šk. 3176, Zapisnik 3. seje odbora izvršnega sveta SR Slovenije za socialno politiko in komunalna vprašanja, 4. 6. 1969.

³⁰ UL SRS, št. 15/82, 29. 4. 1970, Sklepi in priporočila o ukrepih in nalogah za nadaljnji razvoj komunalnega gospodarstva v SR Sloveniji.

³¹ ARS, AS 1165, šk. 2355, Informacija o izgubah komunalnih tozd v prvem tromesečju 1988, 30. 5. 1988.

podjetij, 66 finančno samostojnih zavodov, 17 ustanov s samostojnim financiranjem ter 10 drugih. Po letu 1962 se je njihovo število postopno zmanjšalo.³² Tudi število zaposlenih v komunalni dejavnosti se je do leta 1962 spreminjalo z rahlim odstopanjem navzdol; leta 1955 jih je bilo 4617, leta 1962 pa 3732. Do leta 1973 se je število zaposlenih delavcev in uslužbencev v komunalnih delovnih organizacijah povečalo na 10076, kar je predstavljalo 1,9 % vseh zaposlenih v Sloveniji. Do junija leta 1985 se je njihovo število povečalo le za dobrih dvesto.

Malo gospodarstvo in zasebna obrt

Pojem malo ali drobno gospodarstvo je do osemdesetih let zajemal proizvodno in storitveno obrt, predvsem zasebni sektor obrti. Družbeni plan razvoja SR Slovenije v letih 1971 do 1975 je bil prvi srednjeročni plan, ki je pospešitev razvoja drobnega gospodarstva postavil kot obliko odpravljanja neskladnosti v strukturi slovenskega gospodarstva ter začrtal njegovo razvojno usmeritev. Ta je temeljila na razvoju malih proizvodnih in storitvenih obratov, ki bodo pogodbeno sodelovali z največjimi družbenimi podjetji v posameznih panogah. Naloga gospodarske politike je bila pospeševati rast družbenega sektorja v malem gospodarstvu ter odpravljati ovire pri njegovem povezovanju oziroma združevanju z zasebnim delom in zasebnimi sredstvi.

Sredi sedemdesetih let so v Sloveniji potrebe po izdelkih malega gospodarstva, v katerem je bilo zaposleno skoraj 76 000 ljudi, od tega 36 000 v zasebnem sektorju, daleč presegale njegove proizvodne in storitvene zmogljivosti. Zato je republiška gospodarska politika temu gospodarskemu področju začela namenjati precej več pozornosti. Srednjeročni družbeni plan SRS za leta 1976 do 1980 je predvidel pospešeni razvoj drobnega gospodarstva. V tem času sprejeti družbeni dogovor o pospeševanju drobnega gospodarstva pa je podrobneje opredelil pojem drobnega gospodarstva. Zajemal je manjše gospodarske enote, ki so se lahko hitreje prilagajale spremembam na trgu. To so bile: 1. Industrijske delovne organizacije z do 125 zaposlenimi, in industrijske organizacije v sestavu negospodarskih organizacij; 2. Obrtne delovne organizacije; 3. Gradbene in komunalne delovne organizacije; 4. Delovne organizacije s področja storitev; 5. Zasebna podjetja oziroma samostojno osebno delo s sredstvi občanov. Ta in še nekatere druge bolj poenostavljene definicije, ki so jih v tem času ponudili strokovnjaki,³³ pa se niso prijele. Kljub večji pozornosti pa malo gospodarstvo do leta 1980 ni napravilo večjega razvojnega koraka. Prepočasen razvoj je bil posledica neustrezne politike cen, težav pri oskrbi z reprodukcijskim materialom in nezainteresiranosti delavcev za delo v zasebnem sektorju.

Družbeni plan gospodarskega razvoja SR Slovenije za leta 1981 do 1985 je razvoj drobnega gospodarstva povezal s hitrejšim poslovnim sodelovanjem med zasebnimi in družbenimi podjetji. Zaostranje gospodarske krize je še povečalo potrebo po

³² Slovenija 1945-1975. Ljubljana 1975, str. 146.

