

## STANOVANJSKA POLITIKA IN POLICY-OMREŽJE<sup>2</sup>

**Povzetek.** V družbah z razvito demokracijo opažajo, da se v oblikovanje sektorskih politik vključuje vse večje število akterjev iz javnega in zasebnega sektorja, razločujejo pa tudi značilne vzorce takega vključevanja in povezovanja (tipe policy-omrežij). Članek analizira te trende pri nas na področju stanovanjske politike in novih interesnih organizacij na tem področju. Z uporabo empiričnih podatkov o obstoju in delovanju interesnih skupin preverja domnevo, da je 'demokratski prehod' pretrgal močne neo-korporativistične zveze med akterji ter da so novo nastali akterji in policy omrežja še dokaj šibki, nestabilni, razmerja med njimi in vlado pa malo institucionalizirana. Članek tudi skuša odgovoriti na vprašanje, ali se interesne skupine na stanovanjskem področju medsebojno razlikujejo po vplivnosti ter kakšen je njihov položaj v primerjavi s skupinami na drugih področjih.

**Ključni pojmi:** sektorska politika, stanovanjska politika, interesne skupine, oblikovanje politike, policy omrežje

### Uvod

Slovenija doživlja, podobno kot ostale Srednje in Vzhodno evropske družbe, globoke strukturne spremembe, med katerimi nekatere segajo tudi na stanovanjsko področje. Ta prehod - če uporabim konvencionalni izraz - zaobsega ne le kompleksne procese, ki vpeljujejo institucije tržnega gospodarstva, ampak tudi politične demokracije. Rastoča literatura na temo stanovanjskih reform in privatizacije (npr. zborniki Turner, Hegedus in Tosics 1992; Struyk 1996; Clapham, Hegedus, Kintrea and Tosics 1997; Hegedus, Mayo in Tosics 1996) kaže, kako velik je interes za tovrstno dogajanje.

Vendar pa nam spremljanje razprav o stanovanjskih reformah, ki potekajo v domači in tudi mednarodni strokovni javnosti, pokaže, da so ekonomske in tržne spremembe veliko bolj v ospredju pozornosti kot pa spremembe na področju politične participacije. Povedano drugače: večino opazovalcev in tudi udeležencev sprememb skrbijo ovire in zastoji pri uvajanju predvsem tržnih mehanizmov, veliko manj pa pri političnem pluralizmu in participaciji. V tem članku pa se bomo

<sup>1</sup> Dr. Srna Mandič, docentka na Fakulteti za družbene vede.

<sup>2</sup> Besedilo je nastalo na podlagi raziskovalnega projekta, ki sta ga podprla Ministrstvo za znanost in tehnologijo Slovenije ter Mestna občina Ljubljana - Oddelek za kulturo in raziskovalno dejavnost.

ukvarjali prav s tem vidikom sprememb ali natančneje, z novimi interesnimi organizacijami, načini predstavljanja interesov ter sodelovanja pri oblikovanju stanovanjske politike in njenih delov. To, da je v sodobnih demokratičnih družbah pluralizacija interesov in njihovo vključevanje v politično odločanje postala samoumevna sestavina političnega življenja, izraža tudi pojem "policy omrežje". Če nič drugega, ta pojem "enostavno označuje dejstvo, da oblikovanje politike vključuje veliko število javnih in zasebnih akterjev z različnih ravni in funkcionalnih področij vlade in družbe" (Hanf 1978, 12).

V tem prispevku bomo obravnavali ključne akterje na stanovanjskem področju. Poskusili bomo identificirati ključne novonastale interesne skupine ter ugotoviti, do kakšnih sprememb je prišlo v razmerjih med njimi in vlado. Pri tem bomo posebej izpostavili posebnost tega sektorja, ki je vidna v večini razvitih dežel - pa tudi pri nas v času pred spremembo - v obliki močno razvitega (neo)korporativističnega vzorca predstavljanja interesov, kjer nosilci ekonomskih interesov močno vplivajo na oblikovanje sektorske politike.

Ključno vprašanje, na katerega bomo skušali odgovoriti, je, v koliki meri so se pri nas po ukinitvi prejšnjega samoupravnega modela reprezentacije interesov, uspeli oblikovati novi akterji? Ter nadalje, koliko so usposobljeni za delovanje, kako se povezujejo med seboj in z državnimi strukturami ter predvsem, ali in kako skušajo vplivati na oblikovanje stanovanjske politike? Gre torej za vprašanje, koliko so na stanovanjskem področju sploh izoblikovana policy-omrežja, kateri akterji so v njih vključeni ter kakšne so njihove značilnosti.

Pri tem imamo tri hipoteze. Prva je splošna hipoteza, da je tranzicija pretrgala močne, za ta sektor značilne neokorporativistične zveze med akterji ter da so novonastali akterji in policy omrežja še dokaj šibki, nestabilni, razmerja med njimi in vlado malo institucionalizirana ter osrediščena na nekaj začasnih vprašanj oziroma partikularističnih situacijskih interesov. V terminologiji van Waardnove (1982) tipologije policy-mrež pa se ta hipoteza glasi takole: tranzicija se na tem področju kaže kot prehod od stabilnega korporativističnega policy-omrežja v več začasnih in manj formaliziranih tematskih mrež. Druga hipoteza je, da se interesne skupine glede na stopnjo konstituiranosti in uspešnosti pri vplivanju na politiko med seboj razlikujejo. To preverjamo prek dveh operacionalnih hipotez: prvič, da so pri tem interesne skupine "ponudnikov" v boljšem položaju od interesnih skupin "porabnikov" in drugič, da so interesne skupine na stanovanjskem področju manj organizirane, stabilne in usposobljene za delovanje kot primerjalne skupine na drugih področjih.

Te hipoteze bom preverjala na podatkih, ki so bili zbrani z anketo izbranih predstavnikov interesnih skupin na stanovanjskem področju. Ker pa je to sorazmerno slabo poznano in transparentno področje, o katerem je tudi sicer le malo podatkov, se mi zdi pomembno podatke izkoristiti tudi za osnovni opis akterjev, njihovih značilnosti in virov delovanja. Pomembna je torej tudi "poizvedovalna" (eksplorativna) dimenzija te raziskave.

## Policy omrežja in stanovanjska sfera - konceptualna izhodišča

### *Policy omrežje - razmerje med državo in interesnimi skupinami*

Izraz "policy omrežje" se v najobčejšem smislu uporablja kot krovni izraz za vrsto različnih možnih odnosov med državo in interesnimi organizacijami pri oblikovanju sektorskih politik. Ker je koncept policy omrežja izčrpano predstavljen že v drugih prispevkih, prav tako pa tudi njegova aplikacija na slovensko okolje, bom v tem delu samo povzela tiste elemente, ki bodo imeli ključno vlogo pri analizi interesnih organizacij in njihovega vpliva na oblikovanje stanovanjske politike.

Vse pogostnejša uporaba izraza "policy omrežje" v literaturi od konca sedemdesetih let kaže na to, da je prišlo do velikih sprememb v sami politični realnosti razvitih demokracij, kjer opazajo, da se sektorske politike vse pogosteje oblikujejo v novih aranžmajih z rastočo udeležbo različnih družbenih skupin ter da ti aranžmaji čedalje manj ustrezajo učbenišskemu modelu odločanja, po katerem "parlament odloči, vlada izvede". Po mnenju Jordana in Schuberta (1992) gre za globoke spremembe v procesih odločanja in oblikovanja sektorskih politik, ki odražajo vse večjo mobilizacijo interesnih organizacij, decentralizacijo države ter zlasti izginjanje jasnih meja med javnim in privatnim, pri čemer se sektorske politike vse pogosteje oblikujejo v interakciji med deli države in klientelističnimi interesnimi skupinami.

Sodelovanje in prežemanje med predstavniki javne in zasebne sfere pri oblikovanju sektorskih politik avtorji označujejo tudi z vrsto drugih izrazov kot so partnerstvo med javnim in zasebnim, korporativizem, dogovorna ekonomija (socialni trg), policy skupnost itd., med katerimi nekateri označujejo tudi poseben vzorec in intenziteto teh odnosov. Kar je na tem mestu pomembno pa je, da vsi ti izrazi govorijo o dejstvu, da se v oblikovanje politik vključuje vse večje število različnih akterjev.

