

Marta Rendla

# STANOVANJSKA POLITIKA V SOCIALISTIČNEM OBDOBJU – VLOGA DRŽAVE IN SAMOODGOVORNOST

Jugoslovanski tip socializma (kot se je uveljavil z uvajanjem delavskega samoupravljanja po letu 1949), ki ga je zaznamoval predvsem princip solidarnosti, je gradil družbo na vrednotah, kot so: svoboda, socialna trdnost, delovna ustvarjalnost, narodna socialistična zavest, izobrazba, kultura, solidarnost in enakost.<sup>1</sup> Splošni vrednostni družbeni kriteriji, veljavni na vseh področjih življenja, so bili tudi temelj socialne politike samoupravne

<sup>1</sup> Slovenija, Družbeni plan. *Resolucija o dolgoročnem razvoju*, str. 8.

družbe.<sup>2</sup> Zelo pomembna sestavina socialne in razvojne politike ter hkrati ključni dejavnik stanovanjskega gospodarstva je bila tudi stanovanjska politika = oblika javnega poseganja v zadovoljevanje stanovanjskih potreb prebivalstva.<sup>3</sup> Stanovanjsko področje pa je bilo tudi polje, kjer se je načelo solidarnosti prepletalo z načelom samoodgovornosti, čemur bom posvetila večji del pozornosti. Reševanje stanovanjskega vprašanja z velikim ekonomskim, socialnim, zdravstvenim in tudi kulturnim pomenom, ki ga ima stanovanje za človekovo varno in kakovostno življenje, je z izgrajevanjem socializma postalo splošna družbena naloga in zadeva. Socialistični ideologiji je bila lastna družbena odgovornost, ki je poudarjala pomen znanja, izkušenj in spoznanj, pridobljenih pri ustvarjanju materialnih in duhovnih pogojev življenja.<sup>4</sup> Znanje, izkušnje ter spoznanja naj bi vplivali na družbeno moč in odgovornost zaposlenih. Omenjeni atributi naj bi jim omogočali sodelovanje pri družbenih odločitvah in hkrati tudi razvijanje in zadovoljevanje lastnih potreb in interesov kot tudi potreb in interesov vse družbe.<sup>5</sup> Eden od ciljev samoupravnega socializma je bila visoka stopnja integriranosti med ljudmi v socialnem, delovnem in ideološkem pogledu.<sup>6</sup> Na področjih socialne varnosti, v t. i. družbenih dejavnostih, se je uvajalo idejo »integralnega samoupravljanja«. Cilji socialne in ekonomske politike so bili pravzaprav skupni: izboljšanje materialne osnove družbe za vsestransko in boljše zadovoljevanje potreb ljudi, delitev pridobitev ekonomskega razvoja/dobrin in krepitev socialne varnosti na načelu dela in solidarnosti, humanizacija delovnih in življenjskih pogojev, spodbujanje ustvarjalnosti itd.<sup>7</sup> Socialna politika v pogojih socialističnega sistema se je ukvarjala z življenjskimi in delovnimi pogoji celotnega prebivalstva in ni bila zaščitniška politika le za marginalne skupine prebivalstva, torej tistih, ki jih treba zaščititi.<sup>8</sup>

Prvo vrednostno načelo je bilo *delo*. Na delu in na lastnem delovnem prispevku v celotnem ekonomskem in družbenem napredku so temeljili posameznikov socialni položaj, socialna varnost in osebni razvoj. Bistveno vrednostno načelo pa je bilo *načelo solidarnosti*. Solidarnost je kot humano etično načelo predvsem oblika medsebojne pomoči ljudi, oblika humanizacije njihovih odnosov v procesu dela in življenja. V samoupravni socialistični družbi solidarnost ni bila le idejna opredelitev, temveč tudi oblika zavestne pripravljenosti in angažiranosti ljudi, torej

2 Šefer, *Socialna politika v socialistični*, str. 16.

3 Cigale, *Stanovanjska politika*, str. 263.

4 V večini razvitih držav najdemo vključevanje zaposlenih v procese odločanja oziroma različne oblike delavske participacije, v mnogih evropskih deželah je sodelovanje delavcev pri upravljanju podjetij celo uzakonjeno. Popularno se to imenuje ravnanje s človeškimi viri.

5 Slovenija, *Družbeni plan. Resolucija o dolgoročnem razvoju*, str. 7

6 Prav tam, str. 8.

7 Šefer, *Socialna politika v socialistični*, str. 13, 14.

8 Prav tam, str. 15.

tudi odgovornosti ljudi, da si, ko živijo in delajo skupaj, tudi pomagajo, da imajo razumevanje za tuje potrebe. Solidarnost je bila socialistično razredno načelo, ki je prihajalo do izraza zlasti na štirih področjih socialne politike: *izobraževanje, zdravstveno in socialno varstvo ter ustvarjanje pogojev za zaposlovanje*. Tu je bila solidarnost komplementarna z načelom delitve po delu. Solidarnost je prihajala do izraza tudi na področju takšnih potreb, ki v pogojih socializma niso mogle biti prepuščene samo ekonomskim merilom: *stanovanjsko področje, komunalna opremljenost, kultura itd.*, potem tudi na področju *zagotavljanja minimalnih življenjskih pogojev delavcev* (minimalni osebni dohodek v pogojih ekonomskih težav posameznih organizacij) *in ljudi, ki so socialno ogroženi*. Z zagotavljanjem socialnega varstva se le-tem zagotavlja minimalni življenjski standard ter minimalno pokrivanje skupnih potreb za vse prebivalstvo. Solidarnostno načelo se je uresničevalo tudi na področju *zagotavljanja življenjskih pogojev v starosti s pokojninskim sistemom*.<sup>9</sup>