³³ Aleksandar Vacić: Vloga in možne smeri razvoja malega gospodarstva. V: Teorija in praksa, 1978, št. 1-2, str. 155-165, tu str. 157.

»vračanju« zasebnega in družbenega sektorja. Ko je postal uvoz zaradi pomanjkanja deviznih sredstev vedno težji, so večje sestavljene organizacije združenega dela začele iskati »proizvodne palčke«, da bi za njih začeli maloserijsko proizvodnjo proizvodov, ki so jih morale uvažati. Prve uspešne korake je napravila Iskra, ki je s tem namenom sklenila pogodbe z okoli 200 kooperantov. Po številu organizacij je drobno gospodarstvo leta 1982 obsegalo okoli 10 %, po številu zaposlenih pa dobre 4 % v celotnem slovenskem gospodarstvu.³⁴

Leta 1983 so gospodarski načrtovalci na zvezni ravni ugotovili, da postaja prepočasno napredovanje drobnega gospodarstva eden najbolj zaviralnih dejavnikov celotnega družbenega in gospodarskega razvoja v državi.³⁵ Po oceni Kraigherjeve komisije je bila največja ovira ideološke narave, se pravi strah partijske elite, da s hitrejšim razvojem malega gospodarstva Jugoslavija na široko odpira vrata kapitalističnim odnosom in bogatenju zasebnega sektorja.³⁶ Na predlog te komisije je bilo sprejeto idejno politično izhodišče, da je treba zagotoviti, da bodo »enote drobnega gospodarstva proizvajale in opravljale tisti sortiment proizvodov in storitev, ki lahko učinkovito prispeva k hitrejši rasti proizvodnje, zaposlenosti, delovne storilnosti in neposrednega vključevanja v mednarodno menjavo.«³⁷ Tako kot se je dogajalo v preteklosti, je bilo tudi uresničevanje teh zamisli omejeno in zato upočasnjeno. Še enkrat se je potrdilo, da področje malega gospodarstva v zavesti gospodarskih načrtovalcev še ni bilo »spoznano kot neogibna sestavina doseganja najugodnejšega zdravega gospodarskega ustroja«³⁸ in da je bil »občasen prodor takih spoznanj vedno bolj ali manj pod pritiskom sile razmer, ne pa posledica zavestne dolgoročne razvojne strategije.«

Sredi osemdesetih let se je začelo obdobje, ko je bila slovenska politika za razvoj drobnega gospodarstva pripravljena storiti več kot dotlej. Januarja 1986 sprejeti Dolgoročni plan razvoja SR Slovenije za leta 1986-2000 je drobnemu gospodarstvu namenil odločilno vlogo pri vzpostavljanju pogojev za skladnejši razvoj, uspešno prestrukturiranje in racionalizacijo gospodarske sestave, ter ga opredelil kot »podlago za organsko rast obstoječih podjetij.« Marca 1988 je bila sprejeta resolucija, ki je izvršnemu svetu in skupščini naložila sprejem številnih konkretnih ukrepov za pospeševanje ustanavljanja in poslovanja enot drobnega gospodarstva, še zlasti v terciarnih dejavnostih. Resolucija je med ukrepi za pospešitev procesa prestrukturiranja slovenskega gospodarstva predvidela tudi hitrejše ustanavljanje manjših in specializiranih podjetij.³⁹ Aprila tega leta je Slovenijo obiskala delegacija Svetovne banke, ki je ugotavljala možnosti za kreditiranje obetavnih razvojnih programov drobnega gospodar-

³⁴ Igor Ravnikar: Drobno gospodarstvo in prestrukturiranje proizvodnje. V: Teorija in praksa, 1984, št. 3, str. 295-300 (dalje Ravnikar, Drobno gospodarstvo), tu str. 296.

³⁵ ARS, AS 223, šk. 5675, Predlog ugotovitev, 30. 12. 1983.

³⁶ Gospodarski vestnik, 25. 2. 1983, str. 8-9, Veliki žrejo manjše.

³⁷ ARS, AS 223, šk. 5675, Stanje in usmeritve razvoja drobnega gospodarstva v SR Sloveniji, december 1983.

³⁸ Ravnikar, Drobno gospodarstvo, str. 295.