Med ključne akterje štejejo politiki, administracija in predstavniki interesov, njihovi motivi za sodelovanje pa so sicer različni, vendar v veliki meri združljivi. Van Waarden (1992) navaja naslednje motive za sodelovanje akterjev. Državna administracija potrebuje politično podporo, legitimiteto, informacije, koalicijske partnerje v tekmi z drugimi deli administracije ter podporo pri izvajanju politike. Interesne skupine, na drugi strani, potrebujejo dostop do oblikovanja in izvajanja politike ter ugodnosti zase oziroma za svoje članstvo. Te različne potrebe motivirajo in opogumljajo sodelovanje ter menjavo različnih virov med temi akterji. Če se te oblike menjav ponavljajo, se lahko institucionalizirajo v policy omrežje.

Naslednje vprašanje glede policy omrežja zadeva njene ključne lastnosti, značilnosti. Med značilnosti, s katerimi se omrežja najpogosteje opisujejo, Kenis in Schneider (1989) navajata: relativno stabilna množica organizacijskih akterjev; povezave med njimi kot kanali komuniciranja ter izmenjave informacij, znanja, zaupanja in drugih političnih virov; meje danega omrežja. Pomembne so tudi druge značilnosti kot so struktura (simetrija ali recipročnost odnosov, združevanje ali razdruževanje v pod-omrežja, centralnost itd.); pravila obnašanja; razmerja moči (npr. dominacija države) ter stopnja institucionaliziranosti. Slednja kaže na več možnih razvojnih stopenj omrežja - od ad hoc začasnih neformalnih razmerij

v omrežju, ki sploh nima jasno določenih meja in članstva na eni strani, do polno formalizirane organizacije na drugi strani. Omrežja so ponavadi oblika proto-organizacije in tudi nimajo nujno centra moči.

Naslednje vprašanje zadeva tipologijo policy-omrežij. Ob različnih kombinacijah omenjenih lastnosti van Waarden ločuje več tipov policy mrež, med katerimi so tudi naslednji. "Statizem" je tisti tip omrežja, kjer je v proces oblikovanja politike vključeno le majhno število akterjev, ker jih vlada skuša izločiti in zmanjšati njihov vpliv. "Korporatizem" je takšen tip policy omrežja, v katerega je vključenih majhno število predstavnikov funkcionalnih interesnih skupin; ti se z vlado pogajajo o politiki, vendar ob njenem sprejetju sprejemajo tudi vso odgovornost za njeno izvedbo. "Klientelizem" označuje tip omrežja, v katerem je vlada neposredno povezana s predstavniki izbranih skupin, katerih vpliv na vlado je torej nesorazmerno velik v primerjavi z drugimi skupinami. Obstaja tudi "tematsko omrežje", ki opredeljuje dinamično strukturo različnih akterjev, ki se povezujejo zaradi enega, običajno kratkoročnega, interesa.

Pomembno je poudariti tudi možne medsektorske razlike glede nastanka in delovanja polcy mrež v neki družbi. Medtem ko bomo v nadaljevanju obravnavali nekaj značilnosti stanovanjskega sektorja, ki sodi med najbolj izrazite primere močno razvitega korporatizma, pa le omenimo, da so v slovenskem prostoru empirično že ugotovili, da na različnih področjih kot so zdravstvo, socialna politika in izobraževanje nastajajo dokaj različni tipi mrež od elitističnih do korporativnih (Fink Hafner 1995). Pri obravnavi korporatizma kot posebnega tipa policy omrežja se je nasploh uveljavilo spoznanje, da ni enakomerno razvit v različnih sektorjih, od tod tudi izrazi kot mezo-korporativizem oziroma sektorski korporativizem (Bengtsson 1993), ki nakazuje, da je korporativna ureditev lahko omejena le na določen sektor državne aktivnosti. Večja razvitost korporativizma v nekaterih sferah je odvisna ne le od velikost ali organizacijske moči posameznega sektorja ali panoge, ampak tudi od strateške vloge, ki jo ima v nacionalni ekonomiji.

### *Stanovanjsko področje in (neo)korporativizem*

Adams (1987) meni, da je korporativistični model zelo pogosten na področju ekonomskega planiranja, industrijskih odnosov in politike dohodka, da pa je pogosto prisoten tudi na področju programov socialne države in to prav najočitneje v stanovanjski sferi. Tu je prišlo do močnih vezi med (lokalno) državo in skupinami proizvajalcev stanovanjskih storitev že takoj po drugi svetovni vojni, ko so se oblikovali masovni programi zidave, ki naj bi odpravili velik stanovanjski primanjkljaj zaradi vojne škode in demografskih sprememb.

Takrat je država posegla v stanovanjsko področje zelo intenzivno: da bi bilo lahko hitro zgrajenih dovolj stanovanj, je država v gradbeni panogi podpirala integracijo in koncentracijo, saj je bila ta panoga tradicionalno fragmentirana v veliko število majhnih, nepovezanih izvajalcev. Brez njihove povezanosti v združenja in brez predstavnikov teh združenj, se tudi država ne bi mogla pogajati o pogojih izvedbe njene politike rekonstrukcije. V tej zgodnji povojni fazi je bila lokalna država predvsem kupec stanovanjskih storitev. Gre predvsem za obliko, ko je lokalna država investitor in lastnik bodočih stanovanj, gradbena panoga pa le izva-

jalec gradbenih del. Tu opozorimo na terminološko značilnost: vlogo, ki jo pri nas imenujemo "investitor", v tržnih gospodarstvih opravlja t.i. "developer", medtem ko se "investor" nanaša na tistega, čigar kapital se v nepremičnino (so)vlaga in prinaša obresti (npr. zavarovalnice, pokojninski skladi itd.), najbolj tipičen primer tega vzorca pa je najti v povojni Veliki Britaniji.

Francija, Zahodna Nemčija, Švedska in Nizozemska pa so vpeljale drugačen vzorec kot Velika Britanija. Tu so se povojne vlade naslonile na delavske sindikate, religiozne skupine, prostovoljne in združne organizacije ter te neprofitne organizacije sprejele kot osnovni instrument najemne stanovanjske preskrbe. Pri tem so jih podprle z nizkoobrestnimi državnimi posojili in garancijami za komercialna posojila. Veliko teh nedržavnih organizacij se je razvilo v velika, visoko profesionalna podjetja, povezave z njimi pa so vladam omogočale, da so imele večji vpliv na ceno in standarde, kot pa bi dovoljeval bolj fragmentiran stanovanjski trg. Oblikovale so se tudi lokalne in regionalne organizacije najemnikov ter njihove nacionalne zveze in krovne organizacije, prav tako tudi združne organizacije in celo integrirani neprofitni sistemi. Na mestni ravni je sodelovanje organizacij najemnikov zelo pomembno pri oblikovanju in izvajanju politike mestne prenove.

Razvoj korporativističnih razmerij med državo in stanovanjskimi organizacijami pa po mnenju Harsmana in Quigleya (1991) v veliki meri narekuje tudi narava stanovanjskega trga, ki s svojo immanentno nepopolnostjo (t.j. z odstopanjem od predpostavk za optimalno delovanje) terja vpeljavo mehanizmov za izboljšanje njegove alokativne učinkovitosti (več o tem v Mandič 1996). Pomembna je vloga stanovanjske politike pri stabiliziranju proizvodnje, torej pri odpravljanju velikih cikličnih nihanj ponudbe in povpraševanja, ki lahko vodi v njuno neujemanje in veliko tveganje za proizvajalce. Na drugi strani pa stabilnost obsega proizvodnje spodbuja ekonomijo obsega in tehnične inovacije, ki peljejo k ugodnejši ceni. Najpomembnejši instrument, ki omogoča stabilizacijo proizvodnje in pogoje, da sta ponudba in povpraševanje dolgoročno predvidljiva in usklajena, je načrtovanje.

Stabilizacija in načrtovanje proizvodnje in povpraševanja sta tipično možna v okviru korporativnih aranžmajev, v katerih tržni akterji (njihovi interesni predstavniki) sodelujejo z državo ter si s pogajanjem, pogodbam in dogovori zagotavljajo takšne pogoje poslovanja, ki jim omogočajo večjo racionalizacijo in manjše tveganje, odpovedo pa se medsebojnemu tekmovanju in možnosti največjega dobička ob hkratnem velikem tveganju. Prav s temi aranžmaji uspeva država zagotoviti sodelovanje akterjev in njihove naložbe tudi tja, kamor zaradi premajhnega donosa in prevelikih tveganj sicer ne bi vlagali. Najbolj tipičen primer tega so najemna stanovanja zmerne cene in kakovosti.