Na stanovanjskem področju je po 2. svetovni vojni država s svojo stanovanjsko politiko oskrbovalne narave postala prevladujoč usmerjevalni dejavnik. Po uvedbi samoupravljanja 1951 so ključni nosilci stanovanjske politike, ki je tvorila integralni del socialne in ekonomske politike, postale delovne organizacije in samoupravne stanovanjske skupnosti. Značilnost stanovanjskega gospodarstva je bila, da so se v njem prepletali etatični, samoupravni in tržni odnosi in da sta soobstajala formalni (družbeni stanovanjski viri in družbena namenska sredstva za stanovanjska posojila) in neformalni model stanovanjske politike. Za prva povojna leta je bila značilna odločilna vloga centralne države pri oblikovanju in pridobivanju stanovanjskih virov - stanovanjskih posojil in najemnih stanovanj.<sup>10</sup> Odgovornost s centralne na republiško in mestno raven ter stanovanjske direkcije je prešla leta 1953. Nadaljnjo decentralizacijo je prinesla stanovanjska reforma leta 1965. Takrat so banke prevzele komercialna stanovanjska posojila, podjetja pa odgovornost za oskrbo zaposlenih z ugodnimi stanovanjskimi posojili in najemnimi stanovanji; gradbena podjetja pa so začela odločati o obsegu, količini in ceni zgrajenih stanovanj in jih prosto prodajati.<sup>11</sup> To je pomenilo začetek oblikovanja tržnih akterjev: ponudniki na stanovanjskem trgu so bila podjetja - povpraševanje pa so tvorili posamezniki, podprti s posojili podjetij, ter sama podjetja, ki so stanovanja kupovala in jih kot najemna oddajala zaposlenim.<sup>12</sup> S tem se je začel proces decentralizacije in deetatizacije pri alokaciji stanovanjskih virov, saj je postala vloga države pri najemni stanovanjski oskrbi v primerjavi z delovnimi organizacijami majhna.

9 Prav tam, str. 16-18.

10 Mandič, *Stanovanje in država*, str. 137.

11 Prav tam.

12 Prav tam.

Stanovanjska politika oziroma stanovanjsko gospodarstvo, s statusom dejavnosti posebnega družbenega pomena, je bila v samoupravnem socializmu del formalnega sistema, ki se je uresničevala z družbenimi viri. Poleg formalnih virov stanovanjske preskrbe pa so soobstajali tudi neformalni, zasebni viri, ki so zaradi omejenosti družbenih stanovanjskih virov in nezadoščanja vsem manifestnim potrebam dopolnjevali družbene stanovanjske vire in hkrati s sistemom stanovanjskega gospodarstva tvorili njegov komplementarni del, »sivo stanovanjsko gospodarstvo.«<sup>13</sup> Te neformalne oblike stanovanjske preskrbe, tj. samograditeljstvo, bi lahko ovrednotili kot znak višje razvitosti, kot tisto fazo v razvoju socialnih storitev, ki sledi obdobju dominacije države in ki namesto njenih institucionaliziranih, uniformiranih in standardiziranih storitev na načelu samoodgovornosti vnaša element samopomoči, samoorganizacije in samoproizvodnje;<sup>14</sup> možna pa je tudi druga interpretacija, po kateri bi lahko porast neformalnih oblik pomenil tudi bolj ali manj nujno kompenzacijo disfunkcij formalnega sistema. Ena takih disfunkcij sistema se je kazala v stanovanjski segregaciji, v neenaki dostopnosti do družbenih stanovanj. V socializmu sta bila družbeno/socialno stanovanje in vstop v najemništvo kazalec privilegiranosti in družbene neenakosti.<sup>15</sup> Ideja enakosti v socializmu je bila pomembna kot sredstvo legitimizacije sistema in njegovega razvoja.<sup>16</sup> V stanovanjski politiki pa načelo enakosti ni bilo do konca opredeljeno, ampak je bilo ohlapno definirano in zato odprto za različne interpretacije, kljub temu da je ustavno določilo vsem zagotavljalo pravico do družbenega stanovanja. Stanovanjska politika je institucionalizirala koncept enakosti, ki je poleg »potreb« priznaval tudi »zasluge.«<sup>17</sup>

Sistem stanovanjske oskrbe se je pri nas z obstojem le dveh tipov - lastno stanovanje in najemno družbeno stanovanje - razvil kot izrazito dvopolen.<sup>18</sup> Načelo dela, solidarnosti in vzajemnosti, svobodne menjave dela so bila načela, na katerih je temeljil koncept socializma; največjo uveljavitev le-teh pa sta jim omogočila ustava iz leta 1974 in Zakon o združenem delu. Eno izmed področij, ki je temeljilo na načelu solidarnosti, je bilo tudi omenjeno stanovanjsko področje. *Stanovanjsko gospodarstvo s statusom dejavnosti posebnega družbenega pomena je v jugoslovanski samoupravni družbi predstavljalo specifičen družbeni podsistem, v katerem je potekala stanovanjska reprodukcija.* Značilnost stanovanjskega gospodarstva v vsem obdobju je bila, da se je razvila veliko manjša ponudba kot povpraševanje. Stanovanjska preskrba (celota stanovanjske proizvodnje,

