

# Stanovanjska politika – gibalno razvoja ali zastoja na stanovanjskem področju

## I

Nova stanovanjska reforma (mi bi rekli četrta po vojni, nekateri, ki dodajo po eni »veliki« v vsakem desetletju še nekaj manjših, pravijo, da bo ta že osma) se v Jugoslaviji lahko prične. Vsaj »na papirju« je za ta štart (končno) vse pripravljeno. Zvezni izvršni svet je sprejel dokumente (Predlog ukrepov za operacionalizacijo nalog iz Družbenega dogovora o ugotavljanju skupnih elementov stanovanjske in komunalne politike ter Dolgoročni program ekonomske stabilizacije stanovanjskega in komunalnega gospodarstva), v katerih je zasnovana nova stanovanjska politika. Reforma, ki bo izvedena z instrumentom nove stanovanjske politike, bo radikalna in mora uspeti, je slišati z najvišjih mest v državi.

O tem, da je reforma (tudi) na stanovanjskem področju absolutno nujna, ne dvomi nihče. Številke, katerekoli, tiste o produkciji stanovanj ali one o njihovi distribuciji, so dovolj zgovorne:

– pred 15 leti (v obdobju med 1973 in 1977) smo gradili letno v Jugoslaviji v povprečju 135.000 družbenih stanovanj (Danas, 22. 8. 1989). Letos ob polletju je bilo v Jugoslaviji v delu 57.635 družbenih stanovanj (Delo, 4. 9. 1989).

– V šestdesetih letih smo gradili povprečno 6 stanovanj letno na 1000 prebivalcev; letos se približujemo številki 1 stanovanje na 1000 prebivalcev (Danas, 28. 8. 1989); točneje: v Črni gori se letos gradi eno stanovanje na 240 prebivalcev; v ožji Srbiji na 282 prebivalcev, na Hrvaškem na 371 prebivalcev, v Makedoniji na 403 prebivalcev, v Bosni in Hercegovini na 529 prebivalcev, v Sloveniji na 660 prebivalcev in na Kosovu na 845 prebivalcev. (Delo 4. 9. 1989)

– Včasih je za nakup m<sup>2</sup> stanovanja zadoščalo 1,8 do 2,5 povprečna osebna dohodka; danes jih je potrebnih šest do osem.

– V obdobju med 1954 in 1987 smo razdelili oz. točneje »podarili« skoraj milijon in pol stanovanj; toliko stanovanj namreč šteje družbeni stanovanjski fond; v 42.000 družbenih dvosobnih stanovanjih živi danes ena oseba; 7500 stanovalcev živi samih v trisobnih, okrog 900 stanovalcev pa živi samih v štirisobnih družbenih stanovanjih; v 560 petsobnih družbenih stanovanjih živi prav tako le en stanovalec (Danas, 28. 8. 1989).

– Na drugi strani imamo v Jugoslaviji pol milijona podnajemnikov, ki plačujejo najmanj desetkrat večje stanarine, kot so stanarine za družbena stanovanja (Danas, 22. 8. 1989).

Navedeni podatki nam razkrivajo »krizno stanje« družbene stanovanjske gradnje in z njo povezanega družbeno interesnega modela distribucije stanovanj.<sup>1</sup>

Povsem drugačno je stanje individualne stanovanjske gradnje. Ta gradnja, v okviru katere je bilo ves čas – od začetka petdesetih let naprej, zgrajenih krepko čez 50% od vseh, v posameznih letih zgrajenih stanovanj (gl. Z. Kolarič, 1987), je bila tudi v osemdesetih letih edini učinkovit način za reševanje stanovanjskih problemov posameznikov. Kot zadružno organizirana individualna stanovanjska gradnja pa je bil to, v večini primerov, tudi edini učinkovit način za izboljševanje stanovanjskega standarda tistih, ki imajo že rešen osnovni stanovanjski problem.

<sup>1</sup> Srna Mandič navaja pet idealnih tipov distribucije stanovanj. Glej: Konkretnne oblike obstoječih in možnih načinov uveljavljanja solidarnosti v stanovanjskem gospodarstvu, ISU, 1985, str. 41–43. Mi bomo razločevali dva modela distribucije stanovanj:

– družbeno-interesni model: ta model temelji na načelu, da je potrebo po stanovanju posameznikom dolžna zadovoljiti družba oz. država, in sicer z dodeljevanjem družbenih najemnih stanovanj;

– tržni model: ta model temelji na načelu, da je posameznik prvenstveno sam odgovoren za zadovoljitev svojih stanovanjskih potreb (družba pomaga le tistim, ki tega ne zmorejo sami), te potrebe pa zadovoljuje tako, da stanovanje zgradi, kupi ali najame (po tržni ceni).

