

Strokovne in strateške zadrege stanovanjske politike

Med tranzicijo in transformacijo

V večini nekdanjih socialističnih držav se stanovanjsko gospodarstvo in politika srečujeta s podobnimi težavami prehodnega obdobja v procesu radikalnih reform. Na kratko bi jih lahko označili kot probleme transformacijske faze (Telgarsky & Struyk: 1991). Pri tem so med temi državami nekatere skupne značilnosti, pa tudi pomembne razlike.

Skupne značilnosti so predvsem denacionalizacijski postopki in lastninjenje obsežnega stanovanjskega fonda, ki je imel naravo družbenih, državnih ali paradržavnih stanovanj (Baross & Struyk: 1993).

V slednjem primeru govorimo o stanovanjih, ki so bila financirana, razdeljena in upravljana na družbeno nadzorovan način: kjer ni možno označiti bodisi lastnika ali pa vsaj (v mnogih primerih) lastniških pravic v pravem pomenu ter tržnih mehanizmov pri opredeljevanju uporabne vrednosti stanovanj. Gre torej za neposredno dominacijo ter poseganje države v vse dele tega stanovanjskega področja. Ta dominacija naj se v transformacijskem obdobju preseže s »konverzijo lastništva« ali pravico uporabnikov do nakupa teh stanovanj – torej lastninjenje (B. Renaud: 1991).

Družbeni stanovanjski fond je imel vsesplošno socialno funkcijo (podružbljanje stanovanjske potrebe), obenem pa je tudi predstavljal enega najboljsežnejših načinov preskrbe stanovanj. Slednje drži predvsem glede na količino vložnega kapitala, ki se je pretakal v takšnem sektorju v primerjavi z zasebnim stanovanjskim sektorjem. V Sloveniji ni nikoli dosegel obsega kot v nekdanji Rusiji, Češki ali Madžarski, saj so se zelo zgodaj, v 60-ih, pojavile oblike lastninjenja preko gradbenih zadrug, posojil in možnosti etažnega lastništva stanovanja tudi pri družbeni produkciji stanovanj.

Da je bilo, gledano v celoti, »stanovanje« predvsem socialna ali bolje socializirana kategorija ter manj gospodarstvo, govori dejstvo, da je produkcija potekala v krogu; s porazdelitvijo namenskih sredstev preko države in specializirane banke gradbenemu sektorju v monopolnih razmerah izvedbe, torej s posrednim subvencioniranjem ter v končni fazi s friziranjem vrednosti in cene stanovanj. Postopek izbire uporabnikov ter upravljanje prav tako potekata po socialnih in neekonomskih merilih. Zakon omejuje pravice lastnikov, vlada določa vrednost stanovanj in najemne pogoje. V vseh državah s socialistično preteklostjo ugotavljajo izredno nizke najemnine: na Češkem do pred kratkim nespremenjene od l. 1964, v Rusiji od l. 1928, v Moskvi šele l. 1992 dosega višino 3,5 % polne cene stroškov za stanovanja (Cities, 1993:185, Sykora: 1993). V Sloveniji so neprofitne (ali ekonomske) najemnine trenutno omejene na 2,9 % »gradbene« vrednosti stanovanja in po različnih virih še ne pokrivajo realnih stroškov.

Posledice so znane, gre za slabo izrabo zgradb, neustrezno vzdrževanje ter prevelik obseg rušenja. Praksa je ovrgla učinkovitost tega sektorja, če jo merimo

* Dr. Barbara Verlič Dekleva, docentka na Fakulteti za družbene vede v Ljubljani.

s količino stanovanj glede na vložena sredstva po enoti in tudi glede na socialno pravično distribucijo (Aleš Vahčić: 1987; B. V. Dekleva, 1993; Gantar & Mandič, B. V. Dekleva v J. Simmie & J. Dekleva: 1991).

Transformacija

Tudi v evropskih državah je v zadnjih 15 letih potekalo lastninjenje z različnimi uspehi (Nemčija) ali neuspehi (Velika Britanija). Dejstvo je, da v transformacijskem obdobju vse vlade poudarjajo vlogo trga in novo vlogo države v stanovanjskem gospodarstvu (Lundqvist: 1992). Vendar je tudi dejstvo, da se je v tem pogledu malo storilo oziroma da ostaja odprto, kako takšen cilj doseči.

Začrtane reforme v nekdanjih socialističnih državah so zastale in ne zmorejo preseči »prehodnih faz«. Primer »planirane indukcije trga« je namreč zgodovinsko povsem nova izkušnja ter kot taka par excellence v nasprotju z delovanjem in genezo osnovnih tržnih zakonitosti.¹

Najbolj »nerodna« faza pri transformaciji nastopi takrat, ko smo na prehodu med razpuščanjem socialističnih norm in postopnim uvajanjem novih. Zakon ali norma se sicer politično sprejme, ni pa izvajalcev in vsega podpornega upravnega, legitimnega aparata, ki bi proces udejanil, kaj šele nadzoroval odklone ter uporabil sankcije. Delitev in lastninjenje socializiranega premoženja sta vse prej kot nekonflikten proces. Končno, podjetništvo se ne da načrtovati, lahko se mu dopustijo prostor ter meje delovanja.²

Na področju stanovanj sicer v Sloveniji predvidevamo, da se bodo iniciative pojavile v neprofitnem sektorju, podprtem z vladnimi finančnimi spodbudami in nacionalnim programom. Vendar že kaže, da se zadeve nevarno približujejo ustvarjanju paradržavnih neprofitnih ustanov v odsotnosti podjetniške konkurence ter zasebnih vlagateljev.

Ustanovljeni republiški stanovanjski sklad je ena prvih ustanov, ki naj spodbuja določen tip neprofitne gradnje ter poveča dostop do stanovanj določenih skupin prebivalcev. Strokovno profilirani razpisi kažejo na usmerjeno politiko, vendar sklad nima dovolj sredstev, da bi ustregel povpraševanju in se tudi ne ukvarja s socialnimi težavami, pač pa nekako prevzema vlogo, ki jo je nekdanj imela stanovanjska banka.