13 Mandič, O distribuciji stanovanjskih virov, str. 68.

14 Mandič, Prispevek k opisu stanovanjske preskrbe, str. 75.

15 Mandič, *Stanovanje in država*, str. 139.

16 Mandič, Prispevek k opisu stanovanjske preskrbe, str. 86.

17 Prav tam, str. 86.

18 Mandič, *Stanovanje in država*, str. 139.

distribucije in potrošnja stanovanja) oziroma stanovanjski viri so se delili na družbene in zasebne. Vzporedno sta torej obstajala formalni in neformalni sistem stanovanjske preskrbe - družbeni in zasebni sektor kot posledica različnih povojnih usmeritev stanovanjske politike. Družbeni stanovanjski viri so bili organizirani in formalizirani v institucijah stanovanjske politike, torej so bili del formalnega sistema. Družbene vire bi lahko ločili v: družbeni stanovanjski fond in družbena namenska sredstva za stanovanjska posojila ter združena sredstva vzajemnosti in solidarnost na ravni občin.<sup>19</sup> Institucionalna stanovanjska politika in gospodarstvo ter sistem financiranja so se v samoupravnem socializmu spreminjali skladno z gospodarsko-političnimi reformami. Sistem alokacije stanovanjskih virov se je pri nas v povojnem času pogosto spreminjal, zanj pa je bilo značilno, da se je država umaknila relativno zgodaj ter dala prostor »samoupravnemu modelu stanovanjske politike«, ki je stanovanje že v osnovi definiral predvsem kot ugodnost, ki izvira iz zaposlitve.<sup>20</sup> »Odgovornost za stanovanjsko preskrbo je tako že sredi šestdesetih let prešla deloma na trg deloma na podjetja, v sedemdesetih pa tudi na »samoupravne stanovanjske skupnosti«, namenjene marginaliziranemu delu prebivalstva.«<sup>21</sup> Ključni instrument in paradni konj samoupravne stanovanjske politike je bilo najemno družbeno stanovanje, pri katerem je ključno vlogo imela delovna organizacija.

Delovne organizacije so bile najpomembnejši kanal distribucije družbenih stanovanj - razpolagale so s svojimi stanovanjskimi skladi in pravilniki o njihovi delitvi. Pridobivanje in oddajanje najemnih stanovanj v socializmu sta bila sestavina skupne porabe/potrošnje v delovnih organizacijah.

Družbenemu stanovanju se je sredi sedemdesetih pridružilo na občinski ravni še solidarnostno stanovanje. Program solidarnostnih stanovanj je bil zasnovan kot dopolnilo delovnim organizacijam in je meril na tisti del prebivalstva, ki jih ni dosegla ugodnost iz zaposlitve: brezposelne, invalide, mlade družine itd.<sup>22</sup> V okvir sklada solidarnostnih stanovanj so pozneje prešla stanovanja iz splošnega ljudskega premoženja, pridobljena s povojnimi razlastitvami večjih zasebnih lastnikov stanovanj.<sup>23</sup> Obstajala so tudi nadomestna stanovanja za primere rušenja ter kadrovska stanovanja državnih organov za nosilce pomembnejših družbenih funkcij.<sup>24</sup> Poseben kanal distribucije družbenih stanovanj je bil prenos stanovanjske pravice na uporabnika stanovanja. Med manj razširjene načine dostopa do družbenega stanovanja so sodile nasilne vselitve, preureditev

19 Mandič, O distribuciji stanovanjskih virov v Sloveniji, str. 62.

20 Več o tem v: Mandič, Prispevek k opisu stanovanjske preskrbe, str. 66-89.

21 Prav tam, str. 86.

22 Mandič, *Stanovanje in država*, str. 138.

23 Mandič, O distribuciji stanovanjskih virov v Sloveniji, str. 63 in ista, *Stanovanje in država*, str. 139.

24 Prav tam.

nestanovanjskih prostorov, zamenjava stanovanj itd. Zasebni stanovanjski viri, med katerimi so dominirali viri sorodstva, pa so predstavljali zasebno sfero in so potekali pretežno neformalno. Bili so odraz zasebne pobude pri reševanju stanovanjske problematike. Obstajale so različne organizacijske forme stanovanjske politike oziroma različne poti do stanovanja. Narava stanovanjskega statusa oziroma lastništvo oziroma tip stanovanjske preskrbe je poznal različne tipe stanovanjske preskrbe: lastniško stanovanje, privatno stanovanje, združno stanovanje itd. Četudi so nekatere organizacijske forme stanovanjske preskrbe - stanovanje delovne organizacije - v času samoupravnega socializma prejemale formalno sistemsko podporo in poosebljale samoupravni model stanovanjske politike, v katerem je bila delovna organizacija opredeljena kot osrednji nosilec alociranja stanovanjskih virov, so se ob podpornih institucijah zunaj formalnega sistema stanovanjske politike razvijale tudi druge. Mislim predvsem na gradnjo v lastni režiji oziroma na samogradnjo, ki je kot odraz pripravljenosti, želje in samoodgovornosti posameznikov, da stanovanjsko vprašanje rešijo sami, konec osemdesetih let predstavljala drugi najpogostejši način stanovanjske preskrbe.<sup>25</sup> Pridobitev zasebnega, torej lastniškega stanovanja je bila poleg gradnje možna še z nakupom na trgu, dedovanjem ali darovanjem. Gradnja v lastni režiji je omogočala mobilizacijo relativno širokega spektra pomoči oziroma multiplikacijo virov posameznika: zasebna finančna sredstva so se oblikovala poleg dohodka iz dela in sive ekonomije še s sredstvi sorodstva, predvsem v obliki lastnega dela in dela širšega socialnega zaledja. Načelo solidarnosti v zasebni sferi se je kazalo skozi vzajemno pomoč pri delu sorodstva in soseske. Z družinsko medgeneracijsko solidarnostjo so se hkrati v obliki naturalnih virov (zemljišče, les, delo) nadomeščali tudi finančni viri.<sup>26</sup>