Ob sočasju teh dejstev se nam zdi umestno postaviti vprašanje o tem, kako je oz. kako bi moral biti strokovno in politično opredeljen cilj zdajšnje (prihodnje stanovanjske reforme; ali bo reforma uspešno izvedena že ob ponovni postavitvi družbene stanovanjske gradnje »na noge«, ali pa je nujno ta cilj opredeliti dokaj bolj kompleksno – kot izoblikovanje oz. vzpostavitev možnosti za enakopravno soobstajanje različnih načinov produkcije stanovanj in različnih modelov njihove distribucije, kar je, kot kažejo izkušnje iz razvitih držav, eno zagotovilo za permanentno učinkovito reševanje stanovanjskega vprašanja. Seveda je politika tista, ki v končni instanci določa cilje, vendar se – po nekaterih znamenjih sodeč – zaradi globine krize (tudi) na stanovanjskem področju politika obrača k stroki.

## II

Pri iskanju odgovora na postavljeno vprašanje se velja najprej obrniti nazaj, k analizi pretekle stanovanjske politike oz. točneje stanovanjskih politik, na katere so se vezali dosednji neuspešni poskusi stanovanjskih reform.

Na podlagi vsebinske analize temeljne zakonodaje na stanovanjskem področju v povojnem obdobju v Jugoslaviji lahko namreč identificiramo štiri različne idealne tipe stanovanjskih politik:<sup>2</sup>

1. Politokratsko zasnovana stanovanjska politika (njen glavni akter je državno partijski vrh, stanovanjska gradnja je proračunsko financirana, glavni problem je distribucija oz. redistribucija nacionaliziranega stanovanjskega fonda) daje absolutno prednost družbeni stanovanjski gradnji in z njo povezanemu družbeno-interesnemu modelu distribucije (socialne stanarine), destimulira individualno stanovanjsko gradnjo (jo ideološko zaznamuje) in postavlja združno gradnjo v vlogo postopnega odpravljanja individualne gradnje.

Ta stanovanjska politika temelji na domnevi, da pomeni družbena stanovanjska gradnja in z njo povezan družbeno-interesni model distribucije pri hitri ekonomski rasti na temelju pospešene industrializacije, hitro in dokončno rešitev stanovanjskega vprašanja.

2. Administrativno zasnovana stanovanjska politika iz druge polovice petdesetih in začetka šestdesetih let (njen glavni akter je republiška in lokalna administracija; stanovanjska gradnja je financirana iz stanovanjskih skladov; glavni problem je povečati proizvodnjo stanovanj; povečane stanarine) še zmeraj favorizira družbeno stanovanjsko gradnjo; združna stanovanjska gradnja je deležna nekaterih ugodnosti (pri dodelitvi zemljišč, najemanju posojil iz stanovanjskih skladov) in sicer z namenom, pritegniti privatna sredstva v produkcijo in nakup stanovanj. Individualna stanovanjska gradnja je bila z zakonom iz leta 1951 sicer legalizirana, vendar ji administrativna stanovanjska politika ne posveča nikakršne pozornosti.

3. V drugi polovici šestdesetih let je stanovanjsko področje prepuščeno samoregulacijskim mehanizmom imperfektne trga (delitev dela med akterji na stanovanjskem področju: delovne organizacije prevzemajo skrb za reševanje stanovanjskih problemov svojih delavcev, banke za kreditiranje stanovanjske gradnje, stanovanjska podjetja za vzdrževanje in reprodukcijo stanovanjskega sklada, gradbena podjetja za produkcijo stanovanj; uvajajo se stroškovne stanarine). Proizvodnja stanovanj za trg postane prevladujoča oblika stanovanjske gradnje. Nanjo se veže tržni model distribucije stanovanj. Vendar pa proizvodnja stanovanj za trg še zdaleč ne dosega povpraševanja, kar neprestano dviguje ceno stanovanj in vpliva na monopolni položaj proizvajalcev. Združna stanovanjska gradnja izgubi v teh okoliščinah vse družbene ugodnosti in močno nazaduje, širi pa se individualna stanovanjska gradnja, ki ji edini uspe učinkovito materializirati sorazmerno omejena sredstva, ki so se zbrala v skladih skupne porabe v delovnih organizacijah. Zaradi velikega pomanjkanja stavbnih zemljišč oz. splošne urbanistične neurejenosti prostora ter tudi zaradi skoraj popolne brezbriznosti stanovanjske politike do fenomena individualne gradnje, poteka ta gradnja povsem anarhično, kot »divja« in tudi kot »črna« gradnja.

