

BARBARA VERLIČ-DEKLEVA\*

## Ali se je v Sloveniji vredno ukvarjati s strukturnimi stanovanjskimi neskladji?

*Ugotovitve in dileme interpretacij podatkov ob novem stanovanjskem nacionalnem programu v Sloveniji*

Strukturna neskladja ugotavljamo po podatkih o koriščenosti stanovanjskega sklada glede na velikost stanovanja ter potrebe gospodinjstva, omejenih z družbenimi normativi.

Strukturna pomanjkanja se pojavijo, kadar je dostop do primernih stanovanj neustrezen in imamo zato na eni strani (večji) problem prenaseljenosti, na drugi pa stanovanjske presežke, čeprav se v celoti število stanovanj in število gospodinjstev vsaj prekrivata. To stanje približno ustreza temu, kar odkrivajo podatki za Slovenijo v analizah, ki so bile izdelane za nov Stanovanjski nacionalni program v letu 1991 pri ministrstvu za varstvo okolja in urejanje prostora.

Razlogov za tako stanje je več: imamo premajhne delež večjih stanovanj v celoti razpoložljivega sklada, prihaja do socialne nepravilnosti pri delitvi (kadrovskih, socialnih) stanovanj uporabnikom, prisotno je neskladje med cenami novih stanovanj ter kupno močjo gospodinjstev, imamo neselektiven sistem najemnin, še vedno »se ovira« promet stanovanjskih nepremičnin z različnimi metodologijami izračuna (netržne) vrednosti stanovanj ter končno ugotavljamo tudi premajhno mobilnost uporabnikov (glej še Aleksander Bajt: Gospodarski vidiki zasebljenja stanovanj v Gospodarskih gibanjih, št. 224, januar 1992).

Pri tem je treba prav tako upoštevati, da je približno 16% stanovanjskega sklada starega nad 100 let, da je tudi družbena novogradnja pogosto slabe kakovosti, da je bilo vzdrževanje stanovanj neustrezno ter dinamika prenove zelo majhna. Izredno pomanjkljiva je bivalna opremljenost okolja z infrastrukturo ter servisi, kar še povečuje nepriljubljenost bivanja v npr. majhnih stanovanjih visoke industrijske gradnje. Pogosta je nenamenska uporaba visoko kakovostnih stanovanj v mestnih središčih: ker je to ceneje od uporabe razpoložljivega poslovnega prostora, ki ga ponujajo monopolisti.

Selektivna gradnja novih (večjih) enot, dvig kakovosti okolja ter prenova lahko odpravijo neustrezno ponudbo stanovanj na trgu, ki bo popolnoma nesegmentiran (državni-zasebni sklad).

Analize preteklih obdobij (1971–1981) kažejo (M. Blejec, 1984), da so se v obdobju intenzivne gradnje novih stanovanjskih enot strukturna neskladja še povečevala, in to hitreje v družbenem skladu, kjer je bilo neskladje med normativnim ter dejanskim standardom večje kot v zasebnem. Gre za oceno velikosti razlik

---

\* Barbara Verlič-Dekleva, doktorica socioloških znanosti, raziskovalka na IDV.

ter dinamike gibanja, kar ne izključuje neracionalnosti v obeh skladih, kot poudarja sama avtorica.

Čeprav so količinsko stanovanjski presežki večji v zasebnem skladu, je prenaseljenost pogostejša v družbenem skladu po podatkih obeh avtorjev (Blejec, 1984; Mandič, 1991). Iz tega sledi, da bi združevanje obeh skladov v enoten trg ter odprava vseh ovir prometa s stanovanjskimi nepremičninami lahko ugodno vplivala na redistribucijo uporabnikov, če jih bodo spodbujali s selektivno davčno in najemno stanovanjsko politiko. Uspešna uporaba načinov pa je odvisna od upoštevanja tržnih in ocene statističnih podatkov o stanju, ki se spreminja v prostoru (lokalnem trgu), ter socialnih posledicah za različne skupine prebivalcev.

### *Razlike v ocenah stanja*

V oceni strukturnih stanovanjskih neskladij obstajajo navidezno nasprotujoče ugotovitve (Stanovanjski nacionalni program – SNP, 1991). Prikaz strukturnih neskladij po Blejčevi (1984 in B. V. Dekleva, 1991) in Kraigher/Mandičevi (SNP, 1991)<sup>1</sup> analizi se ne razlikuje po temeljni ugotovitvi, da je osrednji problem prevelik delež prenaseljenosti: razlikuje se v izračunih ter osebni percepciji ocene, ali so ta neskladja velika, torej neracionalna in s tem sploh problematična.