Za dinamiko graditev stanovanj v Sloveniji v povojnem obdobju je značilno, da je bila družbeno usmerjana in podvržena družbenim načrtom; stanovanjski fond je ob vsakokratnem popisu ob upoštevanju norme, da je vsakemu gospodinjstvu potrebno stanovanje, izkazoval primanjkljaj; struktura graditve stanovanj po lastništvu pa se je delila na družbeni in zasebni sektor ali na formalne in neformalne stanovanjske vire. Prav ta delitev pa odslikava, kako in v koliki meri so k reševanju stanovanjske problematike oziroma stanovanja kot temeljne trajne dobrine vsakega posameznika (torej kot so urejene stanovanjske razmere, ki imajo pozitiven vpliv na zdravje in storilnost posameznika, družine in družbe), pristopali družba na eni in posamezniki na drugi strani. Graditev stanovanj v zasebnem sektorju odraža stopnjo pripravljenosti in željo posameznikov, da stanovanjsko vprašanje rešijo sami. Dejstvo pa je tudi, da je stanovanje bilo in je najdražja

25 Mandič, Prispevek k opisu, str. 71.

26 Mandič, O distribuciji stanovanjskih virov, str. 63.

dolgoročna dobrina in da si jo mnogi zaradi visoke cene ne morejo pridobiti. Torej se pomoč družbe pri reševanju tega vprašanja na načelu solidarnosti in vzajemnosti kaže kot nujna. S prikazom reševanja stanovanjske problematike pa vendar želim pokazati, da ljudje v obravnavanem obdobju kljub poudarjenim načelom solidarnosti in vzajemnosti niso le brezbrizno in neodgovorno računali, pričakovali in čakali, da jim bo njihovo stanovanjsko vprašanje rešila družba. To potrjuje tudi dejstvo, da si je stanovanje delovne organizacije, kljub temu da je ta tip stanovanjske preskrbe poosebljal samoupravni model stanovanjske politike, ob koncu osemdesetih let v Jugoslaviji zagotovilo le 17 % populacije.<sup>27</sup> Glede na izvor gradnje so bile v prvem povojnem obdobju, do srede šestdesetih let, množičnejše družbene gradnje, potem pa je vse izrazitejša postala zasebna pobuda.

Stanovanja so se v prvih povojnih letih gradila skoraj izključno s splošnimi družbenimi sredstvi.<sup>28</sup> V obdobju od 1953-1961, torej od uvedbe novega gospodarskega sistema do poskusa gospodarske reforme, je stanovanjska gradnja v SR Sloveniji potekala neenakomerno. Razmahnila se je šele v letu 1958, ko je bil sprejet Zakon o nacionalizaciji najemnih zgradb in zemljišč.<sup>29</sup> Obseg graditve stanovanj se je od leta 1958 do leta 1962 povečeval tudi kot pozitiven rezultat izvajanja Perspektivnega načrta gospodarskega razvoja od leta 1957-1961, ki je skupaj z resolucijo Zvezne skupščine 1957 posvetil posebno pozornost stanovanju kot bistvenemu elementu za zadovoljitev življenjskih potreb in dviga življenjskega standarda.<sup>30</sup> V tem obdobju, natančneje v letu 1956, so bila za redno in nemoteno kreditiranje in financiranje graditve stanovanj zagotovljena finančna sredstva z *Zakonom o stanovanjskem prispevku*, ki ga je 28. decembra 1955 sprejela Zvezna ljudska skupščina.<sup>31</sup> Za področje negospodarstva oziroma družbene dejavnosti so se 1955 in 1956 tako ustanovili stanovanjski skladi in posebni namenski družbeni skladi. To je pomenilo upad deleža splošnega investicijskega sklada in proračuna na eni strani ter na drugi povečanje sredstev gospodarskih organizacij in decentraliziranih sredstev skladov, še zlasti stanovanjskega sklada.<sup>32</sup>

Od leta 1951 do 1961 se je število stanovanj v Sloveniji povečalo za 8 %, a dosežen uspeh je bil premajhen, da bi zadostil potrebam.<sup>33</sup> Dinamika graditve stanovanj je bila različna tudi glede na izvor gradnje. Npr.: Leta 1960 je bilo v Sloveniji sezidanih približno 2/3 ali 73,3 % družbenih in približno 1/3 ali 26,7 % zasebnih stanovanj. Delež graditev dokončanih individualnih stanovanj se