4. »Samoupravno« zasnovana stanovanjska politika iz sedemdesetih let (samoupravna stanovanjska skupnost kot okvir, v katerem se nahajajo vsi akterji na stanovanjskem področju, ki naj s pomočjo sistema medsebojnega sporazumevanja in dogovarjanja zagotovijo čim

<sup>2</sup> Ta analiza je sestavni del našega raziskovalnega poročila za leto 1987 (tukaj povzemamo samo temeljne ugotovitve).

hitrejšo gradnjo čim cenejših stanovanj; solidarnostni stanovanjski skladi na lokalnih ravneh za reševanje stanovanjskih problemov delavcev z najnižjimi osebnimi dohodki; koncept družbeno usmerjene stanovanjske gradnje, katere rezultat naj bi bile celovite in resnične stanovanjske skupnosti, izoblikovane ob aktivnem sodelovanju uporabnikov) ponovno postavi na noge družbeno stanovanjsko gradnjo. Tudi zadružna stanovanjska gradnja je ponovno deležna določenih družbenih ugodnosti, vendar pa ji je dodeljena tudi nova vloga – vloga usmerjevalke individualne stanovanjske gradnje. Le-ta sprva upada, kasneje, v osemdesetih letih, pa postane ob skoraj popolnem zastoju družbene stanovanjske gradnje prevladujoča oblika produkcije stanovanj oz. edini učinkovit način, s katerim lahko posamezniki zadovoljijo svoje stanovanjske potrebe.

Iz te strnjene predstavitve posameznih tipov stanovanjskih politik, s katerimi se je do sedaj poskušalo reformirati stanovanjsko področje je razvidno, da so te spremembe, vzete v celoti, prej služile ohranjanju istega vzorca odnosov med načini produkcije stanovanj in modeli njihove distribucije, kot pa spreminjanju tega vzorca. Ta vzorec lahko opišemo kot dominacijo družbene stanovanjske gradnje in z njo povezanega družbenointeresnega modela distribucije stanovanj nad vsemi drugimi načini produkcije in modeli distribucije. Enostavno je povedano to pomeni, da je stanovanjska politika nenehno favorizirala družbeno stanovanjsko gradnjo, medtem ko se je drugih oblik produkcije stanovanj dotaknila (zadružne in z njo individualne stanovanjske gradnje v začetku šestdesetih let) oz. jih je dovolila (produkcijo stanovanj za trg v drugi polovici šestdesetih let), ko je družbena stanovanjska gradnja povsem odpovedala. To seveda pomeni, da so se vsi dosedanji reformni poskusi iztekli v ponovni vzpon družbene stanovanjske gradnje, kar se je najočitneje pokazalo v 70. letih.

### III

S takšno regulacijo, to je s favoriziranjem družbene stanovanjske gradnje in zapostavljanjem oz. le občasnim upoštevanjem drugih oblik produkcije stanovanj se je izoblikovala »stabilna notranja logika«, v skladu s katero potekajo oz. funkcionirajo posamezni načini stanovanjske gradnje.

Idealno-tipsko lahko to »notranjo logiko« oz. naravo posameznih načinov produkcije stanovanj opredelimo na naslednje načine:

#### 1. Družbena stanovanjska gradnja

Kot že rečeno, je to družbeno željen način reševanja stanovanjskega vprašanja v socializmu: ob domnevni hitri ekonomski rasti naj bi ta oblika, kombinirana z družbeno-interesnim modelom distribucije, pomenila hitro in popolno rešitev stanovanjskega problema.

Temeljni organizator družbene stanovanjske gradnje je država s svojimi številnimi institucijami od federalne do lokalne ravni. V njej pa sodelujejo tudi številni drugi akterji, katerih pomembnost oz. družbeno moč določa država glede na njihovo učinkovitost pri zagotavljanju stabilnosti celotnega družbenopolitičnega sistema. To so gradbena podjetja, strokovne urbanistično-arhitekturne institucije ter uporabniki stanovanj. Dejstvo, da gre pri stanovanju za eksistenčno dobroto, ki že po definiciji stalno primanjkuje, otežuje doseganje enakopravnosti med tistimi akterji, ki stanovanja producirajo, in uporabniki. Proizvodnja poteka za »neznane« uporabnike. Le če ti nastopijo kot kolektiv (delovna organizacija, npr.), je njihova družbena moč nekoliko večja, vendar so njihovi posegi v proces proizvodnje še zmeraj sporadični in indirektni.