³⁹ ARS, AS 223, šk. 5611, Slovenija - gospodarski razvoj in perspektive, 3. 3. 1988.

stva. Obiskala je več družbenih podjetij, ki so začela razvijati nove oblike poslovnega sodelovanja z zasebnim sektorjem. Leta 1989 je bila v Sloveniji sprejeta strategija dolgoročnega razvoja drobnega gospodarstva, ki je predpostavljala povečanje podjetniške svobode, zagotovitev začetnega kapitala, poenostavitev predpisov o registraciji in poslovanju, posodobitev davčne ureditve in razvijanje strokovno-svetovalne ustanove. Po anketi iz sredine tega leta se je število obratovalnic drobnega gospodarstva od 32218, kolikor jih je bilo leta 1980, do junija 1988 povečalo na 47438. Večina, to je 57,6 %, se je ukvarjala z obrtjo in osebnimi storitvami, 15,1 % s prevozi, 11,8 % odstotkov pa z gostinstvom in turizmom. Od vsega jih je bilo več kot polovica prijavljenih kot samostojna obrt. Največ obratovalnic je bilo prijavljenih v občinah Vič - Rudnik in Kranj. Do konca avgusta 1990 je bilo v Sloveniji registriranih 8601 zasebnih podjetij, mnogo med njimi še »dvoživk«, kar je pomenilo, da so zasebniki za vsak primer še obdržali staro obrtno dovoljenje.⁴⁰

Gospodarska ureditev, ki se je v Jugoslaviji uveljavila po 2. svetovni vojni, je obrt obravnavala kot pomožno, vodilnim panogam podrejeno gospodarsko področje, pa naj je šlo za državno oziroma družbeno ali zasebno obrt. V prvem obdobju, trajalo je do leta 1959, so gospodarski načrtovalci obrt obravnavali kot neko vrsto lokalne dejavnosti, ki naj bi postopoma in s prisilo prerasla v pravo industrijo. Zato so v tem obdobju občine razpoložljiva sredstva namenile razvoju družbene proizvodne obrti. V šestdesetih letih je republiška gospodarska politika dala večji poudarek hitrejšemu razvoju storitvene obrti. Obrtni zakon iz leta 1964 je omogočil poslovno sodelovanje med družbeno in zasebno obrtjo. Spremenjeni obrtni zakon iz leta 1973 je razširil delovanje zasebnega sektorja še na področja gostinstva, prevoznitstva in trgovine na drobno. Z uvedbo POZDA (Posebna oblika združenega dela) je omogočil nove oblike poslovnega sodelovanja med zasebnim in družbenim sektorjem. Pomembna ločnica v razvoju obrti je bil tudi družbeni dogovor o malem gospodarstvu, ki je bil sprejet v drugi polovici sedemdesetih let. Bil je namreč prvi dokument, v katerem je oblast po tridesetih letih priznala obrti položaj samostojnega gospodarskega področja. Tudi zadnja sistemska prelomnica v razvoju zasebne obrti je bila povezana z novo obrtno zakonodajo. Zakon, sprejet v republiški skupščini po dolgotrajnih razpravah leta 1988, je v pravnem pogledu izenačil vse gospodarske subjekte ne glede na lastnino njihovih osnovnih sredstev in je na široko odprl vrata novim oblikam podjetništva in zasebni pobudi.

Kljub zapostavljeni vlogi v gospodarski ureditvi je slovenska politika že v prvih povojnih letih kazala veliko zanimanje za razvoj zasebne obrti. To se je okrepilo leta 1952, ko so v storitvenih dejavnostih zasebna obrtna podjetja že postala konkurenčna državnim gospodarskim podjetjem. Tega leta so časopisi objavili vrsto člankov, v katerih so člani partijskega vodstva ugotavljali, da se v javnosti krepi nezadovoljstvo nad razvojem zasebnega sektorja in se povečujejo zahteve, da ga je treba »davčno krepko priviti.«⁴¹ V enem od takih člankov je Stane Kavčič zapisal, da je zasebna

⁴⁰ Gospodarski vestnik, 11. 10. 1990, str. 19, Kako nadaljevati z razvojem drobnega gospodarstva.

