

Srna Mandič

PRIVATIZACIJA STANOVANJSKE PRESKRBE

Privatizacija stanovanjske preskrbe je eden od vidnih trendov razvoja stanovanjskih politik razvitih družb od srede sedemdesetih let in je kot tak izval namajhno pozornost raziskovalcev. Članek povzema nekaj diskusij o dinamiki in učinkih privatizacije v razvitih družbah ter to navezuje na Kemenyjevo konceptualizacijo soodvisnosti struktur različnih oblik potrošnje in urbanega prostora. Ob koncu je govora o pojavnih oblikah privatizacije pod socializmom, kjer je imel ta pojav nekaj navidez podobnih elementov kot v razvitih družbah, vendar pa je bila njegova logika povsem drugačna.

Privatization has been recognized as an outstanding trend in the housing policies of the advanced industrial societies from the mid 70's, thus being a great challenge for its observers. The article summarizes some of the discussions concerning the dynamics and the results of the trend. It is also referred to Jim Kemmeny's concept of interdependent structures of different forms of consumption and the urban space. Finally privatization is discussed as it has manifested under socialism. It is argued that some of its forms may be similar to those in the advanced countries yet its logic differs considerably.

privatizacija, stanovanjska politika, stanovanjska preskrba, kolektivizirani in individualizirani tipi potrošnje

Uvod

Privatizacija je danes pri nas – podobno kot v drugih vzhodnoevropskih deželah – zelo aktualen pojem, ki označuje spreminjanje lastniške strukture, natančneje prehanje državne ali družbene lastnine v privatno. Kar zadeva stanovanja, je v tem prostoru ta pojem že kar sinonim za njihovo prodajo v privatno lastnino. Kljub svoji

mikavnosti pa ta tema v članku ne bo imela osrednjega mesta. Nasprotno, v njem bi rada pokazala prav na širša pojmovanja privatizacije, ki jih je sodobna sociologija stanovanja razvila v razvitih družbah kot odgovor na spremembe, do katerih je prišlo v zadnjem desetletju in pol v strukturi njihovih stanovanjskih politik. Tam je namreč privatizacija konceptualizirana kot trend prenašanja odgovornosti za stanovanjsko preskrbo z države na trg, prodaja državnih stanovanj v privatno last pa je le eden od pojavov, ki spremljajo privatizacijo in se celo pojavlja pod drugim imenom – ponavadi mu rečejo konverzija (npr. Lundqvist, 1983). Interpretativne razsežnosti tako pojmovane privatizacije so seveda širše, saj zadevajo samo strukturo stanovanjske politike in procesa potrošnje – in prav z njimi se bomo ukvarjali v tem članku.

Privatizacija v smislu zmanjšane vloge države v stanovanjski preskrbi je bila tematizirana tudi v vzhodnih deželah, in to že znatno pred začetkom devetdesetih let. Pri tem so izstopali madžarski sociologi, ki so se edini iz takrat še socialističnega tabora vključili v mednarodno strokovno diskusijo. Refleksija madžarskih izkušenj v stanovanjski politiki je imela širši pomen, saj je ob tem prišlo do kritične sociološke tematizacije socialističnega modela stanovanjske politike ter polemike o tem, ali v socializmu državna alokacija stanovanj družbene neenakosti med sloji večja bolj kot tržna alokacija ter kako potemtakem umikanje države iz stanovanjske preskrbe sploh vrednotiti. O tem bo govora v zadnjem delu članka.