27 Mandič, Prispavek k opisu, str. 71.

28 Mlinar, *Slovenija 1945-1975*, str. 38.

29 Prav tam, str. 53.

30 Prav tam, str. 57.

31 Rajkovič, *Graditev stanovanj*, str. 1.

32 Mlinar, *Slovenija 1945-1975*, str. 48.

33 Roter, *Zidava stanovanj*, str. 16.

je v Sloveniji zmanjševal vse od leta 1953; v korist zasebnih stanovanj se je ta začel spreminjati po letu 1963, močneje pa po reformi leta 1965, tudi kot rezultat zakonskih sprememb glede financiranja stanovanjske graditve ter ustavitve dodeljevanja najemnih stanovanj v letu 1964.<sup>34</sup>

Obdobje 1960-1970 vključuje čas pred gospodarsko reformo in čas gospodarske reforme. Z gospodarsko reformo, ki je stanovanjskemu področju prinesla stanovanjsko reformo na podlagi *Resolucije o nadaljnjem razvoju gradbeništva* (oktober 1964)<sup>35</sup>, *Resolucije o razvoju stanovanjskega gospodarstva* (april 1965)<sup>36</sup> in *Temeljnega zakona o gospodarjenju s stanovanjskimi hišami v družbeni lastnini*,<sup>37</sup> se je povečal obseg namenskega varčevanja za stanovanja občanov in podjetij,<sup>38</sup> ki so združevali lastna sredstva z bančnimi in drugimi. Leta 1965 je bil sklad stanovanjskega prispevka, ki je ostal organizacijam združenega dela, ukinjen.<sup>39</sup> Ustanovila so se stanovanjska podjetja za gospodarjenje s stanovanjskimi hišami v družbeni lasti in z vlogo pri razširjeni reprodukciji najemnega stanovanjskega sklada. Leta 1965 je bila uzakonjena tudi graditev stanovanj za trg.<sup>40</sup> Odgovornost za stanovanjsko preskrbo je torej takrat prešla deloma na trg deloma na podjetja. Obseg graditve vseh stanovanj je v omenjenem obdobju ostal skoraj na nivoju preteklega obdobja. Pravzaprav je skupno število dokončanih stanovanj izkazovalo zastoj v gradnji le-teh. Dinamika stanovanjske gradnje po lastništvu pa se je bistveno razlikovala: povprečna letna stopnja graditve družbenih stanovanj je padala za 7,5 %, graditev stanovanj v zasebni lasti pa je rasla za 11,1 %.<sup>41</sup> Obdobje bi glede stanovanjske graditve lahko razdelili na dve dobi: od 1960-1964 in na obdobje od 1965-1970. Leto 1965 pomeni mejo, ko je začela gradnja zasebnih stanovanj tako hitro naraščati, da se je delež zasebnih stanovanj povečal od 26,7 % v letu 1960 na 57,3 % v letu 1970.<sup>42</sup> Porast gradenj zasebnih stanovanj je bil rezultat stanovanjske reforme, ki je omogočila distribucijo namenskih družbenih sredstev za stanovanjska posojila. Največ posojil za nakup ali gradnjo stanovanja/hiše so dali skladi skupne porabe delovnih organizacij, bančna kreditna sredstva na osnovi namenskega varčevanja ali vezave dinarskih sredstev in vezave ali prodaje deviz; manj pa združena sredstva vzajemnosti in solidarnosti na ravni občin.

34 Prav tam, str. 10.

35 Mlinar, *Slovenija 1945-1975*, str. 65.

36 Roter, *Zidava stanovanj*, str. 27.

37 *UL SR Slovenije*, št. 35, 1965.

38 Z gospodarsko reformo oz. s temeljnim zakonom o določanju in delitvi dohodka v delovnih organizacijah so podjetja dobila večjo možnost za izločanje sredstev iz ustvarjenega dohodka za družbeni standard (ta vključuje tudi stanovanjsko dejavnost).

39 Mlinar, *Slovenija 1945-1975*, str. 65.

40 Graditev stanovanj za prodajo/trg se je razmahnila po letu 1966 in dosegla največji delež v letu 1971.

41 Roter, *Graditev stanovanj*, str. 136.

42 Roter, *Zidava stanovanj*, str. 10.



V okviru raziskave o ravni družbenega standarda v podjetjih s področja gradbeništva in industrije gradbenega materiala, opravljene leta 1968 s strani Republiškega sveta Zveze sindikatov Slovenije, Centra za raziskovanje javnega mnenja po naročilu republiškega odbora Sindikata gradbenih delavcev Slovenije, so zaposlene v anketi spraševali, kakšno pot naj bi podjetja ubrala pri reševanju stanovanjskega vprašanja delavcev. Med petimi možnimi odgovori: 1. delovna organizacija naj da posojilo, preostala sredstva pa naj bi priskrbel posameznik sam; 2. vsakdo naj si kupi stanovanje sam - brez pomoči delovne organizacije; 3. delovna organizacija naj razdeljuje stanovanja brezplačno; 4. ne vem; 5. brez odgovora, se je 66 % anketiranih delavcev izreklo za takrat novejše načine reševanja stanovanjske problematike: delovna organizacija naj bi sodelovala in pomagala pri reševanju stanovanjskega vprašanja v okvirih svojih možnosti = akumulacij in dohodka - z dajanjem ugodnih kreditov delavcem, finančna sredstva pa naj bi prispevali tudi sami delavci.<sup>43</sup> Večina se je torej zavzemala za to, da se stanovanjsko vprašanje rešuje z združenimi sredstvi podjetja in interesentov za stanovanja. Večina je bila proti brezplačnemu dodeljevanju stanovanj, saj so menili, da je »klasično« nakupovanje in razdeljevanje stanovanj nerehalno.<sup>44</sup>