Država kot temeljni akter družbene stanovanjske gradnje ne določa le funkcij in avtonomije oz. družbene moči drugim akterjem, temveč tudi pozitivno ureja to gradnjo v smislu zagotavljanja ugodnih možnosti za njeno funkcioniranje: Družbena stanovanjska gradnja je tista gradnja, ki je družbeno financirana (sredstva, potrebna zanjo, so že poprej zagotovljena) in ugodno kreditirana. Ta gradnja poteka na urbanistično določenih področjih, ki so komunalno opremljena. Odvija se kot industrijska gradnja, ki jo opredeljujeta uniformnost (standardizacija postopkov, oblik in materialov) in množičnost (istočasnost gradnje več objektov oz. celotnega naselja).

Rezultat gradnje, katere cilj je zgraditi čim več stanovanj (interes države) s čim večjim zaslužkom (gradbena operativa) po planih funkcionalističnega urbanizma velikih con, s tehnologijo, ki teži k množičnosti in uniformnosti in ki skoraj popolnoma izključuje uporabnike, so lahko le orjaški kolektivni stanovanjski objekti, z veliko gostoto naselitve. Tako nastajajo monofunkcionalna in uniformna nova stanovanjska naselja brez lastne identitete.

Kot kažejo raziskave, so takšna stanovanjska naselja dokončna rešitev oz. izboljšanje stanovanjskega standarda le za nižje družbene sloje; za srednje in višje družbene sloje so stanovanja v novih kolektivnih naseljih le prehodna stopnica k lastni hiši. (Seferagič, 1988, str. 49).

## 2. Individualna stanovanjska gradnja

Stanovanjska politika je individualno stanovanjsko gradnjo sicer legalizirala, istočasno pa jo je tudi dvakrat zaznamovala. Zaznamovala jo je ideološko, na temelju apriorno negativnega stališča do individualizma in zasebnosti kot kategorij ravnanja v socialistični družbi. Zaznamovala pa jo je tudi strokovno-praktično, kot neracionalno gradnjo, ki zaradi svoje razpršenosti in premajhne stanovanjske gostote povečuje stroške za komunalno opremljanje mesta. (Čaldarović, Lončar, 1985, str. 27)

Nosilci zapisanih stališč so partija in država s svojimi institucijami ter strokovne, planersko-urbanistične službe. Vsi ti nastopajo kot akterji tudi v procesu individualne stanovanjske gradnje, vendar pa je temeljni akter oz. organizator te gradnje posameznik oz. družina. Individualna stanovanjska gradnja je individualno organizirana, financirana in v veliki meri tudi izvajana. Njeno bistvo je interes individualnega graditelja, da na ta način razreši svoj stanovanjski problem (ker nima nikakršne druge možnosti, da pride do stanovanja) oziroma, da z lastnim ustvarjanjem izboljša svoj stanovanjski standard in uresniči svoj ideal normalnega stanovanja.

Interesi navedenih akterjev individualne stanovanjske gradnje določajo seveda pogoje, v katerih funkcionira ta gradnja. Individualna stanovanjska gradnja je individualno oz. zasebno financirana. To je gradnja, ki se v veliki večini primerov prične z nezadostnim, često minimalnim zneskom začetnega kapitala. V gradbenem procesu pa graditelj praviloma preseže svoje objektivne finančne zmožnosti, in to predvsem z etapno, večletno gradnjo, ki sproti angažira vse njegove prihranke, z angažiranjem lastnega znanja in spretnosti ter prostega časa ter tudi z najemanjem posojil.<sup>3</sup>

Ta gradnja poteka na urbanistično neobdelanih oz. le delno obdelanih področjih. V najboljšem primeru so ta področja urejena z akti prostorskih ureditvenih pogojev (PUP), ki od graditelja zahtevajo, da z dolgotrajnim in dragim postopkom pridobi lokacijsko dokumentacijo. Z njo se legalizira prostor/parcela za individualno gradnjo v vsakem posamičnem primeru. Če k temu dodamo še stroge pogoje, pod katerimi si posameznik sploh lahko pridobi parcelo za gradnjo in stroške za pridobitev tehnične dokumentacije za izvedbo objekta, potem ni čudno, da precejšnji delež individualne gradnje poteka kot »divja gradnja« in kot »črna gradnja«.

Individualna stanovanjska gradnja poteka na komunalno neopremljenih zemljiščih na obrtni način. Ta omogoča po eni strani veliko raznolikost postopkov, oblik in materialov ter visoko stopnjo osebnega sodelovanja graditelja v procesu gradnje, vendar pa, na drugi strani, zaradi izredno visokih cen obrtniških storitev, visokega prometnega davka na gradbeni material in pomanjkanja tega materiala, močno podaljšuje čas gradnje oz. zahteva postopnost gradnje posameznega objekta.