Trend prestrukturiranja stanovanjskih politik razvitih družb

Privatizacija velja v zadnjih dveh desetletjih za eno najpomembnejših in najbolj vidnih usmeritev v stanovanjskih politikah razvitih družb. V najsplošnejšem smislu pomeni prenašanje odgovornosti za stanovanjsko preskrbo z države na trg. Kaže se v vse večji vlogi privatnega finansiranja, privatne zidave in privatnega lastništva stanovanjskega sklada. Ta trend se je začel kazati v sedemdesetih letih, ko je država postopno začela manjšati svoje direktno poseganje v stanovanjsko preskrbo. Do takrat je bila država s svojimi neposrednimi subvencijami proizvajalcem (npr. v petdesetih in šestdesetih letih je podpirala programe množične zidave) v stanovanjsko preskrbo dokaj vpletena. Z uspešnim stimuliranjem stanovanjske zidave je prispevala k odpravljanju stanovanjskega primanjkljaja. V sedemdesetih letih je bil ta primanjkljaj skorajda odpravljen, država pa je odgovornost za stanovanjsko preskrbo začela vse bolj prenašati na trg ter temu ustrezno prilagodila svoje podporne instrumente. Od neposrednih subvencij producentom se je preusmerila k subvenciji potrošnikov: najemnikom je subvencionirala najemnine, lastnikom pa je nudila davčne olajšave.

Te posredne oblike stanovanjskih subvencij – osrednji del privatizacije – so vodile k porastu privatnega lastništva ter pomenile izziv tradicionalnim pojmovanjem "levice" in "desnice", saj so bile skoraj enako privlačne za stranke sicer različnih ideoloških orientacij (Adams,1987:127-152).

Nasploh je privatizacija v sociologiji sprožila vrsto polemik o svojih učinkih in perspektivah na stanovanjskem področju in v širšem kontekstu prestrukturiranja države blaginje.

Dinamika privatizacije

Obstajata različni razlagi dinamike privatizacije kot dolgoročnega oziroma kratkoročnega trenda.

Harloe (1981) razlaga sodoben pojav privatizacije kot fazo v dolgoročnem procesu, v katerem stanovanjska preskrba prehaja iz ene v drugo obliko komodificiranosti: od privatne najemne, ki je prevladovala ob začetku stoletja, v danes prevladujočo "moderno in (z vidika kapitala) najučinkovitejšo obliko – zasebno lastništvo". Vmesno obdobje, v katerem je prevladovalo najemno socialno stanovanje, razlaga kot prehodno obdobje. Zato Harloe tudi ne govori o privatizaciji, ampak o rekomodifikaciji.

Večina avtorjev pa se ukvarja z razlago kratkoročne logike in dinamike privatizacije. Po njihovem mnenju prva faza privatizacije sovпада s koncem t.i. "zlatega obdobja" socialnega stanovanja v prvi polovici sedemdesetih let.

Do takrat je stanovanjska gradnja, zlasti v obliki t.i. socialnih stanovanj (t.i. local authority housing, council housing, public housing), skoraj v vseh deželah OECD-ja konstantno naraščala. To je bil čas ambicioznih programov množične stanovanjske gradnje, namenjene oddajanju. Država je tu nastopala kot investitor, soinvestitor ali pa je gradnjo drugače subvencionirala. Skratka, njeno posredovanje je bilo usmerjeno v sfero ponudbe, v njeno sofinansiranje oz. subvencioniranje. V marsikateri deželi so bili ravno programi izgradnje socialnih stanovanj osnova za razvoj gradbeništva.

Ta tip najemnih stanovanj je v obdobju neposredno po vojni marsikje predstavljal zaželeno obliko stanovanjskega statusa večine delavskih gospodinjstev. Dajal je socialno varnost, dokaj ugoden standard, nove soseske pa so se zdele prijetno stanovanjsko okolje (Jordan,1987) Sčasoma je ugodni image začel bledeti, nekaj zaradi kopice različnih problemov,¹ s katerimi so se soočali stanovalci in upravljalci sosesk,

1 Med drugim je tudi pogosto previsoka gostota naselitve, neustrezna infrastruktura oprema in prometna povezanost bistveno pripomogla h konfliktnemu ozračju v soseskah. Pogosto je bilo v njih zaslediti "koncentracijo revščine" in njeno segregacijo.

nekaj pa tudi zato, ker je odprava količinskega stanovanjskega primanjkljaja aktualizirala vprašanje kvalitete.

V procesu privatizacije, ki sledi temu obdobju, se kažeta dve dokaj različni fazi, ki ju je opredelil Tosics (1987).