V obdobju 1971-1975 je bila skladno z ustavnimi in gospodarskimi spremembami uvedena tudi nova stanovanjska zakonodaja, po kateri so se vse odgovornosti za reševanje stanovanjske politike prenesle na republike in občine.<sup>45</sup> Kot dodatne organizacijske oblike so se razvile občinske samoupravne interesne skupnosti za stanovanje. Pravico do družbenega stanovanja je vsem zagotavljala ustava. Ker so ustavna določila in *Zakon o združenem delu* pomenili spremembe na vseh področjih, tudi stanovanjskem, v nadaljevanju na kratko podajam glavne značilnosti le-teh. Ustava iz leta 1974 in *Zakon o združenem delu* sta prinesla novosti na področju sistema javnega ali družbenega financiranja. Sistem javnega financiranja se je decentraliziral, za Slovenijo pa je bila značilna tudi t. i. notranja decentralizacija.<sup>46</sup> Javno oziroma družbeno financiranje je zagotavljalo sredstva za financiranje skupnih dejavnosti, kot so bile družbene dejavnosti in gospodarska infrastruktura, ter splošnih družbenih potreb, značilnih za državo. Pri tem so bili prispevki iz osebnih dohodkov temeljnih organizacij združenega dela namenjeni za zadovoljevanje skupnih potreb, davki, takse in druge davščine pa za zadovoljevanje splošnih potreb.<sup>47</sup> Značilnosti ureditve javnega financiranja

43 Rejc, *Družbeni standard-stanovanja*, str. 30-32.

44 Pod »klasičnim« nakupovanjem in razdeljevanjem so razumeli način reševanja stanovanjske problematike, ki so ga delovne organizacije uporabljale pred uveljavitvijo stanovanjske reforme: delovne organizacije so iz svojih sredstev kupile stanovanja in jih dale v najem delavcem.

45 Roter, *Zidava stanovanj*, str. 27, 28.

46 Borak, *Javne finance*, str. 1109.

47 Prav tam, str. 1110.

so bile deljene pristojnosti za urejanje finančnega sistema in vodenje fiskalne politike, ločeno financiranje skupne porabe in skupne razširjene reprodukcije.<sup>48</sup>

Družbeno financiranje je bilo razčlenjeno na financiranje splošne porabe, skupne porabe in skupne razširjene reprodukcije. Splošna poraba - po ustavi so bile to »splošne z ustavo določene družbene potrebe, ki se zadovoljujejo v družbenopolitični skupnosti« - je bila določena z njenim proračunom, financirana pa z davki iz dohodka TOZD-ov, osebnih dohodkov zaposlenih in dohodkov prebivalstva ter iz drugih virov, s taksami in drugimi davščinami. Organizacija delovanja ter financiranje skupne porabe in skupne reprodukcije sta bila tesno povezana z ustavno zamisljo »svobodne menjave dela«, ki je potekala prek samoupravnih interesnih skupnosti, namenjenih zagotavljanju storitev in dobrin s široko koristnostjo, tj. dobrin »posebnega družbenega pomena«. <sup>49</sup> Skupna poraba je bila financirana v samoupravnih interesnih skupnostih, pri čemer sta obstajali dve vrsti teh skupnosti. Samoupravna interesna skupnost za svobodno menjavo dela je skrbela za področja vzgoje in izobraževanja, znanosti, kulture, zdravstva in socialnega varstva, tj. otroškega varstva in socialnega skrbstva.<sup>50</sup> Tovrstne samoupravne interesne skupnosti so ustanovljali uporabniki storitev teh dejavnosti in izvajalci storitev. *Druga vrsta samoupravnih interesnih skupnosti, med katere so sodile tudi samoupravne stanovanjske skupnosti, je bila predvidena za združevanje sredstev v skupne sklade po načelih vzajemnosti in solidarnosti.* Te samoupravne interesne skupnosti so skrbele za področje pokojninsko-invalidskega zavarovanja, telesne kulture, zaposlovanja in stanovanjske dejavnosti, pri čemer pa ni šlo za organizirano zagotavljanje storitev, temveč le za zadovoljevanje skupnih potreb.<sup>51</sup> Te skupnosti so bile financirane iz prispevkov zaposlenih in iz njihovih osebnih dohodkov in iz dohodka TOZD-ov. Skozi samoupravne interesne skupnosti so delovne organizacije sodelovale pri financiranju, oblikovanju in delno tudi pri izvajanju programov (npr. zdravstva, otroškega varstva, stanovanjske gradnje in prenove itd.).<sup>52</sup> Na stanovanjskem področju je uvedba samoupravnih interesnih stanovanjskih skupnosti pomenila oblikovanje in financiranje dveh programov na občinski ravni: *program »vzajemnosti«* - dodeljevanje ugodnih posojil posameznikom in podjetjem za nakup stanovanj, in *program »solidarnosti«* - pridobivanje in oddajanje najemnih stanovanj socialno ogroženim skupinam (t. i. solidarnostna stanovanja) ter subvencioniranje najemnin (delno nadomeščanje stanarin).<sup>53</sup>