Korporativizem kot model ciljnega sodelovanja med državo in predstavniki funkcionalnih interesov torej prinaša nove oblike ekonomskih in političnih odnosov, ki se ne prilegajo tradicionalnemu razmevanju ne prostega trga, ne parlamentarne demokracije. Poudarimo, da je pri tem zelo pomembna predvsem vloga lokalne države.

## Samoupravni model oblikovanja stanovanjske politike - primer korporativističnega policy omrežja

Ta razdelek je namenjen povzetku ključnih značilnosti modela oblikovanja stanovanjske politike v obdobju pred demokratičnim prehodom, torej njeno začetno stanje.

Za razliko od drugih socialističnih dežel, pri katerih je imela centralna država zelo močno vlogo pri oblikovanju in izvajanju stanovanjske politike, je bila ta v Sloveniji izrazito decentralizirana. Do tega je prišlo že z reformo leta 1965, ki je močne kompetence pri alokaciji stanovanjskih virov prenesla na relativno avtonomne gospodarske organizacije: na banke - komercialna stanovanjska posojila, na podjetja - oskrba zaposlenih z najemnimi stanovanji in ugodnimi posojili. V tem obdobju so tudi gradbena podjetja relativno pogosto začela odločati o obsegu in cenah stanovanjske zidave. Medtem ko je Sovjetski zvezi, na primer, vse do "perestrojke" država s centralnim planom določala proizvodnjo in alokacijo stanovanj in celo gradbenega materiala (Kalinina 1992), so se pri nas relativno avtonomni tržni akterji torej že zgodaj pojavili. Prav tako je bila tudi alokacija stanovanjskih virov povsem decentralizirana, saj so o oblikovanju stanovanjskih skladov, njihovi namembnosti (posojila versus najemna stanovanja) ter alokaciji relativno avtonomno odločala podjetja sama - v okviru t.i. "skupne porabe".

Sredi sedemdesetih let sta nastala dva dodatna programa stanovanjske oskrbe na ravni občin in naj bi predstavljala dopolnitev prejšnjemu modelu tako, da sta bila namenjena stanovanjski oskrbi tistega dela populacije, ki ni imel dostopa do stanovanja prek zaposlitve. To sta bila program solidarnostnih stanovanj, ki je namenjal najemna stanovanja mladim ter socialno ogroženim skupinam, ter program vzajemnosti, ki je zagotavljal nekomercialna stanovanjska posojila posameznikom in delodajalcem. Zbiranje sredstev za te programe in njihova izvedba sta bili v pristojnosti občinskih samoupravnih stanovanjskih skupnosti.

Tako vidimo, da je že od srede šestdesetih let pri nas imela država pri izvajanju stanovanjske politike relativno majhno vlogo. Določala je minimalno prispevno stopnjo, ki so jo delovne organizacije morale zbirati iz dohodkov zaposlenih, ter obča pravila alokacije najemnih stanovanj. Seveda je s številnimi formalnimi in neformalnimi mehanizmi vplivala na odločitve delovnih organizacij, ki so bile s svojimi delavskimi sveti ključni oblikovalec in razdeljevalec stanovanjskih virov. Sredi sedemdesetih let so ključno vlogo pri oblikovanju stanovanjske politike dobile občinske samoupravne stanovanjske skupnosti. Te so bile aplikacija modela "integralnega samoupravljanja", ki je bil predviden za celotno področje družbenih dejavnosti in socialnih storitev.

Ta model je bil namenjen temu, da se samoupravljanje kot model odločanja razširi iz podjetij in se vključi v oblikovanje vseh sektorskih politik oz. v proces socialnega in prostorskega planiranja. Z vidika oblikovanja in izvajanja stanovanjske politike so imele samoupravne stanovanjske skupnosti poleg programov vzajemnosti in solidarnosti še naslednjo ključno funkcijo - vnaprejšnje srednjeročno dogovorno usklajevanje med ponudbo in povpraševanjem po novozgrajenih stanovanjih na lokalni ravni. Načrtovanje obsega, lokacije in financiranja (z

“združevanjem sredstev) novogradenj v občini, bi naj bil rezultat sporazuma med občinskimi organi, gradbenimi podjetji ter kupci (so-investitorji), med katere so sodila tudi podjetja. Analogen vzorec kot na občinski ravni je bil tudi na republiški ravni z Zvezo stanovanjskih skupnosti Slovenije.

Ta organizacijski vzorec je izrazit primer korporatistične ureditve, v katerem predstavniki ekonomskih interesov neposredno vplivajo na lokalno in nacionalno stanovanjsko politiko. Z drugimi besedami – med (kvazi)državo in (kvazi)tržnimi akterji so bile vzpostavljene močne finančne in administrativne vezi, gradbenemu sektorju pa je bila pripisana tudi pomembna državotvorna vloga (Kos 1988). Prav zaradi samoupravnega modela oblikovanja in izvajanja vrste sektorskih politik je bila tedanja Jugoslavija tudi uvrščena med dežele z izrazito korporativnim sistemom reprezentacije interesov (Schmitter and Lehbruch 1979,17).

### Policy omrežje v novih okoliščinah in novi akterji

V tem delu bodo predstavljeni sistemski pogoji, ki so na novo nastali tako za oblikovanje stanovanjske politike kot za samo stanovanjsko oskrbo, katere akterji so se korenito spremenili. Prav med akterji stanovanjske oskrbe je iskati tudi nosilce interesov, torej interesne organizacije in skupine, ki so potencialni in dejanski akterji na novo se oblikujoče policy omrežja na tem področju.

#### *Sistemske spremembe stanovanjske politike in stanovanjske oskrbe*

S splošno odpravo samoupravne organiziranosti konec leta 1990, so tudi na stanovanjskem področju izgubili pristojnosti prej ključni akterji stanovanjske politike – občinske samoupravne stanovanjske skupnosti in njihova nacionalna zveza. Vendar pa se ni spremenil le način odločanja in predstavljanja interesov, ampak tudi sami akterji stanovanjske oskrbe in torej nosilci interesov. Prej ključni oskrbovalec z najemnimi stanovanji in nekomercialnimi stanovanjskimi posojili – delovna organizacija oziroma delodajalec – je praktično izgubila to vlogo. Stanovanjski zakon iz leta 1991 je zadolžil za oddajanje stanovanj tri nove akterje: novooblikovane Neprofitne stanovanjske organizacije (neprofitna stanovanja, zasebne najemodajalce (profitna stanovanja) ter občinske oblasti (socialna stanovanja), za nudenje nekomercialnih stanovanjskih posojil pa novonastali Stanovanjski sklad RS.

Omenimo še spremembo v sistemu stanovanjskega financiranja stanovanja. Leta 1990 je bil odpravljen obvezen prispevek iz dohodkov zaposlenih, ki se je zbiral delno pri delodajalcu, delno pa na občinski stanovanjski skupnosti. S tem je tudi odpadla prejšnja “stanovanjska postavka” v sistemu financiranja. Delno je bila nadomeščena z ustanovitvijo Stanovanjskega sklada RS, katerega posojilni kapital je nastal iz dela kupnine prodanih stanovanj ter kasnejše delne dokapitalizacije s strani državnega proračuna. Sicer pa je “stanovanjska postavka”, namenjena zagotavljanju socialnih in neprofitnih stanovanj, (p)ostala predvsem stvar lokalnih oblasti (več o sistemskih spremembah v Mandič 1996; Mandič in Stanovnik 1996).

*Nove interesne organizacije*

Za razumevanje novih okoliščin je pomembno razlikovati med naslednjima vrstama aktivnosti, ki potekajo v stanovanjski (in tudi vsaki drugi sektorski) politiki, ki jih Dunn (1981) opredeljuje takole:

- alokativne aktivnosti služijo razdeljevanju (alokaciji) različnih virov skozi programe in projekte;
- regulativne aktivnosti služijo zagotavljanju spoštovanja določenih standardov in pravil in imajo običajno obliko zakonskih predpisov.

Ker sta obe vrsti aktivnosti lahko tarča vplivanja zainteresiranih akterjev, je pomembno vedeti, kje, zlasti pa na kateri ravni delovanja države, potekata. Tako lahko ugotovimo, da poteka velika večina alokativnih aktivnosti nove stanovanjske politike bodisi na lokalni ravni bodisi na Stanovanjskem skladu RS in skoraj nič na vladi in sektorskem ministrstvu. Na drugi strani pa praktično vsi regulativni procesi potekajo na centralni ravni oz. pri sektorskem ministrstvu. Zato lahko pričakujemo, da bosta vlada in ministrstvo nastopili kot tarča vplivanja vseh tistih skupin in organizacij, ki se trudijo za spremembo pravil in standardov, torej zakonske in podzakonske regulative, manj ali nič pa tistih, katerih interesi sodijo v fazo izvajanja programov in storitev.