Prva faza sovpada s koncem "kvantitativnega stanovanjskega primanjkljaja" v prvi polovici sedemdesetih let. K njegovemu zmanjšanju je bistveno pripomoglo državno subvencioniranje stanovanjske ponudbe. Vendar pa je z odpravo oz. zmanjšanjem količinskega stanovanjskega primanjkljaja ta oblika državne intervence postala problematična. Šlo je za zelo velik državni izdatek, ki zdaj ni več dajal pravih učinkov, saj je bil s socialnim stanovanjskim skladom nezadovoljen čedalje večji del prebivalstva.

Kot odgovor temu je sledila sprememba stanovanjske politike. Država se iz stanovanjske sfere ni umaknila, pač pa je svojo finančno pomoč preusmerila od proizvajalcev k samim uporabnikom: subvencionirala je davke na lastniška stanovanja ter najemnine v najemniških stanovanjih. Na ta način je odgovornost za stanovanjsko preskrbo preložena na trg, vloga države pa se je omejila na to, da je skupine prebivalstva finančno usposobila za to, da so na stanovanjskem trgu lahko nastopile v vlogi plačila zmožnega in zahtevnega povpraševanja, kar naj bi pomenilo tudi pritisk v smeri večje kvalitete novih stanovanj.

Bistvo prve faze privatizacije je v spremembi strategije državnega subvencioniranja stanovanjskega področja. To se je dogajalo ob še vedno naraščajoči stanovanjski proizvodnji in v razmerah gospodarske konjunktore, ki je za finansiranje stanovanj zagotavljala dokajšnjo maso kapitala. Vzgib za spremembo je prišel iz samega stanovanjskega področja in je bil posledica odpravljenega oz. zmanjšanega stanovanjskega primanjkljaja.

Druga faza privatizacije se od prve razlikuje tudi po vzgibu. Ta je bil posledica velikih gospodarskih sprememb, ki so jim sledile politično-ideološke. Zaradi ekonomske recesije so bile države prisiljene zmanjševati svoje izdatke, ob dvigu obrestnih mer pa se je zmanjšalo tudi splošno zanimanje privatnega kapitala za investiranje v stanovanja.

Te pojave na ekonomskem področju je spremljal ideološki zasuk v desno, ki je prinesel tudi nasploh negativno vrednotenje državnega posredovanja. Ko pa se je kasneje - zaradi padajočega življenjskega standarda - povpraševanje po socialnih stanovanjih spet okrepilo, so imele zahteve po njegovem povečanju kaj malo možnosti za uspeh, saj so bile v nasprotju s sedaj že splošno tendenco krčenja državnih izdatkov. Ob manjšajoči se stanovanjski gradnji je posebej hitro upadal delež najemnih stanovanj.

Za razliko do prve faze privatizacije se je zdaj državno poseganje na stanovanjsko področje nasploh zmanjšalo in se preusmerilo k podpiranju stanovanjske privatne lastnine.

Take značilnosti privatizacije se najbolj plastično kažejo v prodaji socialnega stanovanjskega fonda v privatno lastnino. Najbolj tematiziran je bil ta pojav v Veliki Britaniji.

Prodaja občinskih stanovanj

Polemike o učinkih prodaje občinskih stanovanj so se v Veliki Britaniji, kjer je ta pojav najmočnejši in tudi najbolj v središču pozornosti, sprožile že konec šestdesetih let.

Od "zakotnih izoliranih ideoloških bitk na področju stanovanjske potrošnje" so prerasle v veliko bolj splošne polemike o privatizaciji (Forrest in Murie, 1987).

Prodaja občinskih stanovanj je eno od najpomembnejših spornih vprašanj v britanskih ideološko-političnih medstrankarskih disputih. Pripisujejo ji ekstremno različen pomen: od tega, da prinaša osvoboditev najemnikov izpod kontrole občinske uprave ter prispeva k enakomernejši porazdelitvi bogastva, do tega, da pomeni diverzijo, ki prelaga strošek za stanovanje na del delavskega razreda.