Njegova vloga torej ni nepomembna, so pa učinki marginalni, saj nima zagotovljenih proračunskih sredstev za izdatnejšo podporo podjetništvu v začetni fazi. Prav tako je njegov vpliv na stanovanjsko politiko občin za zdaj (pre)majhen, da bi presegel odsotne zemljiške, lokacijske ter urbanistične usmeritve v njih z razpoložljivimi sredstvi v razpisih (Delo, 8., 20. december 1993). Reforma je zajela organizacijo centralnih, republiških skladov (nekdanji prispevki) in decentraliziranih na občinskih ravneh.

¹ V tem trenutku se tako zdi, kot da je duh ušel iz steklenice, ampak namesto da bi bil hvaležen zaradi pridobljene svobode, dobroto vrača s hudobnimi dejanji: seje kaos, prepir za lastnino, zavist!

² Najhujša pa sta pri tem procesu kulturni šok in sprememba vrednot: ljudje si obetajo izboljšanje razmer, vendar morajo sprejeti večje socialne razlike, strogo hierarhijo pri delu, manjšo varnost. Soočajo se s strahom in negotovostjo, organizirati pa se še ne znajo. Razočaranje je najhujše, ko se pokaže, kdo bodo novi lastniki v orisih nove družbe: kajti kapitalizem ima to napako, da v njem niso vsi kapitalisti. Pravičnost, enakost, enakost možnosti, vsi ti pojmi pridobe nove vsebine in ostrejšje meje v praksi posameznika in takrat pride do kulturnega šoka. Šele odziv na šok in spremembo okoliščin bo spodbudil v daljšem obdobju »normalno« delovanje skupin in posameznikov. Medtem se srečujemo z depresivnimi deviacijami, kriminalom, ekscesnimi stavkami in korupcijo.

Slednja je podvržena še reformi lokalne samouprave v Sloveniji. Druge države socialističnega bloka so decentralizacijo začele s hkratnimi postopki lastninjenja in imajo povsem druge težave kot pa trenutno Slovenija z občinsko reorganizacijo.

Lastninjenje stanovanjskega sektorja ima tako tudi zaradi omenjenega v različnih državah specifične strategije in ne poteka na enak način ne v času ne v segmentih tega strukturiranega fonda (občinska, združna stanovanja, fondi delovnih, političnih in drugih organizacij). Dilem ni glede ciljev, kot so demokratizacija, uvajanje trga ter drugačna vloga države.³ Gre za vprašanja nujnega posega v segmente trga in zametke novih pobud ter spodbujanja nove socialne politike na lokalnih ravneh ali pa zmanjšano funkcijo neposredne oskrbe s stanovanji (CIB Proceedings 158, Lisbon: 1993).

Sprememba zakonodaje je potekala zato relativno hitro, morda najhitreje v Sloveniji (Češka še nima zakona, lastninjenje je zastalo v prvi fazi, torej hitri, obsežni denacionalizaciji). Reforma pa se zatika in spotika pri izvajanju, reorganizaciji, odsotnosti novih konceptov načrtovanja socialne politike in spodbujanja podjetniških načinov preskrbe s stanovanji.

Lastninjenje je komaj v redkih primerih zavzelo več kot 20 % fonda (Slovenija pribl. 64 %, točnih končnih podatkov še ni). V nekaterih primerih (Bolgarija) je bilo ustavljeno, medtem ko bo v Ruski federaciji verjetno obsežno, ker trga nepremičnin skoraj ni. Decentralizacija državne lastnine je nadaljnja značilnost, vendar lokalni lastniki še niso jasno opredelili svoje politike, obenem pa se zanašajo na zakone, ki so v pripravi. Reforma je v teh državah zastala na decentraliziranih lokalnih enotah, ki za svojo vlogo še niso planersko in finančno usposobljene, srečujejo pa se z denacionalizacijskimi postopki.

Tudi v tem primeru je položaj Slovenije nekoliko drugačen. Po eni strani je bila decentralizacija izvedena že pred desetletji, po drugi pa je zakonodaja omejevala možnosti samostojne politike in radikalnih reform. Te faze v praksi še nismo preseгли.

Družbena stanovanja so sicer »dana ali priznana« lastnikom (občinam, skladom, organizacijam in redkim nacionalizirancem), vendar zakon še zmeraj trdo ščiti najemne pravice, določa pogoje in (nerealne) cene odkupa vseh stanovanj. Ministrstvo pa tudi določa načine upravljanja teh stanovanj (formalno lastniškimi) ter določa višino (neprofitnih?) najemnin. Če bi šlo zgolj za prehodno obdobje (po zakonu), ki bi mu sledilo obdobje uresničevanja zakona, bi bilo to še morda sprejemljivo. Vendar se zdaj po skoraj dveh in pol letih po sprejemu zakona pokaže, da sistemskih virov za preskrbo novih ali obnovo stanovanj ni, pogojev za tržno gospodarjenje tudi (še?) ne, sredstva od odprodaje pa so nezadostna in razpršena za najrazličnejše namene, v katere ministrstvo ni zmoglo ali hotelo posegati, čeprav to javno obžaluje.

Formalno struktura neprofitne najemnine ni sporna (z izjemo neupoštevanja infrastrukturne opremljenosti lokacije), sporna so ovrednotenja posameznih postavk. Najem novejšega stanovanja, kjer je manj stroškov, je še zmeraj dražji (z izjemo vladnih stanovanj!) kot pa izračun najemnine za starejšo zgradbo ob praviloma višjih stroških, kjer se seveda zato skoraj nič ne popravlja. Takšna operacionalizacija spominja na kontroverze preteklega sistema; ob novih kategorijah in zakonu torej le-teh nismo preseгли. Kako lahko od lastnikov pričakujemo

³ Ob nekaterih izjavah vladnih ustanov, ki v treh letih venomer ponavljajo splošne cilje tržne usmeritve, dobimo vtis, da gre za »priklop na avtomatičnega pilota«, ne pa za konkretne strategije, kako trg razviti v dokaj kompleksni strukturi postsocialistične družbe.

primerno vzdrževanje zgradb in najemnih stanovanj, če skoraj na nič ne morejo vplivati, pridobljene najemnine pa ne zadoščajo za potrebno sanacijo starejšega ali zgolj slabo vzdrževanega fonda? Tudi če mu ponudimo ugodnejša posojila (pa mu jih nismo!), kakšen naj bo njegov motiv, da se spušča v tak zahteven in tvegan poseg, če ne more zvišati najemnin ob višji uporabni vrednosti stanovanj, ne da bi se kdo soočil s subvencijami najema tistim najemnikom, ki jih ne bi zmogli, ali pa z njihovo selitvijo. Uresničitev takega programa je manj verjetna kot igra na srečo kljub novemu zakonu in drugim spremembam.