Rezultat individualne stanovanjske gradnje so individualni stanovanjski objekti raznoli-

<sup>3</sup> Individualni graditelj seveda povsem enakopravno sodeluje pri financiranju družbene stanovanjske gradnje. Iz tega izhaja njegova legitimna pravica do participacije pri posojilih pod enakimi pogoji, ki veljajo za akterje družbene stanovanjske gradnje. Teza, ki se pojavlja v literaturi in po kateri so kreditni pogoji za individualno gradnjo bistveno manj ugodni kot za družbeno stanovanjsko gradnjo, bi po našem mnenju težko zdržala preizkus. Res pa je, da lahko zasledimo izredna nihanja možnosti za kreditiranje individualne stanovanjske gradnje, ki se gibljejo v razponu od stanja, ko posojil sploh ni, do stanja ko so kreditni pogoji izredno ugodni.

kega videza, razpršeni v prostoru, manj racionalni z vidika celokupne porabe energije (finančna in ostala sredstva), vendar pa racionalni z vidika posameznika, saj so vanje vloženi njegov denar, delo, znanje in prosti čas in so bolj prilagojeni njegovim potrebam.

Sociološke raziskave, opravljene v Novem Sadu, Sarajevu, Beogradu, Velenju in Ljubljani, so pokazale, da ljudje želijo živeti v družinski oz. enonadstropni do največ štirinadstropni hiši z največ tremi do šestimi stanovanji. Če sprejmemo kot relevantno hipotezo, da z naraščanjem življenjskega standarda te aspiracije še rastejo, bo v prihodnje pritisk v smeri individualne gradnje še večji (Čaldarović, Lončar 1985, str. 24). Odtod izhaja potreba po celoviti, pozitivni regulaciji tudi tega načina produkcije stanovanj.

V odnosu do teh dveh temeljnih načinov produkcije stanovanj je mogoče opredeliti še dva posebna načina te produkcije. To sta:

- združna organizirana (individualna) stanovanjska gradnja in
- tržno usmerjena (družbena) stanovanjska gradnja.

Tudi ti dve specifični obliki je mogoče idealno-tipsko opredeliti takole:

### 3. *Združno organizirana (individualna) stanovanjska gradnja*

V tržno naravnem narodnem in stanovanjskem gospodarstvu je združništvo alternativa za samoorganiziranje tistih, ki nimajo ekonomskih možnosti za sodelovanje v tržnih razmerah. V državno organiziranem narodnem in stanovanjskem gospodarstvu pa naj bi bila stanovanjska zadruga alternativa za samoorganiziranje tistih, ki jim državni sistem ne zagotavlja perspektivne razrešitve njihovega stanovanjskega problema.<sup>4</sup>

Odtod izhaja ambivalentni družbeni odnos do zadrug in združništva tudi pri nas:

– na eni strani se na zadruge gleda z nezaupanjem, ker se zaradi svoje »samoorganizirano-sti«<sup>4</sup> ne vklaplja povsem v koncept homogeno integriranega državnega stanovanjskega gospodarstva,

– na drugi strani pa je združništvo ves čas deležno verbalne politične podpore; je namreč tista rezerva, ki bo mogoče prišla prav takrat, ko oz. če državno organiziran stanovanjski sistem ne bo dal zelenih rezultatov.

Opisani odnos kaže na to, da je v državnem stanovanjskem gospodarstvu stanovanjsko združništvo kot organizirana oblika individualne stanovanjske gradnje bolj pomembno za državo in njene institucije kot pa za same združnike. To seveda pomeni, da je stanovanjska politika tista, ki v skladu z interesi svojih akterjev določa naloge združni stanovanjski gradnji in predpisuje oblike njene notranje organiziranosti.

S tem ko država združni gradnji določi funkcijo in organizacijsko formo, poskrbi tudi za druge akterje – predvsem za gradbeno operativo in strokovne urbanistično-planerske službe. Takrat, ko je stanovanjska politika opredelila *združno gradnjo kot etažno gradnjo*, je želela poskrbeti predvsem za gradbeno operativo; takšno gradnjo je namreč nujno izvajati organizirano. Danes, ko se naj bi z združno gradnjo usmerjala individualna stanovanjska gradnja, so v ospredje postavljene urbanistično-planerske službe.

Stanovanjske zadruge si tako pri nas niso nikoli ustvarile tiste legitimnosti, ki bi jim omogočila suvereno nastopanje med drugimi akterji na stanovanjskem področju. V odnosu do njih zadruga npr. ne more nastopati na podjetniški način; njen podjetniški značaj je omejen le na njeno racionalno notranje poslovanje. Zadruga prav tako ne more ustvarjati dohodka oz. nima svojega premoženja, s katerim bi jamčila pri najetju posojil (Požnel, 1983, str. 98).