Poleg že prej naštetih novih akterjev stanovanjske oskrbe, so se po letu 1991 ali delno že prej pojavile tudi nove skupine in organizacije, torej novi nosilci različnih interesov na področju stanovanjske oskrbe. Nekatere med njimi je ustvaril zakonodajalec s tem, da jim je vnaprej določil pravila delovanja in dolžnosti, druge pa so nastale samoiniciativno.

Najprej pogledjmo tiste organizacije, ki jih je kreiral in iniciral sam zakonodajalec tako, da je določil njihovo vlogo ter pravila delovanja s Stanovanjskim zakonom:

1. *Svet za varstvo pravic najemnikov*: Predvideno je, da ga ustanovijo skupščina občine, sestavljen pa je iz predstavnikov najemnikov. Svet spremlja uresničevanje pravic najemnikov ter daje pobude pri oblikovanju občinske stanovanjske politike. Predvideva se tudi, da se Sveti za varstvo pravic najemnikov združujejo v republiški svet, ki zastopa interese najemnikov pred republiškimi organi. Glede realnega obstoja in delovanja teh svetov je znanega malo. Veliko občin, med njimi tudi Mesto Ljubljana, te organizacije še ni ustanovilo, prav tako pa ne obstaja Republiški svet za varstvo pravic najemnikov.

2. *Stanovanjska zbornica Slovenije*: Predvidena je kot strokovna in interesna organizacija stanodajalcev in izvajalcev stanovanjskih storitev. Zakon ne predvideva izrecno njenega sodelovanja z republiškimi ali občinskimi organi. Ta organizacija se je ustanovila in deluje v okviru Gospodarske zbornice Slovenije.

Samoiniciativno pa so se oblikovale in začele delovati še naslednje skupine oziroma organizacije:

3. *Združenje iskalcev stanovanj*: To je društvo, ki vključuje iskalce stanovanj v Ljubljani in drugod; svoje člane informira o alokativnih programih ter spremlja njihovo izvajanje.

4. *Združenje lastnikov razlaščenega premoženja*: To je organizacija denacionalizacijskih upravičencev in skuša uveljavljati in varovati interese svojega članstva pri vračanju ne le stanovanj, ampak tudi drugih nepremičnin, pa tudi drugega pre-



moženja. Organizacija je imela dokajšen vpliv na spremembo stanovanjske zakonodaje predvsem s pritožbami na Ustavno sodišče, ki je razveljavilo več določb Stanovanjskega zakona, ki so omejevale pravice lastnikov (denacionaliziranih) stanovanj.

5. Združenje najemnikov nacionaliziranih stanovanj: To je interesna organizacija najemnikov stanovanj, ki so vrnjena ali pa so še v postopku denacionalizacije. Organizacija je imela vpliv pri spremembah Stanovanjskega zakona leta 1994, ki je vpeljal tri modele konsenzualnega razreševanja kolizije dveh pravic - pravico najemnika do odkupa pod ugodnimi pogoji in pravico denacionalizacijskega upravičenca do vračila nepremičnine v naravi.

6. Zveza nepremičninskih strokovnjakov Slovenije: To je strokovno in interesno združenje tistih, ki se poklicno ukvarjajo s prometom nepremičnin.

Ob teh je potrebno omeniti tudi nekaj drugih interesnih organizacij in skupin, ki so aktivne predvsem na drugih področjih, vendar so se aktivirale tudi pri nekaj posebnih temah stanovanjske politike. To so Zveza potrošnikov Slovenije, ki je bila zlasti aktivna pri ščititvi interesov tistih, ki so najeli komaricalna stanovanjska posojila; Društvo Altra, v okviru katerega mreža prostovoljcev skrbi za podporo ljudem s psihosocialnimi težavami, tudi pri stanovanjski oskrbi. Enako velja za populacijo mišično obolelih - Društvo mišično obolelih Slovenije - ter nekaj drugih organizacij invalidov. Na tem področju, natančneje pri deložacijah iz vojaških stanovanj, je bil aktiven tudi Helsinški monitor, ki je prostovoljna organizacija, ki spremlja varstvo človekovih pravic.

O zakonski ureditvi sodelovanja teh organizacij z državnimi organi velja poudariti, da Stanovanjski zakon to predvideva le za Republiško zvezo svetov za varstvo pravic najemnikov. Prav ta organizacija ni bila ustanovljena, medtem ko za druge ustanovljene in aktivne organizacije ter skupine zakon tega ne določa. Zakon tudi ne določa udeležbe lokalnih oblasti pri oblikovanju nacionalne stanovanjske politike, tudi le v posvetovalni obliki ne. Predlog Nacionalnega stanovanjskega programa predvideva uvedbo Nacionalnega stanovanjskega sveta kot strokovnega posvetovalnega telesa republiških organov, vendar je to le v fazi predloga.

Sklenemo torej lahko, da po ukinitvi prejšnjega, zelo kompleksnega in formaliziranega modela samoupravnega oblikovanja stanovanjske politike, nov model z udeležbo novih akterjev še ni formaliziran. Seveda pa novi akterji so aktivni, izvajajo pritiske in so tudi različno vplivni. Kot primer navajamo oblikovanje metodologije za neprofitno najemnino.

#### *Primer policy-omrežja ob oblikovanju neprofitne najemnine*

Reforma najemnih stanovanj ni bila deležna posebne javne pozornosti, ki se je ob sprejetju Stanovanjskega zakona usmerjala predvsem k vprašanju prodaje najemnih stanovanj (več o tem v Mandič 1992), nova dinamika pa se je pokazala šele po letu 1993, ko se je privatizacija večinoma zaključila in se je pozornost ponovno usmerila k najemnim stanovanjem, ki so še preostala.

Najprej osnovna kronologija dogodkov v zvezi z najemnino neprofitnih stanovanj. Leta 1991 je Stanovanjski zakon določil osnovna pravila delovanja najemnega sektorja in to dveh tipov. Prvi tip tvorijo službena in profitna stanovanja, kjer

se najemnina oblikuje prosto, najemna pogodba pa je praviloma sklenjena za določen čas. Drugi tip so socialna in neprofitna stanovanja, kjer je najemnina neprofitna, najemna pogodba pa praviloma sklenjena za nedoločen čas. Zakon je določil pristojnost in obveznost ministrstva za okolje in prostor, da z ustreznimi podzakonskimi akti določi metodologijo za določanje neprofitne najemnine, standarde in normative teh stanovanj ter merila za dodeljevanje neprofitnih in socialnih stanovanj v najem. Ta pravila so se oblikovala šele nekaj let kasneje.

Leta 1992 je bila sprejeta metodologija za določanje neprofitne najemnine, leta 1993 je bila izpeljana do ravni Uredbe. Metodologija je določila stroškovne postavke, ki jih lahko neprofitna najemnina vključuje ter določila osnovno formulo za izračunavanje višine. Osnovo za določitev najemnine tvori vrednost stanovanja, ki pa je določena kot zmnožek naslednjih faktorjev: velikost stanovanja, število točk (kakovost stanovanja in opreme) in vrednost točke v tolarjih, ki jo določa Ministrstvo za okolje in prostor. Najvišja dovoljena letna najemnina lahko znaša 2.9% vrednosti stanovanja.

Leta 1995 je Ministrstvo za okolje in prostor prej relativno nizko vrednost točke povečalo za 119% - s prejšnjih 1.88 DEM na 3.75 DEM; za ta porast je bil določeno enoletno prehodno obdobje, v katerem je vrednost točke naraščala postopno ter avgusta 1996 dosegla zastavljeno raven. Ta velik porast je bil dosežen kljub temu, da mu subvenicioniranje najemnine socialno ogroženega dela najemnikov sploh ni sledilo, saj pravica do subvencije in njena višina sploh nista povezani z višino najemnine. Leta 1995 je bila metodologija za izračunavanje neprofitne najemnine dopolnjena z izjemo - za novozgrajena (po letu 1991) neprofitna stanovanja je bila dovoljena letna najemnina do 3.8% vrednosti stanovanja, da bi najemnina dovoljevala slediti dinamiki odplačevanja posojila za gradnjo takega stanovanja.