⁴¹ ARS, AS 450, f. 59, Poročilo za 5. sejo upravnega odbora Obrtne zbornice LRS, 29. 4. 1952.

obrt v Sloveniji dosegla stopnjo razvoja, ko se začenjajo »pojavnjati kapitalistične tendence.« Te so bile posebej očitne pri okoli 4000 zasebnih obrtnikih, ki so zaposlovali več delavcev. Po njegovih besedah so ti zasebniki postali sistemski problem, zato jim je treba povečati prometni davek. Preostali obrtniki, ki niso zaposlovali tuje delovne sile, pa še niso ogrožali razvoja socialističnega sektorja obrti. V razpravi o novi obrtni zakonodaji, ki je potekala leta 1953 in 1954, so prevladovala zahteve, da je treba z vsemi sredstvi preprečiti, da bi se v obrtniški dejavnosti širili socializmu škodljivi pojavi. Opozorila, da bi bilo nesmotrno, če bi z zakonom zasebnikom prepovedali opravljati nekatere obrtniške dejavnosti, niso naletela na odobravanje. Ko so šle te razprave predaleč, je vanje posegel Edvard Kardelj in predstavil stališče partijskega vodstva do zasebne obrti. V dveh člankih, prvi je bil objavljen avgusta 1954,⁴² drugi pa januarja 1955,⁴³ je poudaril, da je treba izstopiti iz začaranega kroga antagonizmov med privatno in socialistično obrtjo. Za ta korak je bilo po njegovem mnenju treba storiti dvoje. Treba je bilo najti prehod od privatne k socialistični obrti, ki bo sprejemljiv tudi za zasebnika, ter razviti socialistično obrt do take mere, da bo lahko sama pokrila vse družbene potrebe, s čimer bo zasebna obrt postala nepotrebna oziroma nekonkurenčna. Za uresničitev te naloge je bilo za Kardelja bistvenega pomena, da začnejo ljudski odbori bolj kot »preganjalec konkurenta socialistične obrti« nastopati kot »pospeševalec razvoj družbene obrti do te mere, ko bo nastopila možnost, da bo družba lahko prepovedala uporabo tuje delovne sile pri zasebnikih.« Ljudske odbore je opozoril, da se morajo pri snovanju politike postopne preobrazbe zasebnega sektorja v družbenega vedno držati načela, da je »prvo in edino učinkovito sredstvo v borbi proti kapitalističnim težnjam ustvarjanje modernega socialističnega obrtništva«.

V času sprejemanja drugega petletnega gospodarskega načrta, ki je temeljil na bolj uravnoteženi razvojni politiki, je oblast nekoliko omilila nestrpen odnos do zasebne obrti. Tone Fajfar je kot predsednik Zveze obrtnih zbornic Jugoslavije aprila 1957 v svojem govoru na občnem zboru slovenske obrtne zbornice poudaril, da »politična fizionomija privatnega sektorja kaže sovražen odnos do socializma«, kljub temu pa se privatnega sektorja »ne bojimo, saj graditve socializma ne more preprečiti«. Ob tej priložnosti se je zavzel za to, da obrtništva ne bi več tako strogo ločevali na družbenega - socialističnega in zasebnega, ki si »kot pes in mačka stojita nasproti in se gledata, kako bi drug drugemu škodovala«. Pri obravnavi zasebnega sektorja je izpostavil še, da je ta prispeval svoj delež k hitrejšemu gospodarskemu razvoju, zato mu je treba zagotoviti posebno mesto v gospodarski ureditvi in »popraviti obdavčitev zasebnikov na ta način, da bo njihova proizvodnost nagrajena, ne pa obratno.«⁴⁴ Te obljube so bile hitro pozabljene. Leta 1959 je izvršna oblast sprejela vrsto ukrepov za preprečitev naraščanja obsega proizvodnje v zasebni obrti. Zasebnikom je bila omejena možnost za sodelovanje na rednih licitacijah za oddajo posameznih del in

⁴² Edvard Kardelj: O vlogi obrtništva. V: Obrtnik, 28. 8. 1954, str. 1.