Nizozemci so npr. ugotovili manjši obseg neskladij kot kateri koli avtor pri nas, pa vendar bodo temu posvetili večji del desetletnega nacionalnega programa, saj vlado nesorazmerja preveč finančno obremenjujejo (B. V. Dekleva, SNP, 1991: str. 22–24). Z večjim deležem prenove in manjšim obsegom novogradnje se bo izboljšala kakovost ponudbe, z normativi in selektivnimi subvencijami pa se usmerjajo kupci ter najemniki tako, da bivajo v skladu s svojimi potrebami in finančnimi zmožnostmi.

Pojem slabe izkoriščenosti ali neracionalnosti izrabe se v besedilih Blejčeve (1984) in B. V. Dekleva (po zgledu nizozemske analize, Informativni bilten 9/10, 1991) opredeljuje s samim pojavom strukturnih neskladij, in to celo manjšimi, kot jih nakazujeta Kraigher/Mandič (SNP). Velikost neskladij torej ni primarno merilo, ali se naj sploh lotimo reševanja problema. Usmerjanje v boljše izrabo stanovanj potrebujemo tudi zaradi vpliva na prihodnje vedenje uporabnikov. Do zdaj mnogokrat podcenjeni stanovanjski stroški se bodo povečevali in uporabo skupnih virov racionalizirajo tako vlada kot socialne razmere uporabnikov stanovanj. Neskladja se v naših analizah ugotavljajo tako zaradi neprimernih površin stanovanja (Slovenija) ali pa stroškov uporabe, ki povečujejo obseg nove gradnje in socialnih skladov (Nizozemci).

S. Mandič v svoji analizi zapiše, da je »dобршен del družbenega stanovanjskega fonda zelo dobro izkoriščen in nadalje, veliko bolj izkoriščen kot lastni« na podlagi npr. naslednje distribucije družbenih stanovanj gospodinjstvom v mestnih naseljih po merilu novega stanovanjskega zakona (SNP, 1991: str. 20, pogl. VI/16–23):

- 32,6% jih ne dosega primernih površin, torej so prenaseljeni,
- 48,7% je v okvirih norme stanovanjskega standarda,
- 19,5% jih presega površinske norme.

<sup>1</sup> Primerjave so zgolj pogojne, ker gre za večje razlike pri razmejitvah normativov ter uporabljenih bazah podatkov. Največje pa so vendarle subjektivne ocene stanja; ob npr. manjših ugotovljenih strukturnih nesorazmerjih Blejčeva poudarja pomen problema in trenda naraščanja pojave slabe uporabe skladov. Tudi Nizozemci ob še manjših naskladjih temu posvečajo celoten nacionalni program. Pri nas pa pričakujejo čudeže od nastajajočega trga, tujih posojil, obenem pa nadaljujemo z entropičnostjo stanovanjske politike.

Primerjava z Nizozemci, ki pri oceni upoštevajo finančno stanje uporabnikov in cenovno kategorijo stanovanja, se kaže takole:

- 7% jih živi »predrago«,
- 63% »živi sprejemljivo« v skladu z možnostmi,
- 23% jih živi »prepoceni«, zasedajo subvencionalna stanovanja.

Gre torej za razliko v subjektivni percepciji, kaj je veliko (problematično) ali majhno (zanemarljivo) neskladje. Racionalni Nizozemci so si predvsem izračunali, koliko vlado nesorazmerja finančno obremenijo, ali jo še bodo v prihodnje, če nič ne ukrenejo... Med našimi avtorji (Blejec, 1984; Mandič, 1991) analiz pa je do razlik v deležih prišlo tudi zaradi različnih razmejitev zgornje ter spodnje meje nekdanjega družbenega normativa. Vendar, različne so predvsem podatkovne baze, ki jo Blejčeva omeji na popis 1981. leta, avtorja pa obravnavata položaj v letu 1991.

Zanimivo je vendarle, da se kljub razlikam v pristopu »potrjuje« teza M. Blejčeve, da strukturna neskladja naraščajo v primerjavi stanj v desetih letih, med l. 1981 ter l. 1991.

Delež populacije, ki živi v

- |                         |     |
|-------------------------|-----|
| - primernih stanovanjih | 54% |
| - premajhnih enotah     | 27% |
| - prevelikih            | 19% |

(leto 1981, vir: popis, M. Blejec)

- |                         |       |
|-------------------------|-------|
| - primernih stanovanjih | 12,6% |
| - premajhnih            | 32,9% |
| - prevelikih            | 54,5% |

(leto 1991, vir: Kž v SNP, Kraigher/Mandič)

Če upoštevamo normative novega stanovanjskega zakona ali pa celo evropska merila, ki bodo cilj prihodnje stanovanjske politike, dobimo seveda drugačna nesorazmerja. Teh podatkov ne moremo primerjati z analizo Blejčeve, ker se ne ujemajo z merili in tudi kontekst razmišljanja se spreminja z novo zakonodajo. Tako ni več smiselna delitev na družbena in zasebna stanovanja ali pa iskanje administrativnih redistribucijskih rešitev.