Dosedanje izkušnje z odprodajo družbenega fonda v različnih državah so pokazale na podobne učinke: prodan je predvsem vrednejši in dobro lociran stanovanjski fond po nepotrebno nizkih cenah; za nakup se niso odločali najemniki v zgradbah, ki zahtevajo obsežnejšo sanacijo ali prenovo (T. Stanovnik: 1993; Bajt, 1992, B. V. Dekleva: 1991). Neprodana so ostala stanovanja v ekonomsko depresivnih območjih ali takšna slabe kakovosti. Samostojnost lokalnih stanovanjskih lastnikov (občin) je zdaj omejena z možnostmi in novim zakonom ter spori o lastnini.

V Sloveniji velja, da se bo na tem fondu oblikoval socialni in neprofitni sektor. To je tudi edina možnost, kajti najemna pravica je zajamčena, najemnine nadzorovane in večji del najemnikov iz nižjih finančnih skupin. Med njimi pa so še vedno tudi relativno finančno ali premoženjsko sposobni in ti na račun prvih uživajo privilegij cenenega bivanja kot nekdanj (predvsem v denacionaliziranih stanovanjih).⁴

Vlada bi ob dopuščanju tržnih zakonitosti morala prevzeti breme intervencije zaradi nezaželenih socialnih posledic in tudi zagotoviti nov, cenejši in za različne uporabnike dostopnejši stanovanjski fond. Ker tega ne zmore ali noče, omejuje tržne zakonitosti.

Možen ugovor proti tej trditvi je, da gre le za 12% stanovanjskega fonda, medtem ko je večinski, lastniški, že v tržnem gospodarstvu. Lastniki stanovanj sicer res prodajajo po tržnih cenah, vendar odsotni davki na lastnino k prodaji ne spodbujajo tistih, ki uživajo nesorazmeren standard glede na svoje finančne sposobnosti. Takšnih stanovanj na trgu zato primanjkuje, medtem ko so nova nedostopna tistim, ki jih najbolj potrebujejo. Ker gre za številne lastnike, ki so hkrati tudi uporabniki stanovanj, dejansko ob prodaji prihaja do hkratnega nakupa, kar je bolj podobno menjavi dobrin kot pa pravemu trgu; v njem kronično primanjkuje svežega kapitala ter večje število prostih, dostopnih stanovanjskih enot. Zaradi vsega naštetega lahko rečemo, da gre za paratržne elemente, kjer se standard ohranja na račun odpustkov pri davkih (posredno subvencioniranje) in mnogokrat na račun slabega vzdrževanja.

Ovire reforme

Strokovnjaki iz nekdanjih socialističnih držav tako v en glas poročajo o odsotnosti kakršne koli jasne zasnove nacionalne stanovanjske politike ter pragmatične izpeljave iz nje na ravni mest ali občin. Niti v enem primeru ni bila sprejeta

⁴ Vendar neselektivno uveljavljanje te politike spet vodi v neracionalnosti: znotraj tega neprodanega fonda so še vedno »slabo koriščena stanovanja – takšna prenaseljena in nadstandardna, prav tako ni nujno, da so vsa gospodinjstva v slabem finančnem položaju. Zato je nujno, da bi lastniki imeli natančne podatke in klasifikacije fonda ter uporabnikov, nato določili standarde in merila svoje najemne in gospodarne politike. Če jim bo zakon določil vse meje poslovanja, se bomo vrteli v istih nekonsistencah kot v preteklosti, da ne omenjamo kršenja lastniških pravic.

odločitev vlade, da v stanovanjsko gospodarstvo vloži sredstva ali strokovno organizacijo (Baross & Struyk, 1993; ENHR konferenca, Budimpešta: 1993). Reforma se ustavlja predvsem zaradi treh razlogov:

– pomanjkanja sredstev in znanja, ki bi bilo potrebno za nastanek tržnih razmer, kjer bi se lahko svobodneje uveljavljali podjetniški interesi;

– drugič, zaradi politične stiske strank in vlade, ki si ne more »odpirati« šokantno problematičnih front na vseh področjih družbe, se sklepajo kompromisi ali odlagajo problemi in pogosteje kot drugje se to dogaja na področju stanovanj. Kljub temu da je povsod ugotovljen izrazit padec gradnje stanovanj ob hkrati rastočih socialnih potrebah, je relativno najmanj časa v politiki namenjeno tej problematiki;

– končno, še tako postopen in »previden« prehod od socialne ter subvencionirane stanovanjske politike v rezidualno in tržno, se v trenutku in neposredno pokaže na osebem standardu prebivalcev, torej je politično zelo »eksploziven«. Ker gre za močne neposredne interese vsakogar, se je vladi nemogoče izogniti kompromisom vsaj na dveh področjih: da privilegiranim in dobro organiziranim popušča pri ohranjanju stanovanjskih dobrin (npr. s popusti opremljen odkup tudi nadstandardnih stanovanj in skoraj odsotnimi davki na nepremičnine), na širšem pa sklepa socialne kompromise z omejevanjem najemnin ter občasnimi posojili.

Očiten in pozitiven premik je bil dosežen le pri sproščanju davka na promet s stanovanji, vendar pa ta ukrep ni podprt z drugimi, ki spodbujajo redistribucijo ter povečujejo mobilnost (takšen ukrep bi bil npr. realna najemnina, ki pokriva stroške, amortizacijo, sanacijo). Ob splošnem pomanjkanju kapitala so učinki povečanega prometa premajhni in premalo selektivni, da bi pospešili redistributivne premike ter prispevali k učinkovitosti stanovanjske politike.

Na račun nepotrebnega, »socializiranega lastninenja« so se odprli apetiti nenadzorovane uporabe in prenos lastnine na račun skupnih dobrin v osebne špekulacije. V tem procesu se vnovčijo razlike v ceni med vrednostjo, uporabnostjo ter namembnostjo stavbnih zmogljivosti (van Weesep: 1992; Sykora: 1993). Ni treba posebej omenjati, da so te razlike največje predvsem v urbanih središčih, ki jih ne bomo zmogli revitalizirati tudi v infrastrukturnem in socialnokulturnem pomenu.