⁴³ Edvard Kardelj: O nekaterih vprašanih obrtništva. V: Obrtnik, 1. 1. 1955, str. 1.

⁴⁴ ARS, AS 450, šk. 60, Zapisnik 7. rednega občnega zbora Obrtne zbornice LRS, 2. 4. 1957.

pri sklepanju kooperacije z industrijskimi podjetji. Povečal se je nadzor nad njihovo proizvodnjo in poslovanjem.⁴⁵

Sklepi in dokumenti, sprejeti ob vstopu v šestdeseta leta, so predstavljali nadaljevanje prizadevanj oblasti, da bi razvoj zasebne obrti še bolj podredila družbenemu načrtovanju in »odstranila oziroma popravila njene hibe«, ki so najbolj odstopale od uveljavljenih socialističnih načel in prakse. Vsebinsko najboljši je bil elaborat o perspektivnem razvoju zasebne obrti, ki so ga pripravili v zvezni obrtni zbornici.⁴⁶ Slednji je kot največji hibi v razvoju zasebne obrti izpostavil preveliko število zaposlene delovne sile in »kapitalistično-špekulantske tendence vse bolj bogatega dela obrtnikov v deficitarnih strokah ter pri izvajalcih gradbenih del«. Skrb za njuno pravočasno odstranitev je elaborat prepustil občinam in prenovljeni davčni službi. Zavzel se je za to, da bi občine lahko prepovedale opravljanje določene obrti na svojem teritorialnem območju, omejile število dovoljene delovne sile pri zasebnikih, zaostriale pogoje za poslovno kooperacijo zasebnikov z družbenimi podjetji ter začele bolj učinkovito odkrivati nepravilnosti pri izpolnjevanju davčnih napovedi zasebnikov.

Šestdeseta leta so potekala v znamenju širših družbenih prizadevanj za uveljavitev stabilnejše in učinkovitejše gospodarske ureditve. Del teh je bil namenjen tudi povečanju nalog zasebne obrti pri zadovoljevanju potreb prebivalstva po storitvah in proizvodih široke porabe, ki jih je bilo treba uvažati. Problem zadostne oskrbe prebivalstva je v tem času dosegel že kritično mejo, saj je družbena obrt vse bolj dobivala industrijski značaj, zasebna obrt pa je celo nazadovala. Posledica takega stanja je bila, da so morali sredi šestdesetih let občani tudi po več mesecev čakati na kleparske, pečarske, parketarne, pleskarske, mizarske, ključavničarske storitve in popravila. V avtomehanični, urarski, optični, krojaški, šiviljski, elektroinštalaterski, vodovodnoinštalaterski, tapetniški dejavnosti so morali čakati po več tednov in tudi mesec, da so prišli na vrsto. Tudi v preostalih strokah so bile zasebne obrtniške zmogljivosti premajhne, zato so obratovalnice družbenega sektorja še naprej uživale prednosti monopolnega položaja in visokih cen. Pri tem pa njihove storitve pogosto niso bile dovolj kakovostne.⁴⁷ Da bi se obrtna dejavnost pospešila in sprostila, je zvezni izvršni svet leta 1963 izdal odlok o zmanjšanju dohodnine za storitvene obrti. Naslednjega leta je slovenska skupščina sprejela zakon o obrtnih delavnicah samostojnih obrtnikov, katerega namen je bil v čim večji meri vključiti podjetnost in sredstva zasebnih obrtnikov v razširitev obrtnih zmogljivosti ter večjo poslovno povezavo z državnimi obrati. V tem letu so občine zagotovile večje ugodnosti pri obdavčenju zasebnikov na osnovi letnega pavšala. V Sloveniji so si brez uspeha prizadevali, da bi spremenili zvezni splošni zakon o obrtnih delavnicah samostojnih obrtnikov tako, da bi se črtal člen, ki je določal obseg dopolnilnega dela v posameznih obrteh.

⁴⁵ Gospodarski vestnik, 11. 2. 1959, str. 2, Udejanjanje plačevanje po enoti proizvoda.

⁴⁶ ARS, AS, 450, šk. 48, Problemi perspektivnega razvoja obrtništva, Beograd, januar 1960.