Pojav razkriva, pa tudi sam ustvarja, dokajšnjo ideološko zmedo, katere velik del gre na račun dejstva, da sta podobne sodbe o njem izrekala dva sicer nasprotna ideološka tabora: levičarska kritika v sedemdesetih letih ter filozofija nove desnice v osemdesetih letih.

Poleg očitkov, da občinska stanovanja prispevajo le k stabilizaciji in kontrolabilnosti kapitalistične družbe, ne pa k njenemu revolucioniranju, je britanska levičarska kritika oblikovala tudi argumente, ki jih je kasneje sprejela desnica in z njimi podprla svoje strategije krčenja javnih programov.

Posebno vlogo je tudi odigrala kritika novih sosesk - prav tu so se namreč občinska stanovanja zgoščala - njihovih neustreznih arhitekturnih in urbanističnih designov ter načinov upravljanja. Stanovanjski standard se je z njimi sicer izboljšal, toda represivno ravnanje lokalne birokracije pri njihovem upravljanju in alokaciji je vzbujalo številne proteste in kritike. Šlo je predvsem za stil upravljanja v njih, ki je bil v znaku agresivnega paternalizma ter "proizvodnje uslug" zaradi posla in zaslužka uslužbencev. Ta stil upravljanja je izzival v stanovanjskih soseskah številne konflikte, saj ni puščal prostora za lokalno participacijo in odločanje. Konflikti ob upravljanju s soseskami so pogosto izzvali množično mobilizacijo stanovalcev in širšega podpor-

nega okolja v obliki t. i. urbanih bojev.² Te kritike so našle "novega, nezaželenega zaveznika v antiplanskih in antidržavnih ideologijah nove desnice, predstave o samopomoči, decentralizaciji in samodeterminaciji pa so bile prevedene v demokracijo prostega individua, ki tekmuje na prostem trgu" (Forrest in Murie, 1987:47).

Britanska laburistična stranka se je ob uzakonitvi pravice odkupa občinskih stanovanj programu prodaje uprla, vendar pa ni dobila dovolj široke podpore. Mobilizacijski potencial je bil namreč že razpršen: najemnikom, ki bi stanovanje zmogli kupiti, so programi odprodaje ponujali zelo ugodno priložnost z velikim popustom, najemniški status pa je postal še manj vabljev tudi zaradi sočasnega dviga najemnin. Tako je med najemniki prišlo do polarizacije: tisti, ki so prebivali v boljših občinskih stanovanjih, v boljših soseskah in ki so zmogli odkup, so to storili pod zelo ugodnimi pogoji. Tiste, ki so stanovali v slabih stanovanjih, v slabših soseskah in so imeli nižje dohodke, pa program prodaje sploh ni zanimal, saj so se ukvarjali s problemi visoke najemnine.

Argument britanskih laburistov, da množična prodaja najboljših občinskih stanovanj problemov v stanovanjskem sektorju ne bo izboljšala, je ostal brez množične podpore. Njihova kasnejša manj odklonilna stališča do prodaje občinskih stanovanj pa so po Forreštu že tudi pomenila priznanje političnega zmagoslavja konzervativne stranke.

Kakšni so bili učinki prodaje stanovanj? Prvič, prišlo je do polarizacije med tistimi, ki jim je uspelo stanovanje odkupiti po zelo ugodnih pogojih, in onimi, ki tega niso zmogli in imajo sedaj manjšo možnost izbire najemnega stanovanja, slabšo kvaliteto in višjo najemnino.