Socialni pakt

Na drugem, širšem populacijskem segmentu zadržuje vlada v socialnem paktu tudi področje stanovanjskega standarda. To konkretno pomeni, da ščiti status najemnikov z nadzorom še vedno premočno podcenjenih najemnin in zagotavljanjem trajne, prenosljive pravice do najema. Tudi v primerih, ko gre za neracionalno izrabo glede na tržna ali socialna merila ter merila zakona o primerem stanovanju.⁵ V odnosu do nestanovanjskih objektov in prostorov se vodi v nas-

⁵ Dilemo ponazarjamo s primerom: dvočlansko gospodinjstvo v nekdanjem družbenem, zdaj zasebnem ali občinskem nadstandardnem stanovanju po zakonu ima ne glede na svoje, npr. dobre dohodke zajamčeno neprofitno najemnino ter trajen najem. Lastnik ne bo pridobil dovolj sredstev ne za sanacijo ali obnovo, imel bo naraščajoče stroške z vzdrževanjem. Obenem se za socialno stanovanje prijavi družina, ki bi skromnejše stanovanje lahko uporabljala le, dokler bo izpolnjevala pogoje, zdaj pa v najemnem zasebnem stanovanju plačuje tržno najemnino in ni upravičena do subvencije stanovanjskih stroškov. Če takšna družina ne izpolnjuje socialnih meril, lahko pridobi stanovanje v neprofitnem sektorju ali posojilo za gradnjo, vendar samo če lahko krije stroške in ima že plan izvedbe. Medtem pa bi npr. finančna stiska uporabnika nadstandardnega stanovanja z neprofitno najemnino in trajnim najemom upravičila celo do dodatne subvencije.

protju s prvim politika popolne liberalizacije in celo pogrešamo poseganje v smislu zagotavljanja javnih interesov.

Medtem so interesi lastnika stanovanj in njegove pravice še vedno preostro omejeni. Vanj se ne zaupa kljub priseganju na trg in lastninjenje. Lastnik (fizični ali pravni) večstanovanjskih zgradb je »potisnjen« v neprofitni sektor ter transferje svojega lastništva, ne more torej uresničiti tržne vrednosti posesti v nobeni obliki, ne pri prodaji ne pri najemu.

To pa pomeni, da je učinek tržnih sprememb v sektorju ničen (pomeni precedens in vpliva tudi vnaprej), saj so prisotne vse tri vrste vrzeli: razlike v vrednosti zgradbe, njene uporabni vrednosti in najemni vrednosti stanovanj – torej ceni, namembnosti in najemnini.

Vrednostna vrzel (value gap) je razlika med vrednostjo prazne zgradbe ter zasedene z najemniki s pravico do najema; vrzel v uporabni vrednosti (functional gap) se pojavi kot razlika med sedanjim donosom stanovanjskega objekta ter njegovim donosom ob spremenjeni namembnosti. Neskladje v najemni vrednosti (rent gap) je razlika med nadzorovano ali dogovorjeno najemnino ter tržno, do katere pride ob konkurenčnih pogojih ter s pogajanjem (J. van Weesep & S. Musterd: 1991). Z najemnikom s trajno pravico do uporabe se ni možno pogajati o višini najemnine. Najemni stroški se lahko subvencionirajo, vendar to ni racionalno, če gre za slabo izrabo stanovanja, celo za funkcionalno spremembo ali pa relativno močne dohodkovne skupine. Skoraj vsi analitiki vzhodnoevropskih reform poročajo o nadaljnjem subvencioniranju v različnih oblikah (Baross & Struyk: 1993).

Nedoslednost reforme, kjer se vzklika »skočimo«, nato pa se menca na mestu, ponazarja primer slovenskega reševanja lastniških ter najemnih pravic v nekoč nacionaliziranih zgradbah.

Denacionalizacijskemu zakonu in določilom odkupne pravice ter določbam o najemu v zasebnem sektorju je po neverjetnem političnem manevru uspelo spraviti v nerešljiv konflikt lastnike in najemnike iste nepremičnine. Najemniki nimajo enakih pravic do odkupa, lastniki pa ne lastniških pravic. Medtem odgovorni resorji lakonično ugotavljajo, da je denar od kupnin na žalost slabo uporabljen, da vlada nima sredstev za prevzemanje odgovornosti in dirigira nove kompromise na račun oškodovanih. Ne izvajajo se niti določila novega zakona, ki nekaj »blažilnih« dolžnosti vendarle nalaga občinam, saj tudi te lakonično trdijo, da nimajo virov.

Povsem jasno je, da se ne morejo udejaniti nekompatibilne pravice dveh upravičencev na istem stanovanju, zato je edini izhod, da tisti, ki so odgovorni za ta konflikt, zagotovijo sredstva in nadomestna stanovanja.

Socialne in kulturnovrednostne razsežnosti krščanskega ali realsocialističnega porekla v tem konfliktu odkrivajo »fatamorganične prikazni« grabežljivih lastnikov ali pa nemočnih, preganjanih najemnikov. Najemniki se nam prikazujejo obenem kot ustrahovani reveži brez strehe nad glavo, v naslednjem trenutku pa kot branilci privilegijev, ki so jim omogočali poceni bivanje, izkoriščanje podnajemnikov in zdaj še izvajanje neverjetnih finančnih špekulacij (očetje in sinovi v kapitalizaciji političnih monopolov).

»Grabežljivost« lastnikov ni videti kot legitimna podjetniška pobuda, da svojemu imetju na trgu dajo najdonosnejše oblike ter ustvarjajo dobiček, ampak se »prikazuje« kot pomankanje krščanske ljubezni do bližnjega. In vsa ta »prikazovanja« so resnična, ne le hipotetična. Vlada pa nič: res, psi lajajo, karavana gre dalje. Dokler obstajajo kontroverze pravic in omejitve podjetništva

in so tako ostre, ni možno uveljaviti tržno spodbudnejših pogojev za vlagatelje, prenovo zgradb ter učinkovitejšo izrabo prostora ter stavbne strukture. Iluzorno je pričakovati, da bodo takšni pogoji spodbudno vplivali na učinkovitost razvoja stanovanjskega gospodarstva ter na podjetniško pobudo.