⁴⁷ ARS, AS 1165, šk. 48, Analiza kadrov v obrtni in komunalni dejavnosti, 16. 9. 1964.

V času samoupravne preobrazbe gospodarstva, ki je potekala v sedemdesetih letih, sistemska zasnovana zasebne obrti ni doživela vsebinske preobrazbe. V bistvu je dobila le novo preobleko oziroma nov naziv: osebno delo z zasebnimi sredstvi. Oblike njenega povezovanja z družbenim sektorjem oziroma združenim delom niso doživele kakovostnega napredka. Še naprej so veljale vse oblike omejevanja hitrejšega razvoja zasebnega sektorja obrti, začeni s petimi delavci kot zgornjo dovoljeno mejo, kot so se povečevale davčne obremenitve zasebnikov. Poleg težav z davkarijo in ustreznimi obratnimi prostori so se v prvi polovici osemdesetih let zasebni obrtniki najbolj pritoževali zaradi omejevanja uvoza opreme in reprodukcijskega materiala. Od leta 1982 so predpisi skorajda onemogočili neposreden uvoz opreme iz tujine za drobno gospodarstvo.

Novo obdobje v razvoju zasebne obrti se je začelo jeseni leta 1988. Takrat je začel veljati nov obrtni zakon, s katerim je bilo dovoljeno opravljanje vseh gospodarskih dejavnosti, razen tistih, ki jih prepovedujejo drugi zakoni. V javnosti je še posebej odmevalo določilo o povečanju najvišjega števila zaposlenih v zasebnih obrtnih delavnicah, ki se je dvignilo na 20 oseb. V posebnih primerih pa se je to število lahko še povečalo.

V prvih povojnih letih se je število zasebnih obrtnih delavnic in obratov drastično zmanjšalo, kot se je zmanjšalo tudi število v njih zaposlenih delavcev. Konec leta 1954 je bilo največ privatnih delavnic v tekstilni (2985), lesnopredelovalni (2465) in v živilski stroki (2138).

Tabela 2: Razvoj zasebnega obrtništva v letih 1939-1954⁴⁸

Leto	Število obrtnih delavnic	Število zaposlene delovne sile
1939	20 360	46 361
1946	13 656	28 206
1947	16 806	31 053
1948	14 649	26 038
1949	13 598	24 865
1950	13 979	26 075
1951	14 656	27 833
1952	13 967	25 905
1953	13 473	26 107
1954	13 313	25 682

Do leta 1959 se je število zasebnih obrtnih delavnic nekoliko povečalo. Leta 1957 jih je bilo 13833, leta 1958 13878 in leta 1959 13356. Še naprej se je zmanjševalo tudi število zaposlenih v zasebni obrti. Konec leta 1957 jih je bilo 20298. Od tega jih je 8134 ali 59,9% odpadlo na delavnice, kjer so bili zaposleni samo mojstri oziroma njihovi lastniki, 761 obratov je imelo poleg lastnika - mojstra še enega zaposlenega.

⁴⁸ Obrtnik, 9. 10. 1954, str. 1, Razvoj obrtništva v LR Sloveniji.

Delavnic s tremi zaposlenimi je bilo 375, s štirimi zaposlenimi 197, s petimi zaposlenimi pa 126. Nad 5 delavcev je bilo zaposlenih v 95 obrtnih delavnicah, ki so bile večinoma gradbene stroke.⁴⁹

Od leta 1960 pa do leta 1977 je bilo število zasebnih obrtnih delavnic vsako leto manjše. Zasebniki so se usmerjali v proizvodnjo izdelkov oziroma v storitve, po katerih je bilo povpraševanje dovolj veliko. Najhitreje je upadalo število čevljarjev, krojačev in mizarjev. Konec šestdesetih let je delež zasebne obrti v celotni obrtni proizvodnji znašal 30-40 %, njen delež v skupnem številu zaposlenih pa 40%. V bruto proizvodu celotne obrti je bila udeležena z 22 %, v družbenem proizvodu pa s 34 %. Najbolj je bila prisotna v konjunktornih strokah.⁵⁰ Delež zasebnega sektorja v predelavi kovin je bil 88 %, predelavi kož 54 %, proizvodnji gradbenega materiala 53 %, izdelavi električnih aparatov 50 %, kemičnih in lesnih izdelkov 41 %, tekstilnih izdelkov 38 %, proizvodov živilske industrije 36 % in gumijaste industrije 32 %, predelavi papirja 26 %, gradbena obrt 29 %.⁵¹