Kako razložiti te spremembe in tako sproženo dinamiko? Med pojasnjevalnimi dejavniki te najemninske dinamike imajo pomembno mesto organizirani in mobilizirani interesi prizadetih akterjev, predvsem novih neprofitnih stanodajalcev. Potreben je bil čas, da so se ti stanodajalci pojavili, se konsolidirali ter artikulirali svoje interese in z njimi začeli izvajati pritisk na pristojne državne organe.

Kdo so bili novi stanodajalci in od kod so izšli? Izpostavimo lahko dve skupini. Prvo skupino pritiska predstavljajo denacionalizacijski upravičenci, ki so dobili vrnjena najemna stanovanja v naravi. Ta stanovanja so imela zakonsko določen status neprofitnih stanovanj, njihovi najemniki pa so bili izvzeti iz pravice do odkupa, ki so jo imeli najemniki v drugih stanovanjih. Ne glede na to, da je bilo med novimi lastniki najti tudi pričakovanja visokega donosa (kot v komercialnih stanovanjih) in praktično neomejena pravice razpolaganja, pa so lastniki dobili tudi odgovornost za vzdrževanje teh stanovanj, kar pomeni tudi močen motiv in interes za dvig najemnin, kar so tudi javno večkrat zahtevali. Ob tem le še ponovimo tudi to, da so bila na njihovo iniciativo razveljavljena nekatera zakonska določila, ki so omejevala nekatere pravice do najemnikov.

Drugo skupino pritiska, ki je zahtevala višje najemnine, so tvorile novoustanovljene neprofitne stanovanjske organizacije, ki so začele prejemati dolgoročno posojila Stanovanjskega sklada RS in že njihovo vračilo je terjalo delni porast najemnin. K tej skupini lahko prištejemo tudi večje upravnike večstanovanjskih hiš

in njihovo profesionalno organizacijo - Stanovanjsko zbornico, ki je večkrat javno opozarjala na nezadostno višino najemnin.

Medtem, ko so bili interesi in pritiski s strani teh skupin zaznavni že v javnih občilih, pa ostaja veliko bolj nejasno to, kakšne oblike in metode so uporabili za vplivanje na državne organe ter koliko so bile te metode formalizirane. Po drugi strani pa je tudi opazna odsotnost najemnikov in njihovih interesnih predstavnikov, ki kot neobstoječi niso mogli biti vključeni v ta proces določanja najemnin. Odsotnost podatkov o višini najemnin ter težavna mednarodna primerljivost najemnine ne le v odnosu do kupne moči, ampak tudi glede na kakovost stanovanj, raven storitev ter razumnost stroškov, ki jih najemnina pokriva, pa opozarjata na nevarnost, da brez aktivne najemniške strani višina najemnine lahko v bodoče zaide tudi v drugo skrajnost od tiste, ki smo jo poznali kot "kronično preizke najemnine". Ta nevarnost je realna tudi zato, ker med najemnike sodi le 12% gospodinjev in so danes praktično marginalna skupina.

### **Empirični podatki o oblikovanju policy omrežij na stanovanjskem področju**

V tem razdelku bodo predstavljeni rezultati empirične raziskave, ki zadevajo interesne skupine na stanovanjskem področju.

Temeljno vprašanje, na katerega bomo skušali odgovoriti je, koliko so na stanovanjskem področju sploh izoblikovana policy-omrežja, kateri akterji so vključeni v njih ter kakšne so njihove značilnosti. Zanima nas tudi, ali se skupine medsebojno razlikujejo po teh značilnostih in po svoji uspešnosti pri vplivanju na oblikovanje stanovanjske politike.

Vprašanje razlike med interesnimi skupinami pa lahko še bolj konkretiziramo s tem, da ločimo dva tipa interesnih skupin/organizacij glede na njihovo vlogo v sistemu stanovanjske oskrbe. Prvi tip tvorijo interesne skupine porabnikov stanovanjskih storitev in dobrin (torej potrošniki, kupci, najemniki itd.). Drugi tip sestavljajo interesne skupine oskrbovalcev oz. izvajalcev storitev (prodajalci, najemodajalci, posredniki itd.). Tako delitev ter pričakovano razliko utemeljujemo s klasičnim razlikovanjem med proizvajalci kot gospodarskimi subjekti, ki kot taki razpolagajo z gospodarskimi finančnimi in drugimi viri, medtem ko za drugo, potrošniško stran, to ne velja avtomatično, pač pa je odvisno od okoliščin - delovanja akterjev in podpornega okolja.

#### ***Vzorec interesnih skupin in metode analize***

V pripravljalni fazi smo na stanovanjskem področju identificirali devet interesnih skupin, ki po našem poznavanju tematike vključujejo vse aktivne na tem področju. Od teh sta dve skupini odklonili sodelovanje. Da bi ohranili reprezentativnost vzorca ter ustrezno razmerje med uporabniškimi in izvajalskimi skupinami, v obdelavo nismo vključili podatkov o dveh skupinah, ki tudi sicer na stanovanjskem področju delujeta le v manjši meri, veliko bolj pa na drugih področjih. Tako smo v končni fazi obdelali podatke za pet skupin/organizacij, kar pomeni rela-

tivno majhen, a primerno reprezentativen vzorec stanovanjskih skupin. Vzorec obsega tele skupine oziroma organizacije:

- Zveza nepremičninskih strokovnjakov Slovenije
- Združenje iskalcev stanovanj
- Združenje lastnikov razlaščenega premoženja
- Združenje najemnikov denacionaliziranih stanovanj Slovenije
- Altra

Za tako majhen vzorec statistične metode niso ne primerne ne potrebne. Zato uporabljamo predvsem kvalitativno analizo. Podatke pa analiziramo tudi primerjalno.

Najprej medsebojno primerjamo porabniški in izvajalski tip skupin. Da pa bi lahko odgovorili na vprašanje, ali so interesne skupine in policy omrežja na stanovanjskem področju bolj izoblikovane in bolje podprte kot na drugih sektorjih, uporabljamo kot primerjalno referenco skupino enajstih interesnih skupin na področju socialnega partnerstva, saj skupine delojemalcev in delodajalcev po stopnji organiziranosti in tradiciji sodijo v sam vrh. Zato smo jih izbrali kot "meter", ob katerem merimo in primerjamo stopnjo konstituiranosti stanovanjskih skupin in policy mrež. V tabelah so poleg števila skupin z neko značilnostjo navedeni tudi ustrezni odstotki, ki pa jih zaradi majhnega numerusa ne gre razumeti drugače kot le za orientacijski pripomoček.

### *Hipoteze*

Poleg opisnih podatkov, ki so pomembni za eksploratorni vidik te raziskave kot enega začetnih poizvedovanj v to tematiko pri nas, bomo poskušali preveriti tudi tele tri ključne hipoteze.

1. Izvajalski tip interesnih skupin na stanovanjskem področju je bolj organiziran, bolj trajen, razpolaga z več viri in je tudi vplivnejši in uspešnejši od porabniškega tipa skupin.
2. Interesne skupine na stanovanjskem področju so pomembno manj organizirane, stabilne, usposobljene za delovanje ter manj podprte z viri kot primerjalne skupine na področju socialnega partnerstva.
3. Policy omrežja, ki so že izoblikovana, so še šibka in nestabilizirana; v njih pa prevladujejo predvsem partikularistični situacijski interesi akterjev.

### *Značilnosti interesnih skupin*

V tem razdelku bomo predstavili nekaj osnovnih podatkov o značilnostih teh skupin. Osnovno, kar nas zanima, pa je vprašanje njihove trajnosti, stabilnosti, organiziranosti ter virov, s katerimi razpolagajo. Skušamo torej odgovoriti, kateremu idealnemu tipu organizacije so bliže: ohlapni, efermeni, ad hoc tvorbi ali pa formalno organizirani, trajni organizaciji s stabilnimi viri. Osnovne značilnosti so podane v Preglednici 1.

Starost, sistemska kontinuiteta, organizacijski predhodnik:

Če skupine ločimo med tiste, ki so stare šest ali več let, ter mlajšimi, nam ta delitev govori tudi o tem, ali imajo kontinuiteto še iz časov pred demokratičnim pre-

hodom ali pa so novoustanovljene. Med stanovanjskimi skupinami ima tako kontinuiteto manjšina, isto tudi velja za oba tipa – torej izvajalske in porabniške stanovanjske skupine. Pač pa ima v primerjalni skupini organizacij na področju socialnega partnerstva kar večina tako kontinuiteto. In še nadalje podatek o tem, ali je skupina nastala iz kakšne starejše organizacije ali skupine. Med stanovanjskimi skupinami ni nobene, ki bi imela organizacijskega predhodnika, med skupinami v primerjalni skupini pa skoraj polovica.