Neodvisne in selektivne socialne stanovanjske politike pa država še ni sposobna uresničiti, čeprav je formalno zasnovana. Dobra ponazoritev za to so »izgubljena« sredstva od kupnine družbenih, predvsem solidarnostnih stanovanj oziroma nenamensko trošenje teh virov, čeprav bi jih morali uporabiti za reševanje nekompatibilnega položaja lastnikov ter najemnikov. Da vlada ali občine nimajo sredstev, torej preprosto ni vedno res. Imajo pa druge prioritete, čeprav so te »socialno izgubljene«, usmerjene v dobičkonosne in prestižne dejavnosti ali pa še to ne.

Večji del problema »neprehodne transformacije« izhaja iz »premočne zaščite pravic« prav sedanjih uporabnikov do konkretnih stanovanj, torej zlepljenosti dveh, ne zmeraj uravnoveženih elementov. Ob tem, da prostih ali novih stanovanj različnih kategorij ni na voljo tam, kjer je povpraševanje. Vse spreminjamo, ampak vsi ostajajo na svojih okopih ali pa »pred vrati« in vlada kaže prazne žepe.

Ni konzistentne izpeljave odločitve, ali naj bodo »socialna« stanovanja ali njihovi uporabniki ter če oboji, kje, koliko časa in kdaj. Tukaj se sklene začarani krog reforme, ki se znajde v zadregi »v nezmožnosti, da preseže stanje prehodnega obdobja in se zato vrača v preživete kontroverze prekrivanja ekonomskih ter socialnih motivacij (B. V. Dekleva v J. Simmie: 1991).

Res je, da v državah blaginje (predvsem skandinavskih) obstaja obsežno področje močno reguliranih stanovanjskih razmerij s socialno distributivno noto; vendar je ta model zrasel na dobičkonosno usmerjenem kapitalističnem gospodarstvu v obdobju njegove rasti in prosperitete. V zadnjih desetih letih je država blaginje v »demontaži« tudi zaradi krize, ki se še pogloblja. Zato je v Sloveniji treba pretehtati, koliko in na katerem področju »usmerjati« stanovanjske razmere, ne da bi omejili vsaj tiste zasebne pobude, ki lahko zapolnijo »izpad« družbene preskrbe s stanovanji.

Transformacija socializma obenem z gospodarsko krizo ter obkrožena z evropsko recesijo ne dovoljuje optimističnih napovedi. Nerealni programi in zadrževanje reforme ne bodo le zaostriili stanovanjskih težav, ampak tudi politično krizo v določenih sektorjih vlade.

Predvsem se preko delne, zastale reforme v nekdanjih socialističnih državah ne bosta mogla razvijati dva, nujno potrebna diferencirana segmenta:

- stanovanjsko gospodarstvo po tržnih načelih in priznanju lastninskih pravic ter
- selektivna, relativno neodvisna socialna stanovanjska politika z novimi nosilci.

Kot blažilni sektor med obema se bo oblikoval tretji, vmesni alternativni nedobičkonosni sektor na temelju očiščene in nadzorovane situacije, v katero prostovoljno in na podlagi pogodb z vladnimi ustanovami vstopajo njeni izvajalci.

Pri tem pa je bistveno, da sta drugi in slednji le podporna, za stanovalce lahko tudi začasni, prehodni mreži do prvega, tržnega segmenta; in ne slučajno obratno, kakor zdaj kažejo gibanja.

Zaradi težav transformacijskega obdobja tako ne preseneča, da bolj ali manj uspešno ter z različnimi posledicami teče le lastninjenje. V nekaterih primerih (Slovenija) je pripis stanovanj imenovanim lastnikom (občinam itd.) zgolj formalna gesta, saj se v istem trenutku uveljavi pravica uporabnika do nakupa.

V drugih primerih (Češka) pa se stanovanja vrnejo formalnim lastnikom (občinam in nacionaliziranim osebam), medtem ko se odprodaja uporabnikom odlaga ali pa je omejena po odločitvi lastnikov (Madžarska, Cities, 1993). V nekaterih primerih je transfer sploh ustavljen, npr. v Bolgariji in Poljski; v Bolgariji zato, ker je delež zasebnega fonda v osebni uporabi že tako visok (višji od slovenskega), da to ogroža mobilnost ob pomanjkanju najemnih stanovanj. V Rusiji, kjer je prav nasprotno obseg državnega sektorja največji, je pričakovati večji obseg prodaje, da se trg sploh lahko oblikuje (Baross & Struyk: 1993:180-1).

Skupne oznake so v tem trenutku mogoče le glede nekaterih pragmatičnih metod: močno podcenjene vrednosti stanovanj ob odkupu ter naraščanje njihove vrednosti, ki se »pojavi na trgu«. Faktorji povečave (value gaps, 1991: E. Clark v Weesep) so desetkratni ali celo več, če gre za spremembe namembnosti (functional gaps, 1993: L. Sykora). Tisto, kar ostaja sporno v vseh primerih, so razlike v najemninah, ki jih pričakujejo lastniki, in pa tiste, ki jih (še vedno pod okriljem omejevalne vladne intervencije) zmorejo uporabniki ali pa želijo sedanji najemniki (rent gaps, 1991: N. Smith, C. Hamnett v Weesep).

Med trgov in javnim interesom ter socialo

Učinki teh različnih strategij na stanje stanovanjskega trga, uporabno in tržno vrednost nepremičnin, socialni ter poslovni položaj uporabnikov, na oblikovanje področij za vladno intervencijo v smislu stanovanjske socialne politike so v bistvu neraziskani in v prvih začetkih.

Cene stanovanj v Sloveniji so sicer končno, vendar kratkoročno padle, zastala pa je tudi gradnja novih stanovanj (B. V. Dekleva: 1993). Zato lahko pričakujemo novo rast cen v urbanih središčih, kjer je pomanjkanje večje. Kolikor se le gradi, se cene že hitro dvigajo, ker je selektivno povpraševanje po določenih vrstah stanovanj večje od ponudbe (B. Černič: 1993). Vrednost poslovnih prostorov in najema se je vrtoglavo povzpela, nato malo upadla, ni pa še videti boljše izrabe tega fonda in predvsem prenove ali dogradnje niti na najuglednejših mestnih lokacijah (z nekaj redkimi izjemami) npr. v Ljubljani in Mariboru.