Tabela 3: Število obratovalnic zasebnih obrtnikov v letih 1960-1977

Leto	Število obratovalnic
1960	12 784
1962	9 523
1964	9 863
1966	11 616
1968	12 669
1970	12 250
1972	11 697
1974	11 388
1976	11 565
1977	11 886

V letih 1978 do 1987 je število novih obratovalnic zasebnih obrtnikov počasi raslo. Po statističnih podatkih je leta 1981 v Sloveniji opravljalo obrtno, gostinsko, avtoprevoziško in še druge gospodarske dejavnosti skupaj 23134 samostojnih obrtnikov, pri katerih je bilo zaposlenih več kot 72000 delavcev.⁵² Okoli 30 % samostojnih obrtnikov je nudilo obrtne storitve občanom, ostali so proizvajali izdelke za trg oziroma kot kooperanti proizvode za delovne organizacije. Obratovalnice samostojnih obrtnikov so letno ustvarile 13,5 milijarde din celotnega dohodka. Delež

⁴⁹ ARS, AS 450, šk. 57, Problematika obrtništva v LRS v letu 1957.

⁵⁰ Gospodarski vestnik, 9. 5. 1969, str. 3, Seja sveta za obrt pri Gospodarski zbornici.

⁵¹ ARS, AS 1165, šk. 310, Primerjava zmogljivosti družbene in zasebne obrti v SR Sloveniji, marec 1969.

⁵² Od tega je bilo 13734 obrtnikov, ki so opravljali obrtne dejavnosti, 2015 je bilo samostojnih gostincev, 7295 pa avtoprevoznikov. Kot postranski poklic je opravljalo obrtno dejavnost 7228 občanov. - ARS, AS 223, šk. 5066, Teze za razgovor, 7. 7. 1981.

samostojnega dela v celotnem družbenem proizvodnem slovenskega gospodarstva je v osemdesetih letih upadal. Leta 1981 je znašal 4,4 %, leta 1985 le še 3,9 %.⁵³

Tabela 4: Število obratovalnic samostojnih obrtnikov 1978-1988

Leto	Število obratovalnic
1978	12 257
1980	13 734
1982	15 037
1984	16 478
1986	18 198
1987	30 426
1988	29 380

Jože Prinčič

COMMUNAL ECONOMY AND PRIVATE CRAFT INDUSTRY AS AN EXAMPLE OF THE REGULATION OF THE RELATIONSHIP BETWEEN THE PUBLIC AND PRIVATE IN THE CONTEMPORARY SLOVENIAN ECONOMIC HISTORY (1945-1990)

S U M M A R Y

In the time of the second Yugoslav state the concepts of public and private attained entirely new implications and focus, and hence a strict line separating the state and nonstate economic sectors was drawn, significantly different from this division in the bourgeois society. Among the economic forms of public activities, public services were paid much attention to by the authorities. Their operation was accompanied by numerous problems, largely caused by the fact that the same organisational form encompassed all of the labour organisations which could operate in accordance with the business and market principles as well as other economic and noneconomic organisations, for which such operation was not acceptable. This is why such organisations had been included into their regime of public services by the bourgeois societies. Labour organisations in the field of communal services represent a special example. These no longer saw their main activities as a service carried out in the appropriate area in the interest of the community, but as a profitable business operation which should ensure a certain amount of income. Profits could only be increased by lowering the quality of services or even by refraining from carrying out some of them. Because of such an approach, communal work organisations strived to only carry out those jobs or services, which were »explicitly commissioned and paid for«.