Ne glede na razlike v interpretaciji podatkov pa je treba opozoriti na potrebno metodološko doslednost, kajti ob dvigovanju meril je logično in upravičeno pričakovanje, da se bodo deleži »prenaseljenih« povečevali, zmanjšali pa se bodo stanovanjski presežki.

Tako torej ob tem, da v analizi enakih podatkov (Kž, 1991) uporabimo evropske normative stanovanjskega standarda, ki so višji od naših, ne moremo na noben razumen način zmanjšati obsega prenaseljenosti, ki smo jo predhodno ugotovili ob nižjih normativih.

Razen če seveda z različno velikimi razredi in drugačnim seštevanjem posameznih kategorij populacij v interpretaciji ne ugotovimo, da prenaseljenosti skoraj ni več; če je tako, je nekaj močno narobe s pristopom v analizi ali v vrednotenju podatkov.

Uporaba evropskega merila v analizi sedanje distribucije stanovanj se zdi vprašljiva v pragmatičnem pomenu (ne pa kot cilj) za prihodnje programe razvoja), saj zakon opredeljuje drug, nižji normativ. Obenem bi uporaba evropskega standarda v trenutni analizi sklada implicirala za vlado mnogo večjo obveznost pri subvencijah in novi gradnji socialnih stanovanj. Ne nazadnje, lahko bi se tudi uporabljal za legitimizacijo privilegijev, medtem ko bi se večina stanovalcev morala sprijazniti z obljubami na boljše čase.

Vendar je to dilema zgolj večjega ali manjšega obsega sredstev, ki se bodo namenila za izboljšanje bivalnih razmer gospodinjstev v Sloveniji. Če je neskladje med cilji in možnostmi preveliko, je program obsojen na neuspeh, povzroča pa vrsto socialnih neenakosti ter dvojnih meril, ki smo jih poznali tudi v preteklosti.

Kljub temu lastnemu pregledu podatkov Blejčeve ter Mandičeve in Kraigherja tudi v analizi po evropskem normativu lahko ugotovimo povečana strukturna neskladja v stanovanjski distribuciji. Bolj ko dvigamo standarde, večja je prenaseljenost in manjši so suficiti. Lahko npr. opazimo, da novi stanovanjski zakon ne dviguje bistveno standarda, pač pa razširi tolerirane meje nekdanjega primerne stanovanja, medtem ko je premik storjen šele z uporabo evropskega normativa v analizi stanja leta 1991:

Razmerja po novem zakonu	Delež populacije, ki živi v		po evropskih normativih
– primernem stanovanju	37%	– primernem stanovanju	33,3%
– premajhnem	19,5%	– premajhnem	36,9%
– prevelikem	43%	– prevelikem	29,7

Razumnih razlogov za nasprotujoče ugotovitve stanja iz dosedanjih podatkov torej ne vidim, saj problem strukturnega stanovanjskega neskladja ostaja izražen v vseh prikazih, časovna analiza in vsi trije normativi pa odkrivajo trend naraščanja neskladja v deležih neprimerno izkoriščenih stanovanj.

Pojem slabe izkoriščenosti stanovanjskega sklada torej nujno vključuje tudi kategorijo prenaseljenih in predvsem to, saj standarda te populacije brez ciničnega prizvoka ne moremo razglasiti za »dobro izkoriščenost stanovanj«!

Pri razvrščanju ter primerjavi kategorij stanovalcev pa se držimo metodološke doslednosti uporabe enakopomenskih in enakih meril, ki primerjavo omogoča. Slaba izkoriščenost ali neracionalnost torej obsega oba pola vrednosti tistih kategorij uporabnikov, ki so zunaj »primerne« standarda stanovanja po vsakem normativu. Ne pa, kot se je zgodilo v interpretaciji dobljenih podatkov obeh avtorjev, da se prvotna delitev kategorij stanovalcev po evropskem normativu na pet skupin, sicer analitično zanimivih kategorij (!), vrednoti in razdružuje tako:

1. pod minimalnim standardom	7,4%
2. v okviru minimalnega standarda	29,5%
3. v okviru primerne evrop. standarda	33,3%
4. v okviru dobrega standarda	19,5%
5. nad dobrim standardom	10,2%

Seštevek 1. in 2. je skupaj 62,8%

Vir: SNP, Mandič: str. 19, 20, 21.