Z vračanjem premoženja se je v Pragi dosegel znaten revitalizacijski učinek v središčnih predelih, medtem ko socialne posledice ostajajo nerešene. Vrednost nerezidencialnih objektov se je skokovito povečala, stanovanja so za zdaj še ščitena in poceni, vendar pa to ne velja za olastninjena. Socialna nasprotja torej še pridejo (Kingsley, Tajčman, Wines: 1993; Sykora: 1993), čeprav je prav Češka za zdaj z gled nešokantnih potez reforme skoraj na vseh področjih.

Panika v družbenem/zasebnem sektorju uporabnikov poslovnih stavb je skoraj povsod popolna, občine ali mesto pa ne najdejo svoje uravnotežene vloge v zagonu javnih interesov, možnosti pobiranja presežka dobičkov in sposobnosti ohranjanja socialnih ali kulturnih dejavnosti. Navzven se to v mestu izraža kot »macdonaldizacija«, ki ponazarja nekonkurenčnost domačih ponudnikov ter vdor tujih podjetij. Občine se pogosto same vedejo, skrite za sintagmo »dobrega gospodarja«, kot monopolni ponudnik in izterjevalec visokih donosov. Diktirajo, ne pa odpirajo prostor za pogajanja med kapitalskimi, javnimi in socialnimi interesi v mestu. Dejansko v skladu s pričakovanji ni zatajil poslovni interes zasebnega sektorja, ampak (lokalna) vlada, dezorientirana v svoji novi funkciji.

Skoraj povsod prevladuje stanje, ki bi ga bolje označili s kaotičnostjo kot le transformacijo. Strokovno spremljanje nastalih pojavov je v zamudi. Iz skraj-

nosti socialne družbe prehajamo v skrajnost tržne liberalizacije na nekaterih področjih ter zadrževanja »socialističnih mehanizmov nadzora« na drugih. Predvsem je videti, da je upadlo zanimanje nekdanjih in novih nosilcev te dejavnosti za strokovno pomoč. Vlada se najpogosteje ozre za strokovnjaki takrat, ko potrebuje legitimiteto za predlagane zakone ali nacionalne programe.

Manj »zaželeno« je spremljanje učinkov posameznih posegov ali izvedenih strategij. Raziskovalci se v teh primerih srečujejo s pomanjkanjem podatkov, saj jih še ne »spremljajo« ali zbirajo običajne službe upravljavcev, statistike itd.

Na voljo so torej le neodvisna sredstva, ki pa so pogosteje mednarodna, torej je treba nalogo opredeliti v širšem kontekstu. Zbiranje empiričnih podatkov je drago, zato je raziskovalna dejavnost omejena tudi na tem področju še posebno zaradi hude gospodarske krize. Za analize na lokalnih področjih niso dovolj le pavšalne makro ocene pojavov in problemov, ampak dovolj natančna podatkovna baza podatkov o strukturi stanovanj ter lastnosti gospodinjstev, ki jih uporabljajo.⁶ Te podatke gre v nadaljevanju kombinirati s premoženjskim ter dohodkovnim stanjem gospodinjstev.

Le tako je možno realno presoditi sposobnost pokrivanja stanovanjskih stroškov upravnikov ter obseg nujnih subvencij. Vse dokler teh natančnih mrež pretresanja uporabnikov stanovanj nimamo, se v imenu načela »enakosti« izvaja posredno subvencioniranje tudi premožnih, kar vodi v neučinkovitost socialne politike. In to je toliko bolj absurdno v razmerah, ko dostop do kakršnih koli virov za stanovanja mladih ali sicer depriviranih usiha, sistemskih virov pa sploh ni.

Izkušeni analitiki sicer brez zelo natančno izmerjenih pojavov vedo, kaj se dogaja, in svoje znanje tudi uporabijo za primerjave in napovedi. Ne morejo pa pojavov izmeriti, strukturirati in pogosto sploh ne dokazati, razen z logičnimi izpeljavami, posameznimi primeri ali s teoretičnimi predpostavkami, ki so izpeljane v drugem okolju.

Kislo jabolko lastninjenja stanovanj

Za ponazoritev nekonzistentno izpeljane stanovanjske reforme vzemimo primer stanovanjskih statusov. Različne oblike lastninskih posegov v zahodnoevropskih državah se kažejo tudi v preferencah stanovanjskega statusa, ki se veže na lastnino. Socialna stanovanja ostajajo domena šibkejših ali marginalnih skupin.

Poseben status med obema je relativno ohlapno reguliran zasebni najemni fond. V njem se gibljejo zelo specifične skupine prebivalcev, v večini to niso marginalni ali socialno šibki. Skandinavci tudi ta sektor regulirajo močneje kot Britanci in slednji bolj od Amerike (v Kaliforniji je znan primer »gibanje Santa Monica« v 80-ih, kjer so najemniki dosegli zaščito uporabe stanovanj ob hkratnem nadzoru najemnin, lastniki pa so nato zažgali nekaj lastnih zgradb). Sorazmerno najobsežnejši fond tega tipa imajo Švicarji, kjer so prava socialna stanovanja redka, lastniški (home-owners) sektor pa komaj presega četrtnino celotnega fonda.

V socialističnih državah analitiki ugotavljajo, da so preferenčne razlike med zasebnim in najemnim stanovanjskim statusom nepomembne. Znotraj vsakega od njih namreč obstajajo privilegirani dostopi do kakovostnejših stanovanj ter posojil ali pa na drugi strani omejen dostop do stanovanj določenega tipa ali do kakršnih

⁶ Takšno analizo smo predlagali že za potrebe nacionalnega programa, vendar podatki popisa še niso bili dostopni. Vladni resor v naslednjem letu podobne raziskave ni podprl.

koli virov za rešitev stanovanjskega problema. O preferencah je tako težko govoriti, če realno ljudje nimajo dovolj možnosti izbire. Primerjave z evropskimi državami nimajo enakega pomena, če upoštevamo zgolj izjave samih stanovalcev, ne pa okoliščin, ki odkrivajo prisotnost proste izbire med stanovanjskimi statusi, lokacijami ali tipi krajev.