48 Prav tam.

49 Prav tam, str. 1111.

50 Prav tam.

51 Prav tam, str. 1112.

52 Mandič, *Stanovanje in država*, str. 141.

53 Prav tam.

Te inovacije so se uvajale postopoma. Leta 1972 je Skupščina SRS na podlagi Zakona o družbeni pomoči sprejela Resolucijo o nadaljnjem razvoju stanovanjskega gospodarstva, ki je na načelu solidarnosti predvidela oblikovanje »Solidarnostnega stanovanjskega sklada« v občinah za združevanje družbenih in zasebnih sredstev za graditev stanovanj ter reševanje socialnih problemov.<sup>54</sup> Konec istega leta je bil sprejet tudi Zakon o programiranju in financiranju graditve stanovanj. Sledil je tudi Zakon o stanarinah, pa Zakon o ugotovitvi vrednosti stanovanjskih hiš in stanovanj itd. Stanovanjska zakonodaja je kot nove oblike samoupravne organiziranosti v obdobju 1973-1975 uvedla samoupravne stanovanjske skupnosti. Te so se do leta 1977 skladno z Zakonom o samoupravnih stanovanjskih skupnostih delile organizacijsko na tri vrste samoupravnih stanovanjskih skupnosti: za graditev stanovanj, za družbeno pomoč v stanovanjskem gospodarstvu in za gospodarjenje s stanovanjskimi hišami v družbeni lasti.<sup>55</sup> Zakon o samoupravnih stanovanjskih skupnostih iz leta 1978 pa je uvedel enovito stanovanjsko skupnost.<sup>56</sup> Po ustavi in zakonu o združenem delu so nosilci odločitev v stanovanjskem gospodarstvu bili delavci v podjetjih in občani v krajevni skupnosti. Delavski sveti so kot osnovni organ samoupravljanja poslovno problematiko prepuščali menedžerjem, sami pa so se ukvarjali z »lažjimi vprašanji«, ki pa so bila za delavce precejšnjega pomena: z napredovanji, počitnicami, stanovanji.<sup>57</sup> Samoupravne stanovanjske skupnosti so kot prostor dogovarjanja o vseh zadevah stanovanjskega gospodarstva imele naslednje naloge: *večje angažiranje sredstev občanov, uvajanje ekonomskih najemnin, usmerjena graditev individualnih stanovanjskih stavb v lastnini občanov, razvoj stanovanjskega združništva, varčevanje za stanovanjsko graditev pod ugodnejšimi pogoji* itd.<sup>58</sup> Ekonomske najemnine naj bi omogočile normalno vzdrževanje in reprodukcijo stanovanjskega sklada in izpolnjen sistem solidarnosti za socialno varnost stanovalcev z najnižjimi osebnimi in skupnimi družinskimi dohodki. Čeprav so bile ekonomske stanarine predmet razpravljanja, pa je dejanski prehod na njih preprečila vsakoletna družbena intervencija. V obdobju uresničevanja srednjeročnega družbenega plana SR Slovenije 1971-1975, ki je predvideval izgradnjo okoli 55 000 stanovanj, je bil z družbeno akcijo plan skupne graditve presežen za desetino; družbeni plan za obdobje 1976-1979, po katerem naj bi dogradili 65 000 stanovanj, pa z dograjenimi 57 274 stanovanjskimi enotami načrta ni uresničil.<sup>59</sup> Za obdobje 1970-1980 je tudi značilno, da predvidena raven

54 Roter, Zidava stanovanj, str. 28.

55 Roter, Graditev stanovanj, str. 139.

56 *UL SR Slovenije*, št. 8, 1978.

57 Lydall, *Yugoslav socialism*, str. 90.

58 Roter, Graditev stanovanj, str. 137.

59 Prav tam, str. 136-137.

družbene graditve ni bila dosežena, medtem ko je graditev stanovanj v zasebni lasti s planom predvideno število preseгла. Družbena graditev je stagnirala, zasebna pobuda pa je naraščala, saj si je veliko ljudi z ugodnimi krediti samo pomagalo rešiti stanovanjski problem. Najemno družbeno stanovanje, ki je sodilo v »skupno porabo« in v domeno socialne varnosti, je imelo pomembno vlogo v socialistični paradigmi socialne pravičnosti.<sup>60</sup> Tudi solidarnostno stanovanje je bilo kot oblika stanovanjske preskrbe v javnosti in med akterji stanovanjske politike izjemno poudarjeno, saj je pomenilo utelešenje načela solidarnosti kot izenačevanja možnosti za vse. Dejansko pa so bili rezultati tega programa, kot kažejo sociološke raziskave komaj omembe vredni. Skladi solidarnosti in vzajemnosti na ravni občin, namenjeni socialno ogroženim, mladim, udeležencem NOV, upokojencem in drugim,<sup>61</sup> so dali še najmanj posojil za nakup ali gradnjo stanovanja/hiše. Po podatkih popisa Ministrstva za varstvo okolja in urejanja prostora (MVOUP) leta 1990 so družbena stanovanja obsegala 33 % vsega stanovanjskega sklada, od tega solidarnostna stanovanja 4 %. Lastniška struktura najemnega družbenega sklada stanovanj pa je bila porazdeljena med občine (30 %), državo (2 %) in podjetja (68 %).<sup>62</sup>

Jugoslovanska urbana sociologija je na podlagi empiričnih raziskav ugotovila, da so pri pridobivanju družbenih stanovanjskih virov višje statusne skupine (glede na dohodek, družbeno moč in pripadnost socialni kategoriji) ter prebivalci mest uspeli v večji meri mobilizirati te vire, torej je distribucija družbenih stanovanj šla v prid višjih statusnih skupin.<sup>63</sup> Zagotovitev stanovanja delovne organizacije je bila torej bolj značilna za urbana okolja, diferencirala pa se je tako socialno kot starostno. Pri tem tipu stanovanjske preskrbe so imele izrazito prednost višje izobrazbene skupine, pri čemer so višji sloji tudi pogosteje kot nižji pričakovali, da bodo dobili družbeno stanovanje.<sup>64</sup> Ugodnosti tega tipa stanovanjske preskrbe pa so v večji meri uživali starejši kot mlajši, saj je bila delovna doba pomemben kriterij pravilnikov o delitvi stanovanj delovnih organizacij.