– da se »primerni« evropski standard (33,3%) pretolerantno »raztegne« navzdol s prištevanjem deleža tako imenovanega minimalnega? evropskega standarda, torej +29,5% (le-ta neizogibno pobere tudi prenaseljene po našem nižjem družbenem dogovoru!). Tako dobimo nadpovprečni delež na videz neproblematičnih, »v povprečju dobro izkoriščenih... 63% stanovanj je v okviru minimalnega ali primerne standarda« (Mandič, SNP, str. 21);

– in »navzgor« z (ne)upoštevanjem presežka tistih, ki stanujejo v dobrem (več kot primernem) evropskem standardu, -19,5%, ker ga morda nimamo za resničen presežek?

– v preostanku »problema presežkov in prenaseljenosti« se na koncu verbalna pozornost usmeri le še na 7% prenaseljenih ter 10% luksuzno bivajočih skupin gospodinjstev, torej »tistih, ki bi veljala za »neracionalno izkoriščena, je 10%.« (Mandič, SNP, str. 21).

Razdelitev populacije na pet skupin ter uporaba evropskega standarda naj bi tako pokazali (Kraigher/Mandič, SNP, str. 19), da se ekstremni deleži problema neskladja v Sloveniji gibljejo samo med 7,4% tistih, ki ne dosegajo niti minimalnega evropskega stanovanjskega standarda (kar koli že ta v tem primeru pomeni!), ter 10,2% takšnih, ki živijo luksuzno, torej celo nad dobrim (ki je že sam višji od »primernega«) evropskim standardom.

Vse preveč različne kategorije stanovalcev znotraj tako napihnjenega toleriranega primerne evropskega standarda enostavno zanemarimo kot neproblematične. Obrnili smo na glavo logiko, da se ob višjem standardu prenaseljenost poveča, ker ocenjujemo le ekstreme; pozabili smo tudi, kaj smo ugotavljali predhodno! Namreč, da skoraj 30% gospodinjstev ne dosega niti 16 m stanovanja po osebi in da jih 42% biva podstandardno; uporaba »adaptiranega« evropskega standarda z analizo stanja je v naših razmerah torej vprašljiva. Prevedeno v politiko, s podcenjevanjem problema implicitno nekaterim odrekamo upravičenost, da se težave rešujejo zaradi sumljivo minimalnih evropskih meril, hkrati pa drugim luksuz toleriramo (ne za svoj račun) na račun socialnih popravkov. Takšen problem v začetnem delu besedila omenja tudi sama avtorica, vendar ga pripisuje le preteklost (SNP: str. 16).

Pozoren bralec analiz za izdelavo nacionalnega programa je tako nenadoma presenečen nad sklepi, ki kljub predhodnim analizam dopuščajo, da problema prenaseljenosti ob uporabi evropskih meril skoraj ni več; dobi vtis, da se je zgodil čudež – ne da smo dvignili dejanski standard bivanja, smo prišli v Evropo in celo zmanjšali strukturna neskladja. Slona smo potisnili skozi šivankino uho brez kapljice krvi!

Kako bi na takšne ocene reagirali tisti, ki jih ista avtorica ob analizi istih podatkov uvršča med 29,3% bivajočih v podstandardnih stanovanjih samo po merilu premajhnih površin, pod 16 m na osebo? Ob še drugih pomanjkljivostih stanovanj našteje skupno 42% stanovalcev Slovenije v letu 1991, ki bivajo podstandardno (Mandič, SNP, str. 8,9) – njihovo reakcijo si lahko le zamišljamo. Če že ne sami prebivalci, bi nad uporabo takšnih meril lastnih standardov protestirala Evropa.

\* \* \*

Odrpto pa ostaja vprašanje trenutne motivacije uporabnikov še vedno podcenjenih stanovanj za mobilnost ter redistribucijo sklada; saj ne vemo natančno, kolikšen delež gospodinjstev v Sloveniji živi v zanje »predragih« stanovanjih in ima obenem stanovanjski presežek. Tudi ne vemo, koliko tistih, ki živijo »prenaseljeno«, bi si lahko privoščilo glede na svoje dohodke primernejše stanovanje ali pa izpolnjuje vsaj pogoje za socialno pomoč. Vsa ugotovljena stanovanjska neskladja sama torej še ne pomenijo možnosti za realizacijo redistribucijskih zmožnosti.