Vendar pa preseneča, da v nobeni od socialističnih držav ne poročajo o obstoju ali obsegu zasebnega najemnega fonda, njegovih uporabnikih in problemih. Če za prva dva omenjena statusa velja, da preferenčno ne diferencirata prebivalstva (ne glede na javnomnenjske izjave), pa je sistematična odsotnost tretjega naravnost paradoksalna, kajti to je ne le socialno najbolj problematična skupina uporabnikov, ampak tudi najbolj osovražen, nepriljubljen stanovanjski status. Že to je pomembna razlika med vzhodnimi ter zahodnimi izkušnjami.

Misterij obstoja

Zakaj tega problema v nekdanjih socialističnih državah ne »priznajo«, si lahko razložimo v naslednjem razmišljanju. Zasebni najemni stanovanjski sektor obstaja skoraj v vseh državah, vendar nekdanji ni bil ideološko sprejemljiv in je prav tako formalno in pravno ostal neopredeljen. Pojavlja se sicer kot obrobna pravna regulacija podnajemništva, ki pa nima prav nobenih nadzornih ali sankcijskih mehanizmov.

Predvsem pa je bil popolnoma odsoten v vseh statistikah in raziskavah s tega področja. Tudi v sedanjem trenutku je za takšno raziskavo težko najti naročnika. Še sam raziskovalec se takoj, ko bi želel pojav »odkriti« v empiričnem pomenu, sreča z vrsto težav. Brez obstoječih evidenc, dostopa do vsaj posrednih virov pri upravnih organih ali možnosti zbiranja podatkov ne more priti do »uporabnikov« in »izvajalcev« v tem sektorju. Na eni strani gre za upravičeno bojazen najemnikov, da bodo »izgubili stanovanje«, če ne še kaj več.⁷

Na drugi strani pa gre za nezakonit status najemodajalca, njegov odpor do regulacije tega odnosa, saj je po sedANJI novi praksi povezan z davki, pravnimi omejitvami odpovedi in z omejevanjem najemnin v popolnoma netržnih okvirih. Kot zanimivost naj navedem, da so v nekdanjih družbenonajemnih stanovanjih najemniki lahko brez soglasja »lastnika« del stanovanja oddali v podnajem ali najem, zadevo naj bi le prijavili na občini. Vendar sankcije niso bile predvidene, razen ob več kot 6-mesečni neuporabi celotnega stanovanja, ki ni v zvezi z delom.

Končno, tudi vlada ne bi pridobila dosti ali finančno zelo malo z dejavnejšim ukvarjanje s tem sektorjem, celo »izgubila« bi; v pomanjkanju stanovanj za socialno šibkejšo, ki so v večini primerov vezani na ta tako nezaželeni stanovanjski status najemnika v zasebnem »nereguliranem« sektorju, bi bila primorana subvencionirati najemnine v tistih okvirih kot drugim »trajno neprofitnim« najemnikom. Diskrecijska pravica se po normativih lahko uveljavi, ko se stroški povečajo nad 5,8% dohodka gospodinjstva (primer simulacije na Češkem je pokazal na vladni prihranek v višini 90% sedanjih subvencij, če se diskrecijska pravica omeji šele nad 20% dohodka gospodinjstva, Cities, 1993).

Če vlada drugim najemnikom v regularnem najemnem fondu (nekdanji družbenem) zdaj najemnino »odpušča«, je to ne stane tolarja, pač pa le znižuje

⁷ V Ljubljani bo vsaj del najemnikov zasebnega sektorja možno izluščiti na podlagi anketiranja kandidatov za socialna in neprofitna stanovanja.

stanovanjski standard uporabnikov samih zaradi postopnega propadanja in nevdzdrževanja fonda, lastnika pa za izgubljen dohodek ter nižjo vrednost nepremičnine.

Vlada tako torej z običajnimi subvencijami »prelaga« problem na boljše čase (ko se bo več zgradilo in dodelila nova stanovanja), medtem pa se popusti ne prikazujejo kot zahtevki pri delitvi proračunskih sredstev; kažejo se le v izgubi primerno vzdrževanega stanovanjskega fonda, vse pogosteje pa tudi v izgubi uporabne in tržne vrednosti lastnine, saj je del tega sektorja vrnjen lastnikom. Uporabniki to subvencijo »trpijo« le v obliki nižje uporabne vrednosti, ker pa niso lastniki, sanacijo stanovanj lahko v nekem dovolj zaostrenem položaju od »lastnikov« zahtevajo.

Z lastninjenjem družbenega fonda je država to breme ob odškodnini, spet izraženi z nižjo vrednostjo odkupljenih stanovanj, prenesla na uporabnike. Motiv torej ni le ideološki, ampak tudi ekonomski in v tem primerljiv s tistim v Veliki Britaniji.

Pri zasebnem najemnem fondu pa gre za konkreten finančni strošek, ki ga na eni strani definira in pričakuje lastnik glede na tržno uporabno vrednost stanovanja, na drugi pa dohodkovna sposobnost najemnika. Če vlada lastniku njegovega interesa »ne prizna«, stanovanja ne bo dajal v najem, ga ne bo gradil v ta namen, torej ne bo vlagal v ta namen.

Če se ne ukvarja z drugim, ga nepravilno glede na druge kategorije stanovalcev pušča v stiski ter ga tako »primora, sili« v spremembo stanovanjskega statusa. Torej se bo pojavil v vrstah za socialna stanovanja ali ugodna posojila ali pa bo gradil na črno, stanoval v barakah in podobnih zasilnih rešitvah.

Dokler torej vlada teh stanovanj ne more zagotoviti na lokalni ravni (socialna stanovanja) niti spodbuditi trga, da jih gradi (neprofitni sektor), naj ostaja najemnik-socialni upravičenec v zasebnem najemnem sektorju na breme neposredne finančne subvencije občin bolj upravičen od njih kot kdor koli.

Pa se to ni zgodilo niti v socializmu niti takšnih namenov nismo zaznali zdaj, ko je reforma stanovanjskega sektorja že pravno izvedena in prisegamo na novo socialno pravičnost ter trg za finančno sposobne uporabnike. Najemniki tega sektorja so pač pravi marginalci, ranljivi in šibki v svojih možnostih in sposobnostih organiziranja.