V osemdesetih letih je razširjenost uporabe zasebnih, predvsem sorodstvenih virov, ko je stanovanjski problem na ta način rešilo 40 % prebivalstva, izkazovala, da je stanovanjsko gospodarstvo kot formaliziran sistem stanovanjskih virov komaj še paradigmatično.<sup>65</sup> Neformalne oblike stanovanjske preskrbe so se nasproti formalnemu modelu, inkorporiranem v stanovanjski politiki, ki po obsegu ni dosegel takšnega števila populacije, da bi se pokazal kot dominanten,

60 Mandič, *Stanovanje in država*, str. 140.

61 Roter, *Graditev stanovanj*, str. 137.

62 Mandič, *Stanovanje in država*, str. 139.

63 Mandič, *O distribuciji stanovanjskih virov*, str. 60, 67.

64 Mandič, *Prispevek k opisu stanovanjske preskrbe*, str. 71.

65 Mandič, *O distribuciji stanovanjskih virov*, str. 69.

pokazale kot oblike s širšim dometom.<sup>66</sup> Lastna hiša z vrtom, kot so pokazale javnomnenjske raziskave, je tudi postala najbolj zaželena oblika stanovanja.<sup>67</sup>

Samoupravni model stanovanjske politike je v drugi polovici osemdesetih let izgubljal podporo in legitimnost. Izpraznil se je tako vrednostno kot finančno. Prevladalo je mnenje, da ni ne socialno pravičen ne gospodarsko učinkovit. Pri dostopu do stanovanja ni odpravil družbenih neenakosti; gospodarska neučinkovitost pa se je kazala zlasti z rastočo ceno stanovanj v družbeni gradnji ter s slabim vzdrževanjem stanovanj in odsotnostjo spodbud za vlaganje v stanovanje.<sup>68</sup>

## VIRI IN LITERATURA

### Objavljeni viri:

UL SR Slovenije – Uradni list SR Slovenije, št. 35, 1965.

UL SR Slovenije – Uradni list SR Slovenije, št. 5, 1972.

UL SR Slovenije – Uradni list SR Slovenije, št. 8, 1978.

### Literatura:

Borak, Neven, Javne finance. V: Fischer, Jasna... [et al.] (ur.). *Slovenska novejša zgodovina : od programa Zedinjena Slovenija do mednarodnega priznanja Republike Slovenije : 1848-1992*, 2. Ljubljana : Mladinska knjiga : Inštitut za novejšo zgodovino, 2005, str. 1109-1112.

Lydall, Harold. *Yugoslav Socialism : Theory and Practice*. Oxford : Clarendon Press, 1984.

Cigale, Marija. Stanovanjska politika. V: Javornik, Marjan (gl. ur.). *Enciklopedija Slovenije*, zv. 12: *Slovenska n – Sz*. Ljubljana : Mladinska knjiga, 1998, str. 263-264.

Mandič, Srna. O distribuciji stanovanjskih virov v Sloveniji. *Družboslovne razprave*, 3, 1986, št. 4, str. 59-71.

Mandič, Srna. Prispevek k opisu stanovanjske preskrbe v Jugoslaviji ob koncu osemdesetih let. *Družboslovne razprave*, let. 8, 1991, št. 12, str. 66-89.

Mandič, Srna. *Stanovanje in država*. Ljubljana : Znanstveno in publicistično središče, 1996.

66 Mandič, Prispevek k opisu stanovanjske preskrbe, str. 75.

67 Mandič, *Stanovanje in država*, str. 142.

68 Prav tam.

Mlinar, Branko. *Slovenija 1945-1975*. Ljubljana : Zavod SR Slovenije za statistiko, 1975.

Rajkovič, Velimir. Graditev stanovanj v letu 1956. *Prikazi in študije*, l. IV, 1958, št. 1, str. 1-11.

Rjec, Henrik. *Družbeni standard - stanovanja, rekreacija, izobraževanje, prehrana ...* Ljubljana : Republiški Svet Zveze sindikatov Slovenije, Center za raziskovanje javnega mnenja, 1969.

Roter, Ljudmila. Zidava stanovanj in stanovanjski fond v Sloveniji. *Prikazi in študije*, l. XIX, 1973, št. 2, Ljubljana, str. 9-29.

Roter, Mila. Graditev stanovanj in upravljanje stanovanjskega sklada. *Prikazi in študije*, l. XXVI, 1981, št. 11-12, str. 136-143.

Slovenija, Družbeni plan. *Resolucija o dolgoročnem razvoju socialistične republike Slovenije*. Ljubljana : ČZP »Komunist« in Zavod SRS za planiranje, 1973.

Šefer, Berislav. *Socialna politika v socialistični samoupravni družbi*. Ljubljana : Delavska enotnost, 1981.