Kljub temu pa neracionalnosti ostajajo, saj bi nekateri vendarle lahko vzdrževali in tudi potrebujejo večje stanovanje, le dostopa do njega nimajo. To je eden pomembnejših razlogov, da se družine izčrpajo z dolgotrajno samogradnjo v svojih najbolj aktivnih letih.

Zaradi vsega navedenega sugeriram (M. Blejec, 1984, B. V. Dekleva, 1991), naj se za usmerjanje stanovanjske politike uporabijo tudi selektivna davčna in socialna sredstva poleg nujne usmerjenosti na prenavo bivalnih razmer. Ker ostajam skeptična do redistribucijskih uspehov po novem zakonu (kljub dobrim namenom zakonodajalca!), se mi zdi toliko pomembnejše, da se problema lotimo s temi drugimi ukrepi. Gre za vpliv na prihodnje vedenje stanovalcev, spodbujanje redistribucije ter mobilnosti tam, kjer je možna in zaželena. Zato na začetku reševanja sedanjega položaja potrebujemo večji dostop do primernih stanovanj in ustrežnejšo ponudbo na trgu.

Predlogov je bilo v analizah veliko in so dobili različne poudarke v sintezni verziji SNP. Omenim naj le podatke o 18,476 stanovanjih brez uporabnikov v letu 1981 ter o nenadzorovani uporabi stanovanj v mestnih središčih za poslovne, upravne dejavnosti, ki s privatizacijo narašča (Dekleva, SNP: str. 19,48 ter naslednja izdaja Informativnega biltena). Entropija pri uporabi stanovanjskega sklada je bila in ostaja velika. Vzdrževanje in prenova se utegneta močno pospešiti z uvajanjem solastništva ter možnostjo zmanjševanja stroškov najema na račun investicijske vrednosti. Tudi te sugestije se še »niso prijele«, čeprav ne vemo, kako bi uporabili npr. vojaško dediščino.

Natančnejše ter vsestranske analize stanja so zato potrebne, da bomo lahko uspešno uporabili sredstva davčne politike, upravičenost do socialne pomoči, sistem izračunov najemnin, upoštevali rento, lokacijo stanovanja, bivalno opremljenost ter deficite lokalnih trgov, ki se bodo zelo spreminjali v turbulentni prihodnosti.

Zdi se smiselno, da vlada v svojem programu loči makro- ter dolgoročnejske ukrepe od tistih, ki zahtevajo natančen selektiven prenos na lokalne trge ali socialne korektive takoj in zdaj. Naj opozorim le na nekaj predlogov!

- ustvarjanje enotnega trga s stanovanji; odprava metodologije določanja (gradbeniške) cene stanovanj (pravobranilstvo!),
- odprava »subvencije«, podpore nakupov izključno novih stanovanj (npr. za sklad solidarnosti),
- začasna odprava vseh davkov (več olajšav) na promet s stanovanji,
- možnost diferenciranega kreditiranja nakupa stanovanja z obnovo ali gradnjo (socialna, ekološka merila, elementi neprofitnosti gradnje in upravljanja),
- kreditiranje in subvencioniranje po socialnih in finančnih merilih stanja gospodinjstva s ciljem povečanja kupne moči ciljnih skupin, kadar in dokler trajajo razlogi, da se upravičenci vanjo uvrščajo,
- uvajanje selektivne davčne politike na lastnino stanovanja po merilih »primerne« stanovanja ter njegovo tržno vrednost (povpraševanje),
- predstavitev usklajenega sistema informacij o stanovanjskih razmerah (nesorazmerjih, neskladjih),
- izvajanje tržnih stanovanjskih raziskav makro- in lokalnih trgov, raziskave stanovanjskega položaja socialnih skupin glede na prostor,
- uvajanje ustrežnejših statističnih obdelav treh delov podatkovnih baz: a) stanovanjski sklad (vrednost, struktura, lokacija), b) njegovi uporabniki, struktura gospodinjstev, c) finančni ter premoženjski položaj uporabnikov.

VIRI:

Meta Blejec, 1984: Metodologija ugotavljanja dolgoročnih stanovanjskih potreb v občinah z dolgoročno projekcijo stanovanjskih potreb v Sloveniji za obdobje 1986–2000, Urbanistični inst. RS

Iz analiz na Nacionalni stanovanjski program, Ministrstvo za varstvo okolja in urejanje prostora, 1991, Ljubljana:  
Barbara Verlič-Dekleva: Strukturna stanovanjska neskladja in strategije redistribucije,

Srna Mandič: Analiza obstoječega stanja stanovanjske preskrbe prebivalstva, izdelava in uporaba stanovanjskih  
normativov: Tomaž Kraigher