Vse postsocialistične vlade se tega sektorja »izogibajo kot kuge« in to z dobrim razlogom: na tem področju se bodo morale spopasti s svojo odgovornostjo, intervencijami ter tudi stroški. Ob obilici drugih težav pa še vedno vztrajno tiščijo glavo v pesek. Posledice so kompleksne in se kažejo kot vrtenje reforme v prazno, v nezmožnosti preseganja transformacijske faze. Ne razvija se stanovanjsko gospodarstvo in ni socialne stanovanjske politike. Nihče več, ne nekdanji niti novi lastniki niso sposobni bodisi zainteresirani za prenovo ali gradnjo. Tisti, ki imajo sredstva (nekateri fondi v kombinaciji z močnejšimi gradbenimi investitorji), vsi želijo graditi le profitna, kadrovska in luksuzna stanovanja.

»Socialne probleme in rešitve« reklamirajo v tem trenutku le takšni, ki so ostali brez sredstev in brez uporabljivih stanovanj, vendar pa z mnogimi problemi denacionalizacije. Takšna institucija se je znašla v dilemi nelegitimnega obstoja, če si ne pridobi sposobnosti uresničitve svojih programov. Paradoksalno, potisnjena je v marginalni položaj tako kot njihovi uporabniki, in to v trenutku, ko socialne težave naraščajo v eksponentialni krivulji.

Povzemimo torej, da gre za dilemo uvajanja temeljne paradigme: postaviti temelje, spodbude ter pravne okvire za delovanje stanovanjskega gospodarstva na

eni strani; ter drugič, za usmerjanje ločene od prve, segmentirane ter socialno selektivne stanovanjske socialne politike. Šele ob jasnih okvirih te dualistične osnove bo možno presoditi obseg in načine poseganja v oba segmenta, saj nobeden ne deluje idealno, brez nezaželenih posledic. Brez te osnove in na novih merilih ovrednotene situacije z vsemi podatki sploh ne zmoremo presoditi, kako bodo posamezni posegi učinkovali ter kakšne so realne potrebe.

Nobena socialna politika ne more biti učinkovita, če dodeljuje denar tudi tistim, ki si lahko pomagajo sami, obenem pa ga zmanjkuje na najbolj kriznih področjih; paradoksalno je, da se ta model poseganja uveljavlja v imenu enakopravnosti ter socialne pravičnosti. Spregledamo torej rezultate, ki odkrivajo povečane razlike v temeljni porazdelitvi in dostopu do socialnih dobrin. Tukaj omejene ovire reforme je v bistvu napovedal z drugimi izpeljavami Bajt:

»Po razprodaji stanovanj po globoko podtržnih cenah ne bo nobene moralne podlage za dvig najemnine na tržno raven za državna stanovanja, tako nerazprodana stara, ki v njih stanujejo najšibkejši sloji, kakor tudi novozgrajena v prihodnosti. Tako se bo vlekla v nedogled večina nenormalnosti, značilnih za stanovanjski sektor v preteklosti. Socialistično (ne socialno) privatizacijo, ki jo je prejšnji režim dopuščal v mesečnih obrokih in le v ekonomskem smislu, je novi absolutiziral, spremenil v dokončno in brezpogojno in pravno sankcioniral« (1992:36).

Zelo nelagodno in podobno izzveni vprašanje, ki ga postavijo avtorji v reviji *Cities* (1993:185): kako se bo država oddolžila tistim, ki si niso mogli privoščiti odkupa, če gre v bistvu za implicitno priznanje lastništva v najemnem fondu nekdanjih družbenih stanovanj. Lahko bi dodali, kako razumeti pravice tistih, ki so v preteklosti prispevali v stanovanjske fonde, pa ničesar dobili (glej tudi Bajt, 1992:28–31). In končno, s kakšno stanovanjsko politiko ščititi stanovanjski standard le določenega deleža najemnikov (nekdanji družbeni sektor), ne pa vseh, torej tudi najemnikov v zasebnem fondu?

Sklenili so, tistega leta ob koncu 80-ih, preseči realsocialistična nasprotja, bilo pa bi tudi razumno spregledati, da si države blaginje (še)(ne moremo (več) privoščiti. Lahko pa si privoščimo razumnejšo in bolje zasnovano stanovanjsko politiko ter prestopimo rubikon prehodnega omahovanja. Pri tem nismo osamljeni, s tem problemom ter težavnimi odločitvami bomo enakopravno vstopili v Evropo.

LITERATURA

- BAJT, Aleksander. 1992. Gospodarski vidiki zasebljenja stanovanj. *Gospodarska gibanja št. 224*, Ekonomski inštitut Pravne fakultete, Ljubljana.
- ČERNIČ-MALI, Barbara. 1993. Moje sanje – majhno stanovanje?. *Urbani izziv št. 23-25*, U.I. RS: Ljubljana
- Housing Reform in Eastern Europe. (P. Baross & R. Struyk, Kingsley, Tajčman, Mines et al.), 1993, *Cities*, vol. 10, no. 3, UK, Australia, USA
- LUNDOVIST, Lennart. 1992. *Dislodging the welfare state*, Delft University press, The Netherlands
- RENAUD, Bertrand. 1991. *Housing Reform in Socialist Economies*, The World Bank Discussion Papers 125, Washington
- Rented Housing in Europe: Experiences and prospects, Research Conference at University of Örebro, August 1992
- SYKORA, Ludek. 1993. *City in Transition: The Role of Rent Gap in Prague's Revitalization*, Journal of economic and social geography B4, no. 4, KNAG, The Netherlands
- TELGARSKY, Jefferey P. and STRUYK, Raymond J. 1990. *Toward a Market-Oriented Housing Sector in Eastern Europe*, Urban Institute report 99-10, Urb. Inst. Press, Washington, D.C.
- VERLIČ Dekleva, Barbara. 1993. *Urban Mobility and Housing Shortages*, referat 5-9 junija Umea, Švedska 1991.
- Housing Policy in a post-Socialist state, referat 23-27. junija v Oslu, Norveška 1991, *Neznosna lahkost nove stanovanjske perspektive*, Teorija in praksa 8-9, Ljubljana
- SIMMIE J. & DEKLEVA J. (ed.), 1991. *Yuogoslavia in Turmoil*, Pinter, London, U.D.
- STANOVNIK, I. 1992. *Obletnica stanov. zakona: Kaj se je zgodilo in zakaj?*, Informativni bilten 6-7, Ljubljana
- VAN WEEESEF, J. & MUSTERD S. (ed.), (E. Clark, C. Hamnett, N. Smith), *Urban Housing for the Better-Off: Centrifugation in Europe*, Stedelijke Netwerken, Utrecht, The Netherlands