The private economic sector and private ownership of the means of production were an integral part of the Yugoslav economic system. Due to ideological reasons these were not subject to any development incentives until as late as 1987. Private craft industry, focused on cyclical professions and service activities, developed more slowly than the socially owned industries. During the 1950s the number of craft industry establishments owned by private craftsmen increased, but after that it kept decreasing until 1977. In the 1980s the percentage of independent labour in the whole domestic product of the Slovenian economy was decreasing. In 1981 it amounted to 4.4 %, but in 1985 it amounted to only 3.9 %. At this time around thirty percent of independent craftsmen offered craft industry services to the citizens, while the others produced products for the market or, as subcontractors, for various labour organisations.

⁵³ Gospodarski vestnik, 18. 9. 1987, str. 9, Nove razvojne perspektive obrti.

Viri in literatura

Arhivski viri

- ARS - Arhiv Republike Slovenije
AS 223 - Vlada Republike Slovenije
AS 450 - Obrtna zbornica LRS
AS 1165 - Gospodarska zbornica Slovenije
AS 1239 - Republiški družbeni svet za vprašanja družbene ureditve
AS 1266 - Republiški družbeni svet za gospodarski razvoj in ekonomsko politiko

Časopisi

- Ekonomska revija
Gospodarski vestnik
Obrtnik
Prispevki za novejšo zgodovino
Teorija in praksa

Uradni list

- UL FLRJ - Uradni list Federativne ljudske republike Jugoslavije
UL SFRJ - Uradni list Socialistične federativne republike Jugoslavije

Literatura

- Biti direktor v času socializma: med idejami in praksami (ur. Fikfak, Jurij in Prinčič, Jože). Ljubljana: Založba ZRC, 2008.
- Bučar, France. Popravki ali preosnova političnega sistema. Teorija in praksa, 1968, št. 10, str. 1375-1407.
- Dvajset let graditve naše socialistične domovine. Ljubljana: Življenje in tehnika, 1965.
- Garaudy, Roger. Veliki preobrat socializma. Teorija in praksa, 1970, št. 3, str. 477-495.
- Glas, Miroslav. Razvojne poti drobnega gospodarstva in njegove dileme. Teorija in praksa, 1988, št. 3-4, str. 385-391.
- Glas, Miroslav. Razsežnosti sive ekonomije v Sloveniji (1). Teorija in praksa, 1989, št. 5, str. 617-623.
- Glas, Miroslav. Razsežnosti sive ekonomije v Sloveniji (2). Teorija in praksa, 1989, št. 6-7, str. 905-916.
- Horvat, Branko. ABC jugoslavenskog socializma. Zagreb: Globus, 1989.
- Ivković, Pajo. Komunalna privreda. Ekonomska politika FNRJ. Beograd, Rad, 1957, str. 271-301.
- Jantol, Tomislav. O javnosti v socialistični družbi samoupravne demokracije. Teorija in praksa, 1986, št. 6, str. 515-521.
- Klemenčič, Tone. Komunalne tarife v teoriji in praksi. Ekonomski revija, 1961, št. 3, str. 235-256.
- Kristan, Ivan. SIS in racionalizacija političnega sistema. Teorija in praksa, 1983, št. 1, str. 107-109.
- Murko, M. Javnost in »javnost«. Teorija in praksa, 1971, št. 5, str. 850-852.
- Pravna enciklopedija. Beograd: Savremena administracija, 1979.
- Rakar, Albin. Nekateri problemi oblikovanja cen na področju komunalnega gospodarstva. Ekonomski revija, 1985, št. 1, str. 25-38.
- Ravnikar, Igor. Drobno gospodarstvo in prestrukturiranje proizvodnje. Teorija in praksa, 1984, št. 3, str. 295-300.
- Repe, Božo, Prinčič, Jože. Pred časom. Portret Staneta Kavčiča. Ljubljana: Modrijan, 2009.
- Mlinar, Branko. Slovenija 1945-1975. Ljubljana: Zavod SR Slovenije za statistiko, 1975.
- Šmidovnik, Janez. Samoupravni socializem in javne službe. Teorija in praksa, 1971, št. 4, str. 615-626.
- Vacić, Aleksandar. Vloga in možne smeri razvoja malega gospodarstva. Teorija in praksa, 1978, št. 1-2, str. 155-165.
- Vinski, Ivo. Osnovna sredstva i zaposlenost u privatnom sektoru privrede Slovenije. Ekonomski revija, 1976, št. 1-2, str. 161-172.