Vključenost v domačo in tujo krovno organizacijo: Obstoj krovne organizacije ter vključenost vanjo lahko zelo poveča vire, s katerimi skupina oz. organizacija sicer razpolaga. Medtem ko domača krovna organizacija lahko omogoča zlasti upravljalško, pravno in tudi finančno podporo svojim članicam, pomeni mednarodna krovna organizacija – zaradi nacionalnih razlik v pravno-upravnem in finančnem sistemu – predvsem strokovno podporo (pri izobraževanju in usposabljanju članstva) ter – kar je za današnjo Slovenijo žal relevantno – nekakšno simbolno funkcijo "grožnje z internacionalizacijo" problemov, torej možnost izvajanja političnega in moralnega pritiska s strani mednarodne javnosti.

Podatki nam pokažejo, da med stanovanjskimi skupinami ni prav nobene, ki bi bila vključena v domačo krovno organizacijo, v primerjalni skupini pa le manjšina. To pač govori predvsem o današnji nepovezanosti interesnih skupin v Sloveniji in odsotnosti diferenciacije, delitve in združevanja podpornih aktivnosti v horizontalnem (regionalnem) in vertikalnem (hierarhičnem) smislu. Ali lahko podobno trdimo tudi za članstvo v mednarodnih krovnih organizacijah? Nasprotno, ta je zelo visoka. Med stanovanjskimi skupinami ima to značilnost izrazita večina, v skupini izvajalcev celo vsi. Med stanovanjskimi organizacijami je vključenost v mednarodno krovno organizacijo tudi pogostnejša kot med primerjalnimi skupinami. Menimo, da pomeni navezovanje na že obstoječe in dobro utečene mednarodnekrovne organizacije obliko kompenzacije za odsotnost domačega povezovanja. Za domače organizacije je zanimiva predvsem kot oblika relativno lahkega in hitrega (simbolnega) večanja moči in izvajanja večjega pritiska na oblikovalce politik.

Kadrovski viri skupin: Zaposlovanje osebja v skupini/organizaciji je kazalec trajnosti in stopnje formaliziranosti skupine. Podatki nam pokažejo, da med stanovanjskimi skupinami le izrazita manjšina zaposluje (za poln ali krajši delovni čas) osebje, medtem ko je to v primerjalni skupini to pravzaprav že pravilo. Medtem ko smo med porabniškimi skupinami zabeležili en primer zaposlenega osebja, ga med izvajalskimi skupinami ni.

Članstvo: Razločevanje članstva med posameznike in organizacije kaže ne le na stopnjo formaliziranosti, ampak tudi ostale vire, ki so pri organizacijah praviloma večji kot pri posameznikih. Med vsemi stanovanjskimi skupinami tvorijo članstvo posamezniki, razen pri eni izvajalski skupini. Za razliko do stanovanjskih, pa je med skoraj vsemi primerjalnimi skupinami najti kot člane organizacije. Menimo, da je za porabniške stanovanjske skupine pomemben vir moči in legitimitete prav številčnost članstva (posameznikov), pri izvajalskih in primerjalnih skupinah pa je to primer le v manjši meri.

Stalni prostori za delo: Stalni prostori so ne le pomemben vir za delovanje skupine, pač pa tudi kazalec njene stabilnosti. V preglednici vidimo, da imata obe izvajalski skupini tak prostor v lasti ali najemu, večina porabniških skupin pa je brez njega. Medtem ko lahko za vse stanovanjske skupine skupaj rečemo, da jih večina ima tak prostor, pa v primerjalni skupini najdemo takšno izrazito večino skupin.

Stalnost aktivnosti pri vplivanju na oblikovanje in izvedbo sektorske politike:

Gre za vprašanje, ali je skupina/organizacija stalno in neprekinjeno aktivna, in torej v primeru potrebe sposobna hitrega reagiranja, ali pa je narava te aktivnosti bolj občasna in odvisna od okoliščin. Podatki pokažejo, da med stanovanjskimi skupinami večina ni stalno ali pogosto aktivna, medtem ko so v primerjalni skupini stalno ali pogosto aktivne prav vse skupine.

Finančna sredstva iz izbranih virov: Izbrali smo nekaj tipičnih možnih virov dotoka sredstev za delovanje takih skupin in so navedena v Preglednici 2. Podatki kažejo, da so sredstva iz različnih virov tudi različno dostopna interesnim skupinam. Edini vir sredstev, ki ga je koristila večina v vseh 4 skupinah, so sredstva članarine posameznikov. Za stanovanjske interesne skupine ta vir po pogostosti uporabe izrazito dominira nad vsemi ostalimi, v primerjalni skupini pa se mu dokaj približata tudi sredstva iz članarin organizacij ter lastna sredstva (iz najemnin, komercialnih dejavnosti itd.). Če medsebojno primerjamo le stanovanjske skupine se pokaže, da so porabniške skupine že koristile sredstva vladnih agencij, sredstva za izvajanje vladne politike ter druga sredstva iz državnega proračuna; teh sredstev izvajalske skupine še niso uporabile; pač pa so uporabile sredstva članarin organizacij, te pa niso bila na voljo skupinam porabnikov.

### *Povezovanje interesnih skupin v policy omrežje in njegove značilnosti*

V tem razdelku se bomo osredili na vprašanje, kako se interesne skupine povezujejo z drugimi akterji v policy omrežje in kako poskušajo vplivati na oblikovanje politik. Pri tem bomo obravnavali dva sklopa podatkov: prvi bo o stalnosti medsebojnih odnosov med različnimi akterji policy omrežja, drugi pa o obliki tega povezovanja, zlasti o tem, koliko državni organi zasedajo središčni položaj v teh povezavah.

### *Kazalci stalnosti*

Stalnosti in formaliziranosti medsebojnih povezav med različnimi akterji: Najpomembnejši kazalec stalnosti in institucionaliziranosti je sodelovanje skupin v delovnih telesih na državni ravni, seveda kolikor so tudi ta delovna telesa formalizirana in imajo natančna pravila o članstvu in oblikah dela, tega pa, žal, z raziskavo nismo izvedeli. Podatki v Preglednici 3 - B pokažejo, da ta oblika sodelovanja različnih akterjev sodi med najbolj uveljavljene v našem naboru. Ugotovimo pa lahko tudi, da je pogostejša med izvajalskimi kot med uporabniškimi stanovanjskimi interesnimi skupinami ter da je med slednjimi manj pogostna kot med primerjalnimi skupinami s področja socialnega partnerstva.

Nadaljnji kazalec stalnosti medsebojnih razmerij med akterji sta vprašanja, ali skupine pogosto ali vedno sodelujejo z ministrstvom, ko začenja spreminjati politiko na tem področju (3A), ter pri obravnavi zakonov v državnem zboru oz. nje-

govih telesih (3C). Pri obeh točkah so podatki identični: nobena od stanovanjskih skupin ni vključena na ta način, primerjalne skupine na področju socialnega partnerstva pa v dokajšnji meri.

Poglejmo še, koliko skupin ima pogostne ali stalne stike z izbranimi drugimi akterji policy omrežja. Na eni strani imamo stike z drugimi sorodnimi skupinami, ki imajo skupne ali pa nasprotno interese od anketirane skupine, ali pa sodelovanje na kolektivnih pogajanjih (3D). Po podatkih ima tovrstne stike večina stanovanjskih skupin; uporabniške skupine nekaj pogosteje od izvajalskih; še bolj kot med stanovanjskimi skupinami, pa so ti stiki razviti med primerjalnimi skupinami na področju socialnega partnerstva, kjer jih ugotavlja izrazita večina. Povsem enak vzorec odgovorov najdemo tudi pri drugi točki - pri stikih z visokimi vladnimi uradniki (državnimi sekretarji, svetovalci), ministri ali predstavniki državnih agencij in skladov (3E). In še, koliko skupin ima stalne ali pogostne stike s poslanci, parlamentarnimi komisijami ali voditelji političnih strank (3F)? V vseh tipih skupin se ta oblika sodelovanja pojavlja, vendar nikjer to ni večinska praksa.