Drugič, dokajšnje zmanjšanje občinskih stanovanjskih skladov kaže veliko lokalno variabilnost. Odprodaja je regionalne razlike v stanovanjski preskrbi še povečala, saj je bilo največ prodaj v okoljih, kjer je bilo najemnih stanovanja že prej manj. Rezultat je še večja regionalna polarizacija stanovanjskega statusa. Prodaja je najhitreje napredovala v razvijajočih se manj urbaniziranih mestnih obrobjih, veliko počasneje pa v revnejših področjih mestnih središč ali v stigmatiziranih socialnih soseskah. Prispevala je torej k novemu tipu diferenciacije med predmestnimi deli, v katerih prevladujejo lastniška stanovanja, in središčnimi deli, kjer prevladujejo javna ali privatna najemna stanovanja. Vzorec prodaje je bil selektiven tudi po drugem kriteriju: med prodanimi stanovanji skorajda ni stanovanj v stolpnica. Selektivna prodaja občinskih stanovanj ne prispeva le k večji razliki med tipi stanovanj v

2 Ob tem velja opozoriti na stališče, da tak nedemokratski način upravljanja in problematika, ki jo sproža, ni železni zakon države blaginje, marveč le ena od možnih oblik (Jordan, 1987). V prid temu stališču govori tudi dokajšnja lokalna varieteta, pri čemer npr. Liverpool slovi kot mesto, ki se je uspešno izognilo takim problemom ter občinskim stanovanjem zagotovilo tudi zelo uspešne arhitekturne in urbanistične rešitve.

privatnem in javnem sektorju, ampak tudi pogloblja socialno distanco med tema tipoma stanovanskega statusa (Forrest in Muric, 1987).

Stanovanjski status, socialni status in privatizacija

Privatizacija je z različnimi ukrepi favorizirala lastniški stanovanjski status in nasprotovala najemnemu statusu. Kakšne so sploh značilnosti teh dveh, sicer dominantnih tipov stanovanjskega statusa?

Bistvena razlika med njima je v tem, da najemni status nudi le stanovanjsko preskrbo, medtem ko lastniški status poleg tega opravlja tudi funkcijo shranjevanja (kopičenja) premoženja ter njegovega prenosa z ene generacije na drugo (Jordan, 1987).

Po Saundersu je specifičnost lastniškega statusa v tem, da izraža osebno identiteto ter pomeni vir "ontološke varnosti". Lastništvo doma naj bi bilo "eden od osnovnih eksistencialnih parametrov jaza in socialne identitete" ter "mnogim ljudem lahko delno zmanjša občutek odtujenosti, nemoči in fatalizma sodobnih množičnih družb" (Saunders, 1989:184).

Za razliko do njega Forrest (1987) sodi, da dosedanji tipi socialnega stanovanja tega večinoma resda niso nudili, vendar pa to še ni nikakšen železni zakon. Tudi Williams k prejšnji dilemi ugotavlja, da pomena "doma" ni možno omejiti na privatno lastništvo. "Dom je tam, kjer imaš srce, ta občutek pa ni značilnost le enega stanovanjskega statusa" (Williams, 1987:157).

Degradacija prestiža najemniškega stanovanjskega statusa, zlasti v t. i. socialnem stanovanju, je v Veliki Britaniji očitna. Najemno stanovanje se je od univerzalnega javnega programa vse bolj spreminjalo v rezidualno obliko statusa, namenjenega predvsem tistim, ki si lastništva ne morejo privoščiti. To so predvsem marginalizirani deli prebivalstva: ljudje z neredno zaposlitvijo ali brez nje ter nepopolne družine. Ali je te ugotovitve upravičeno posploševati? Zdi se, da ne povsem. Na Švedskem, denimo, se najemni status ni marginaliziral v tem smislu, vpeljanih pa je tudi nekaj programov za njegovo revitalizacijo (Elander, 1990).

Na drugi strani ostaja nedvomen ekonomski pomen lastniškega statusa, saj ta omogoča vstop v stanovanjski trg, kar le izjemoma prinese izgubo (npr. nenadni izpad dohodka onemogoči odplačilo kredita). Najverjetneje je, da se bo lastnik po stanovanjskem trgu pomikal navzgor, v višji cenovni razred, dokler bodo segali njegovi dohodki in potrebe gospodinjstva, ali pa navzdol, če se odloči del svojega kapitala naložiti drugače (Jordan, 1987). Bistvenega pomena je, kakšni so pogoji vstopa na stanovanjski trg za tiste, ki kupujejo prvič, ko je selekcija največja.