<sup>4</sup> Do leta 1919 je v Jugoslaviji daljši oz. krajši čas obstojalo 119 stanovanjskih zadrug.

Leta 1932 jih je bilo 7, leta 1934 12, tik pred vojno pa 154. Večina teh je bila v Sloveniji (Požnel, 1983, str. 13). Tik po vojni so vse te zadruge razpuščene, potem pa na novo ustanovljene.

Rast števila stanovanjskih zadrug ugotavljamo v Jugoslaviji ponovno v drugi polovici petdesetih let.

Odtod leta 1973–1980 je bilo v Sloveniji ustanovljenih 49 stanovanjskih zadrug (Informacija o stanovanjskem združništvu v SRS, Ljubljana 1980).

Naše zadružništvo tudi ne omogoča samoorganiziranja individualne akcije na način, ki bi najbolj ustrežal specifičnim pogojem pričakovalcev stanovanj (organizacijska forma zadruge je predpisana).

To pa seveda pomeni, da se posamezniki ne odločajo za združno gradnjo zato, ker je v vsakem primeru bolj racionalna in cenejša, ampak predvsem zato, ker je občasno deležna nekaterih ugodnosti (pri dodeljevanju stavbnih zemljišč, nakupu gradbenega materiala, zagotovitvi lokacijske in tehnične dokumentacije idr.).

Gradnja v okviru zadruge zahteva sicer začetno lastno udeležbo finančnih sredstev, vendar se nadaljnja potrebna sredstva pridobivajo s posojili (bank in delovnih organizacij), in to v večini primerov pod ugodnejšimi pogoji, kot so jih deležni individualni graditelji.<sup>5</sup>

Združna stanovanjska gradnja poteka na urbanistično določenih, vendar ne nujno komunalno opremljenih zemljiščih. Zadruga ima prednost pri pridobitvi stavbnih zemljišč (tako za strnjeno kot tudi za razpršeno gradnjo). Prav tako zadruga lažje in skupno vodi postopke za pridobitev lokacijske in tehnične dokumentacije za svoje člane. Zadruga organizira tudi komunalno opremljanje zemljišč; tukaj pride do izraza medsebojna solidarnostna pomoč med zadružniki, kar precej zniža stroške.

Združna stanovanjska gradnja poteka kot kombinacija organizirane – industrijsko izvedene gradnje (do III. gradbene faze) – in obrtniško oz. z lastnim znanjem in delom samega zadružnika izvedene gradnje. Ta kombinacija vsebuje standardiziranost postopkov, oblik in materialov v prvih treh fazah gradnje ter njihovo veliko raznolikost v fazah notranjega dograjevanja stanovanjskega objekta. Ugodnosti pri nakupu gradbenega materiala (brez temeljnega prometnega davka) in možnosti postopne gradnje, prilagojene finančnim možnostim graditelja v kasnejših fazah, vplivajo na v povprečju zelo visok stanovanjski standard stanovanjskih objektov, zgrajenih z združno gradnjo.

Rezultat združne stanovanjske gradnje so individualni stanovanjski objekti (kolektivne stanovanjske zgradbe so zelo redke), manj razpršeni v prostoru kot je to pri individualni stanovanjski gradnji, vendar pa tudi z manjšo stanovanjsko gostoto kot je to pri družbeni stanovanjski gradnji. Za njih je značilna enotnost v zunanem videzu ter raznolikost v njihovi notranji organiziranosti in opremljenosti.

Združna stanovanjska gradnja je potencialno gotovo možnost za usmerjanje individualne pobude ljudi v organizirano stanovanjsko gradnjo, ki bo racionalna tako z vidika optimalne kombinacije zasebnih in družbenih sredstev pri gradnji stanovanj kot tudi z vidika rabe prostora (Poženel, 1983, str. 99). Vendar pa je ta možnost uresničljiva le pod pogojem, da bo zadrugi dovoljeno delovati na način, ki najbolj ustreza njenim članom in ki dovoljuje ter spodbuja samopomoč in medsebojno pomoč med zadružniki.

#### *4. Tržno usmerjena (družbena) stanovanjska gradnja*

Izšla je iz načrtovane gospodarske reforme v sredini šestdesetih let. Odpravila naj bi neučinkovitost družbene stanovanjske gradnje, vendar je bila že v začetku sedemdesetih let razglašena za nesprejemljiv način reševanja stanovanjske problematike v socialistični družbi, in nadomeščena s konceptom družbeno-usmerjene stanovanjske gradnje.