### *Oblika policy omrežja*

Prvi kazalec oblike povezovanja zadeva vprašanje, ali imajo državni akterji funkcionalen središčni položaj, ki se kaže z dajanjem pobude za sodelovanje. Najprej pogledjmo državni zbor. Podatki v Preglednici 4 kažejo odgovore na vprašanje, kako praviloma pride do sodelovanja organizacije/skupine pri delu državnega zbora oz. njegovih teles. Pri stanovanjskih interesnih skupinah vidimo naslednje: če pride do takega sodelovanja, je to vselej na pobudo same skupine, sicer pa večina teh skupin ugotavlja, da takšnega sodelovanja sploh ni. Za razliko od njih, pa med primerjalnimi skupinami na področju socialnega partnerstva nobena na navaja, da sodelovanja ni; tu je pobudnik večinoma odvisen od okoliščin, med skupinami pa ena celo navaja, da je pobudnik za sodelovanje večinoma državni zbor sam.

Zelo podobni so tudi podatki o pobudniku za sodelovanje z državnim svetom oz. njegovimi telesi, ki so podani v Preglednici 5. Med stanovanjskimi skupinami tu najdemo nekaj manj "nesodelovanja" kot pri državnem zboru, med primerjalnimi skupinami na področju socialnega partnerstva pa nekaj več. Razlika med stanovanjskimi in primerjalnimi skupinami v pogostnosti sodelovanja in pobude državnega akterja je tukaj nekoliko manjša, vendar je primerjalna skupina še vedno v prednosti.

Poglejmo še ostale značilnosti povezovanja skupin, ki govorijo o načinu medsebojnega povezovanja akterjev in o obliki policy omrežja in so podani v Preglednici 6. Najprej vidimo, da se večina vseh skupin povezuje s sorodnimi organizacijami v tujini ter da lahko torej govorimo o tem, da je večina policy omrežij internacionaliziranih. Pri tem imajo primerjalne skupine manjšo prednost pred stanovanjskimi. Glede mesta pobude za obravnavo pripomb skupine k delu zakonodajalca lahko ugotovimo, da prevladuje pobuda same skupine /organizacije, kar kaže na odzivnost državnih akterjev. O vsaj majhni meri odzivnosti govori tudi naslednji podatek, da so prav vse anketirane skupine že kdaj dosegle, da je ministrstvo upoštevalo njihove pripombe v vmesnih fazah oblikovanja zakonodaje.

Ali državni akterji interesne skupine kdaj tudi izključijo tako, da jim ne omogočijo prisostvovati sejam teles državnega zbora? O tej izkušnji je poročala le manjšina v vsaki skupini, najpogostneje v skupini porabnikov, manj med primerjalnimi skupinami. Ali policy omrežje številčno narašča z vključevanjem novih skupin? Večinsko mnenje vseh anketiranih skupin pravi, da narašča. Kako uspešne so te Skupine pri vplivanju na fazo odločanja državnih akterjev? Če kot minimalno mero uspešnosti vzamemo dosežek skupine, da so na njeno zahtevo vlada, državni zbor ali državni svet že kdaj kaj uvrstili na dnevni red svoje seje ali pa z njega umaknili, nam podatki pokažejo, da je vsaka od štirih skupin tak primer že zabeležila, da pa so v stopnji uspešnosti tudi razlike: v skupini izvajalcev je najti nekolikanj višji delež uspešnih kot v skupini porabnikov; med primerjalnimi skupinami na področju socialnega partnerstva so bile uspešne prav vse skupine, med stanovanjskimi skupinami pa le manjšina.

### Zaključki

V prispevku smo analizirali policy omrežje, kot se je to izoblikovalo in aktiviralno na področju stanovanjske politike. Predstavili smo nekaj ključnih interesnih organizacij na tem področju ter analizirali njihove izbrane značilnosti, med njimi zlasti njihovih vire, obliko in intenziteto njihovih poskusov vplivati na oblikovanje stanovanjske politike in tudi nekaj vidikov njihove relativne uspešnosti. Zaključke lahko strnemo ob dveh ključnih raziskovalnih hipotezah, ki smo ju preverjali.

Prva hipoteza je bila, da so danes izoblikovana policy omrežja na stanovanjskem področju še relativno šibka, nestabilizirana, razmerja med njimi in oblikovalci politik še malo institucionalizirana ter da v njih prevladujejo predvsem začasni partikularistični situacijski interesi akterjev. Ugotovitve raziskave – tako v analitičnem zgodovinskem delu, kot empiričnem delu z anketnimi podatki – so to domnevo v dokajšnji meri potrdili. Rezultati raziskave kažejo na relativno pičle vire, nestalne oblike vplivanja na oblikovanje stanovanjske politike in na relativno šibko povezanost z drugimi akterji na tem področju. Ti rezultati so zlasti zgovorni in zanimivi s primerjalnega vidika. Najprej gre za primerjavo z interesnimi skupinami na drugem področju – na področju socialnega partnerstva. V primerjavi z njimi je policy-omrežje, ki ga sestavljajo skupine na stanovanjskem področju, nedvomno veliko šibkejše: so mlajše in večinoma brez organizacijskega predhodnika, imajo slabše finančne in kadrovske vire in so le v manjšem obsegu aktivne pri vplivanju na oblikovalce politike.

Šibkost in fragmentarnost tega omrežja pa zelo plastično izstopi zlasti, če to stanje primerjamo s tistim v obdobju pred demokratičnim prehodom. Tedaj so na stanovanjskem področju obstajale močne, za ta sektor značilne neokorporativistične zveze med akterji, ki so močno vplivali na oblikovanje stanovanjske politike zlasti na lokalni ravni. Zato lahko sklenemo, da se 'tranzicija' na tem področju kaže kot prehod od stabilnega neokorporativističnega policy omrežja v bolj začasno, manj formalizirano omrežje, v katerem imajo ključno vlogo izbrana 'žgoča' vprašanja (issue networks).



Druga hipoteza je bila, da tudi med samimi interesnimi skupinami na stanovanjskem področju obstaja pomembna razlika glede virov, vključenosti v omrežje in vplivnosti in sicer med, na eni strani skupinami, ki zastopajo interese porabnikov na stanovanjskem področju, ter na drugi strani skupinami ponudnikov storitev in dobrin na tem področju. Rezultati raziskave te domneve sicer niso ovrgli, pač pa so jo dokaj relativizirali. Primerjava je pokazala, da ne gre za konsistentno kumulativno prednost ponudniških skupin pored porabniškimi, pač pa da v nekaterih dimenzijah izkazuje prednost ena, v drugih pa druga skupina. V končnem seštevku pa imajo skupine ponudnikov le malenkostno prednost.

Sklenemo lahko, da so se nove oblike demokracije v smislu neposrednega vpliva na oblikovanje sektorskih politik pri nas začele uveljavljati, pri tem pa lahko domnevamo, da obstajajo pomembne medsektorske razlike, kar kažejo tudi rezultati naše raziskave. Glede prihodnjega razvoja policy omrežja na področju stanovanjske politike (v določeni meri tudi drugih sektorskih politik) pa bo verjetno ključno vprašanje, koliko se bo omrežje formaliziralo in institucionaliziralo, koliko pa bo ostalo neformalizirano in nepregledno. Nadaljnje vprašanje je, ali – in v koliki meri – bo ostalo omejeno na že vključene interesne skupine in bo torej izključevalo novonastajajoče skupine, koliko pa se jim bo uspelo odpreti na osnovi javnih in formaliziranih pravil.

## LITERATURA

- Adams, C.T. 1987. *The Politics of Privatization*, v: B. Turner, J. Kemeny in J. Lundqvist (Ur.): *Between State and Market: Housing in Post-Industrial Era*. Stockholm: Almqvist & Wiksell International.
- Bengtsson, B. 1993. *Housing in Game Ę Theoretical Perspective*; Referat na ENHR Conference in Budapest, 7-10 September 1993.
- Dunn, W.N. 1981. *Public Policy Analysis*; Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
- Fink-Hafner, D. 1995. *Sindikati v procesu oblikovanja politik*; Družboslovne razprave, Letnik X, št. 17-18, str. 30-47.
- Folin, M. 1987. *Housing Policies in West European Countries: The Beginning*; in Bengt Turner, Jim Kemeny and Lennart Lundqvist (Eds.): *Between State and Market. Housing in the Post-Industrial Era*; Stockholm: Almqvist & Wiksell International.
- Hanf, K. 1978. *Interorganizational Policy Making*. London and Beverly Hills: Sage.
- Harsman and Quigley. 1991. *Housing markets and Housing Institutions*. Hingham, M. A.: Kluwer Academic Publishers.
- Hegedus, J. and Tosic, I. 1994. *Privatisation and Rehabilitation in the Budapest Inner Districts*; *Housing Studies*, Vol. 9, No. 1, pp. 39-54.
- Hegedus, J., Mayo, S., Tosics, I. 1996. *Transition of the Housing Sector in the East-Central European Countries*; Budapest: USAID, Metropolitan Research Institute.
- Jordan, G. and Schubert, K. 1992. *A Preliminary Ordering of Policy Network Labels*; *European Journal of Political Research*, Vol. 21, pp. 7-27.
- Kalinina, N. 1992. *Housing and Housing Policy in the USSR*, v: Turner, B., Hegedus, J. and Tosics, I. (Ur.) (1992): *The Reform of Housing in Eastern Europe and the Soviet Union*; London and New York: Routledge.