V tem načinu produkcije stanovanj je trg tisti, ki naj bi določil mesto in vlogo posameznih akterjev v sistemu stanovanjskega gospodarstva:

- banke naj bi prevzele vlogo financerja stanovanjske gradnje in delno kreditiranja nakupa stanovanj s sredstvi posameznikov;
- gradbena podjetja naj bi prevzela vlogo izvajalca, ki pridobiva posel na javnih natečajih in je zato prisiljen vlagati v svoj lastni razvoj;
- stanovanjska podjetja naj bi prevzela vlogo vzdrževanja in reprodukcije obstoječega stanovanjskega sklada;

<sup>5</sup> Posojila pridobivajo zadružniki kot posamezniki, ne pa zadruga kot celota. Izjemno redki so tudi primeri, da bi zadruga kreditirala svoje člane; le nekajkrat je zadruga posredovala zadružnikom sredstva, ki jih je sama pridobila od samoupravne stanovanjske skupnosti (Informacija o stanovanjskem zadružništvu v SRS, Ljubljana 1980).

– delovne organizacije naj bi prevzele vlogo kreditiranja nakupa stanovanj svojim delavcem;

– vloga države oz. njenih upravnih organov naj bi bila na lokalni ravni omejena na določanje oz. zagotavljanje ustreznih zemljišč za gradnjo;

– posameznik naj bi se pojavil v vlogi kupca oz. lastnika, za katerega je stanovanje potrošna dobrina in v katero investira svoja sredstva.

V pogojih imperfektne, izkrivljenega trga, kjer povpraševanje po stanovanjih močno presega ponudbo, navedeni akterji svojih vlog ne morejo realizirati. Prav tako ne obstaja nikakršen mehanizem, s pomočjo katerega bi se vzpostavljalo ravnotežje na trgu. Nasprotno, obstajajo mehanizmi, ki to neravnotežje celo poglobljajo. Eden izmed njih je sistem financiranja stanovanjske gradnje. Sredstva se obvezno izločajo in so poprej zagotovljena. To lahko pripelje do položaja, v katerem je lahko celo več sredstev, kot se jih porabi za gradnjo (Sekulić, 1986, str. 361).

V takšnem položaju proizvajalcu seveda ni potrebno iskati potrošnika, temveč je ravno obratno: potrošnik išče proizvajalca in ga prosi, naj mu proda stanovanje za vsako ceno. Monopolistična gradbena operativa gradi počasi (ne obstajajo niti kazni za zamude) in nekvalitetno, svojo neučinkovitost pa kompenzira z zmeraj višjimi cenami.

Gradi se na terenih okrog mest, največkrat na dobrih kmetijskih zemljiščih, ki jih je lahko pripraviti za gradnjo; stroški za njihovo komunalno opremljanje pa grede tako na račun kupca.

Rezultat takšne stanovanjske gradnje so praviloma kolektivni stanovanjski objekti z veliko gostoto naselitve, sicer standardizirano, vendar nekvalitetno izvedeni in premalo infrastrukturno opremljeni.

Na monopolnem trgu tržno usmerjena stanovanjska gradnja ne more biti alternativa neučinkoviti družbeni stanovanjski gradnji. Z njo se – v relativno kratkem obdobju – stanje na stanovanjskem področju še poslabša. Na eni strani povpraševanje po stanovanjih narašča, vendar pa ljudje nimajo dovolj sredstev za nakup zmeraj dražjih stanovanj. Na drugi strani pa gradbena operativa cen zaradi lastne neučinkovitosti ne more znižati; razpolaga torej s stanovanji, ki so predraga, da bi jih lahko prodala, zaradi česar pričinja delati z izgubami.

#### IV

Opisano »notranjo logiko« – v skladu s katero funkcionirajo posamezni načini produkcije stanovanj – in ki ji »botruje« stanovanjska politika, lahko povzamemo takole:

– privilegirana družbena stanovanjska gradnja daje rezultate le, če so pred tem izpolnjeni vsi pogoji (od zagotovljenih finančnih sredstev do opremljenosti zemljišč);

– zastavljena individualna stanovanjska gradnja izčrpa ustvarjalne in materialne zmogljivosti graditelja in njegove družine za obdobje najmanj desetih let;

– občasno privilegirana združna stanovanjska gradnja mobilizira zmogljivosti individualnih graditeljev, vendar praviloma le tistih, ki izboljšujejo svoj stanovanjski standard, in ne tistih, ki rešujejo svoj osnovni stanovanjski problem;

– občasno dovoljena gradnja stanovanj za trg v okoliščinah, ko povpraševanje močno presega ponudbo, »zida najprej cene in potem stanovanja«, ki jih pa, v končni instanci, tisti, ki po njih povprašujejo, ne morejo kupiti, ker so predraga.