- Kos, D. 1988. Neformalne dejavnosti in prostorski razvoj, v. I. Svetlik et. al. : Neformalno delo, Ljubljana: Delavska enotnost.
- Kruschke, R.E. and Jackson M.B. 1987. The Public Policy Dictionary; Santa Barbara, Oxford. California State University.
- Mandič, S. 1992. Stališča o prodaji stanovanj - slovenska konverzijska kontroverza; IB revija, Ljubljana, 1992, letnik XXVI, št. 6-7, str. 17-22.
- Mandič, S. and Stanovnik, T. 1996. Slovenia: Fast Privatization of the Stock, Slow Reform of Housing Policy, in: Raymond J. Struyk (Ed.): Economic Restructuring of the Former Soviet Block - The Case of Housing; Washington, D.C.: The Urban Institute Press, pp. 139-174.
- Mandič, S. 1996. Stanovanje in država; Ljubljana: Znanstveno publicistično središče.
- Schmitter, P. and Lehmbruch, G. (Eds.). 1979). Trends Towards Corporatist Intermediation. London: Sage.
- Struyk, R. 1996. The Long Road to Market, in Raymond J. Struyk (Ed.): Economic Restructuring of the Former Soviet Block - The Case of Housing; Washington, D.C.: The Urban Institute Press, pp. 1-70.
- Turner, B., Hegedus, J. and Tosics, I.(Eds.). 1992. The Reform of Housing in Eastern Europe and the Soviet Union; London and New York: Routledge.
- Van Waarden, F. 1992. Dimensions and Types of Policy Networks; European Journal of Political Research, Vol. 21, pp. 29-52.

Preglednica 1: Pogostost izbranih značilnosti med skupinami

	1.	2.	3.	4.
Starost 6 let ali več Število in %	1 33%	1 50%	2 40%	7 64%
Ima organizacijskega predhodnika Število in %	0	0	0	5 45%
Vključena v slov. krovno organizacijo Število in %	0 0%	0 0%	0 0%	2 18%
Vključena v tujo krovno organizacijo Število in %	2 67%	2 100%	4 80%	7 64%
Ima zaposleno osebo Število in %	1 33%	0	1 20%	10 91%
Člani so tudi organizacije, ne le posamezniki Število in %	0	1 50%	1 20%	10 91%
Stalne prostore imajo v lasti ali najemu Število in %	1 33%	2 100%	3 60%	9 90%
Stalno ali pogosto aktivna pri vplivanju na oblikovanje politike (ne občasno, redko ali nikoli) Število in %	1 33%	1 50%	2 40%	11 100%

1. Skupine porabnikov na stanovanjskem področju; N=3
2. Skupine izvajalcev na stanovanjskem področju, N=2
3. Vse skupine na stanovanjskem področju, N=5
4. Primerjalne skupine na področju socialnega partnerstva, N=11

Preglednica 2: Pogostost uporabe sredstev iz navedenih virov med skupinami

Skupina je že koristila sredstva:	1.	2.	3.	4.
Vladne agencije ali sklada Število skupin in %	1 33%	0	1 20%	1 9%
Članarine posameznikov Število in %	2 67%	2 100%	4 80%	6 55%
Članarine organizacij Število in %	0 0%	1 50%	1 20%	5 50%
Pridobljena za izvajanje vladne politike oz. storitve Število in %	1 33%	0 0%	1 20%	2 19%
Iz dotoka lastnih sredstev (najemnine, komerc. dejavnosti, itd.) Število in %	0	0	0	5 45%
Državnega proračuna Število in %	1 33%	0	1 20%	1 10%

1. Skupine porabnikov na stanovanjskem področju; N=3
2. Skupine izvajalcev na stanovanjskem področju, N=2
3. Vse skupine na stanovanjskem področju, N=5
4. Primerjalne skupine na področju socialnega partnerstva, N=11

Preglednica 3: Pogostost navedenih stikov med skupinami

	1.	2.	3.	4.
A. Ministrstvo se vedno ali pogosto posvetuje s skupino, ko začneja spreminjati politiko na tem področju Število in %	0 0%	0 0%	0 0%	5 45%
B. Skupina sodeluje v delovnih telesih, ki povezujejo interesne skupine in vladne uradnike na državni ravni. Število in %	1 33%	2 100%	3 60%	8 80%
C. Predstavniki skupine vedno/pogosto sodelujejo pri obravnavi zakonov v drž. zboru/ telesih. Število in %	0 0%	0 0%	0 0%	5 45%
D. Predstavniki skupine ima stalne ali pogoste stike z drugimi sorodnimi skupinami oz. na kolektivnih pogajanjih. Število in %	2 67%	1 50%	3 60%	10 91%
E. Predstavniki skupine ima stalne ali pogoste stike z visokimi vladnimi uradniki, ministri ali predstavniki državnih agencij . Število in %	2 67%	1 50%	3 60%	9 82%
F. Predstavniki skupine ima stalne ali pogoste stike s poslanci, parlamentarnimi komisijami ali voditelji političnih strank Število in %	1 33%	1 50%	2 40%	5 45%

1. Skupine porabnikov na stanovanjskem področju; N=3
2. Skupine izvajalcev na stanovanjskem področju, N=2
3. Vse skupine na stanovanjskem področju, N=5
4. Primerjalne skupine na področju socialnega partnerstva, N=11

*Preglednica 4: Pobudnik za sodelovanje organizacije/skupine pri delu  
Državnega zbora oziroma njegovih teles*

	1.	2.	3.	4.
Državni zbor Število, %	0	0	0	2 18%
Sama skupina Število, %	1 33%	1 50%	2 40%	2 9%
Kakor kdaj Število, %	0	0	0	8 73%
Ni sodelovanja Število, %	2 67%	1 50%	3 60%	0

1. Skupine porabnikov na stanovanjskem področju; N=3
2. Skupine izvajalcev na stanovanjskem področju, N=2
3. Vse skupine na stanovanjskem področju, N=5
4. Primerjalne skupine na področju socialnega partnerstva, N=11

*Preglednica 5: Pobudnik za sodelovanje organizacije/skupine pri delu  
Državnega sveta oziroma njegovih teles?*

	1.	2.	3.	4.
Državni svet Število, %	0	0	0	2 18%
Sama skupina Število, %	2 67%	1 50%	3 60%	2 18%
Kakor kdaj Število, %	0	0	0	4 36%
Ni sodelovanja Število, %	1 33%	1 50%	2 40%	3 27%

1. Skupine porabnikov na stanovanjskem področju; N=3
2. Skupine izvajalcev na stanovanjskem področju, N=2
3. Vse skupine na stanovanjskem področju, N=5
4. Primerjalne skupine na področju socialnega partnerstva, N=11

Preglednica 6: Izbrani kazalci oblikovanja Policy omrežja

	1.	2.	3.	4.
Pri poskusih vplivanja na odločevalce se povezuje z organizacijami v tujini Število skupin, %	2 67%	1 50%	3 60%	9 82%
Mnenje skupin pride do piscev zakonov v Vladi običajno na pobudo skupine Število, %	1 33%	2 100%	3 60%	8 73%
Ministrstvo občasno upošteva pripombe skupine v vmesni fazi oblikovanja zakonov Število, %	3 100%	2 100%	5 100%	11 100%
Skupini je bilo onemogočeno prisostvovati seji teles Državnega zbora vsaj enkrat Število, %	2 67%	0	2 40%	3 27%
Meni, da narašča število organizacij, ki skušajo vplivati na oblikovanje politik Število, %	2 67%	1 50%	3 60%	7 64%
Skupina je že dosegla, da so Vlada, Državni zbor ali Državni svet na njeno zahtevo kaj uvrstili na dnevni red ali umaknili Število, %	1 33%	1 50%	2 40%	11 100%

1. Skupine porabnikov na stanovanjskem področju; N=3
2. Skupine izvajalcev na stanovanjskem področju, N=2
3. Vse skupine na stanovanjskem področju, N=5
4. Primerjalne skupine na področju socialnega partnerstva, N=11