To logiko je potrebno z reformo spremeniti. To bi moral biti maksimalni cilj reforme.

Hipotetično lahko rečemo, da se bo ta »notranja logika« spremenila le z neposredno konfrontacijo oz. konkurenco posameznih načinov produkcije stanovanj med seboj.

Da bi to dosegli, pa potrebujemo takšno stanovanjsko politiko, ki bo, v prvi fazi, vzpostavila možnosti za to konkurenco, in ki bo, v drugi fazi, koordinirala enakopravno koeksistenco različnih načinov produkcije in modelov distribucije stanovanj. Na podlagi nekaterih elementov nove stanovanjske politike (ki jih sicer ekonomska znanost že zelo dolgo ponuja; glej npr. A. Bajt, 1986), kot so: odkup družbenih stanovanj, ugodna kreditna in obrestna politika, spodbujanje vlaganja osebnih sredstev v stanovanjsko gradnjo itn., je mogoče oceniti, da je ta zasnovana v prejšnji smeri.

Vsekakor pa je ustrezna stanovanjska politika zgolj nujen, ne pa tudi zadosten pogoj za uspešno izvedbo stanovanjske reforme. Ali bo takšna stanovanjska politika tudi realizirana,

namreč ni odvisno niti od znanosti niti od dobre volje akterjev stanovanjske politike, temveč je odvisno od ustrezno spremenjenega odnosa med ekonomskim in socialnim subsistemom (katerih del je stanovanjsko področje) ter političnim subsistemom.

Enostavneje povedano: ključ za uspešno stanovanjsko reformo – katere rezultat naj bi bila enakopravna koeksistenca različnih načinov produkcije in modelov distribucije stanovanj – je v reformi ekonomskega, predvsem pa v reformi političnega sistema. Brez tega bomo na stanovanjskem področju ponovno doživeli »že videno« iz prejšnjih reform.

## LITERATURA

- Bajt, A. 1986: Alternativna ekonomska politika, Globus, Zagreb.
- Bezovan, G. (ured.) 1987: Stambena politika i stambene potrebe; Rad. novine, Zagreb.
- Boh, K. in sodelavci, 1976: Soseska Fužine, ISU, Ljubljana.
- Capuder, L. 1984: Optimalizacija stambene izgradnje u uslovima privredne stabilizacije; Znanstveno-strokovni posvet »Iskustva 1984«, Ljubljana.
- Čaldarović, O. 1982: Tipologija individualne izgradnje na sjevernom području grada Zagreba; Zavod za sociološka istraživanja odsjeka za sociologiju FF; Zagreb.
- Čaldarović, O., N. Lončar 1985: Društveni okviri fenomena individualne izgradnje u nas; Stambena i komunalna privreda 3-4, str. 23, 29.
- Informacija o stanovanjskem zadrugištvu v SRS, Ljubljana 1980.
- Klemenčič, T. 1985: Stanovanjsko gospodarstvo, ČGP Delo, TOZD Gospodarski vestnik, Ljubljana.
- Kolarič Z. 1987: Dinamika stanovanjske izgradnje v Jugoslaviji v povojnem obdobju, I. faza, RI FSPN Ljubljana.
- Kolarič Z. 1988: Dinamika sprememb na stanovanjskem področju, II. faza, Spremembe v načinih produkcije stanovanj, RI FSPN Ljubljana.
- Makarovič, J., Mlinar, Z. in sodelavci: Sociološki vidiki soseske Nove Poljane, FSPN, Ljubljana 1977.
- Mandič, S. 1985: Konkretnne oblike obstoječih in možnih načinov uveljavljanja solidarnosti v stanovanjskem gospodarstvu; Raziskovalno poročilo, ISU, Ljubljana.
- Mlinar, Z. in sodelavci 1966: Ljubljana v novem mestu; Sociološka študija o Velenju, Ljubljana.
- Poženeš, D. 1982: Zadruga kot temeljna enota stanovanjske samouprave, mag. naloga, Ljubljana.
- Seferagič, D. 1988: Kvaliteta života i nova stambena naselja, Sociološko društvo Hrvatske, Zagreb.
- Sekulić, D. 1986: Putevi i stranputice stambene politike, Sociologija št. 3, Beograd.
- Živković, M., Ž. Kara Pešić, V. Macura, M. Kojović in drugi: Prostorne i sociološke karakteristike i vrednosti novih stambenih naselja u Sarajevu, Novom Sadu, Beogradu, Institut za urbanizam i stanovanje, Beograd, 1967-1970.