Kakšne okoliščine spodbujajo lastniški status? Jordan (1987) navaja dve vrsti. Prvič, če je ponudba nepremičnin za najem manj ugodna od ponudbe nepremičnin za

nakup. Drugič, če cene stanovanj naraščajo vsaj tako hitro kot druge cene in lahko posameznik z vlaganjem lastnega dela v stanovanje (popravila in izboljšave) k svojemu bogastvu prispeva več, kot bi z zaslužkom iz dodatne zaposlitve.

Nasploh pa velja, da je prevlada lastniškega stanovanjskega statusa v razvitem svetu v tesni zvezi z deležem prebivalstva, ki ima stabilno, dobro plačano zaposlitev (Harloe, 1981). Med stanovanjskim statusom in socialnim statusom, zlasti zaposlitvenim, obstaja dokajšnja zveza. V obdobju ekonomske recesije obstaja dokajšnja razlika med tistimi, ki so zaposleni, in onimi, ki so s trga delovne sile izločeni z zgodnjo upokojitvijo, dolgoročno nezaposlenostjo, ter mladimi brez prve zaposlitve, ki na trgu delovne sile predstavljajo "presežno populacijo".

Po Forrestru (1987) obstaja jasna zveza med občinsko stanovanjsko preskrbo in skupino, ki je politično, socialno in ekonomsko marginalizirana: v občinskem stanovanju prebiva več kot polovica gospodinjstev z nezaposlenim roditeljem, dve tretjini dolgoročno nezaposlenih, znaten delež nepopolnih družin in upokojencev.

Medtem ko je bila množica zaposlenih pritegnjena v privatizirane oblike potrošnje, kot je npr. lastniško stanovanje, doživljajo marginalizirani deli populacije poslabšanje tako v kvaliteti kot obsegu javnih uslug in bonitet.

Rezultati privatizacije

Privatizacija je v stanovanjski sferi povzročila vrsto zelo vidnih učinkov, seveda pa je vprašanje njihovega dolgoročnega vpliva odprto.

S privatizacijo se je zmanjšal obseg državnega financiranja stanovanjske gradnje in tudi njen output, merjen v številu novoizgrajenih stanovanj na 1000 prebivalcev. Isti trend je bilo opaziti tudi v vzhodnoevropskih deželah, le da je sledil z nekajletnim zamikom (Tosics, 1987).

Državno financiranje se je bistveno prestrukturiralo in se od javnih programov preusmerilo v stimuliranje privatne stanovanjske lastnine. Tako se je v Veliki Britaniji razmerje med sredstvi, ki jih je država namenjala lastnikom stanovanj (davčne olajšave) in najemnikom (subvencioniranje najemnine), bistveno spremenilo. V začetku sedemdesetih let sta bila ta zneska izenačena, v začetku osemdesetih let pa je subvencija lastnikov stanovanj štirikratno presegala subvencijo najemnikov (Jordan, 1987).

Kako pa je privatizacija vplivala na ponudbo in alokacijo stanovanj? Jordan (1987) za Veliko Britanijo navaja naslednje učinke. Podpiranje lastništva stanovanja je povzročilo množično pretvarjanje drugih oblik premoženja v stanovanja.³ Kakšen

3 Tako je kot navaja Jordan, delež stanovanj v strukturi narodnega bogastva narasel z 19 % v letu 1960 na 39 % v letu 1975.

je bil rezultat tega množičnega prehajanja bogastva v stanovanjsko sfero? S kakšnimi cilji so ljudje izrabili ugodnosti na stanovanjskem trgu in v davčnem sistemu? Podatki kažejo, da so bila ta ogromna sredstva porabljena predvsem za večanje bogastva, upredmetenega v stanovanju, ne pa za izboljšavo ponudbe stanovanj za zadovoljevanje stanovanjskih potreb. Še več: podpiranje privatne stanovanjske lastnine je izpodrinilo družbene stanovanjske programe v toliki meri, da so bile iz njih izključene nekatere najbolj ogrožene skupine. Zato ni naključno, da se sredi osemdesetih let ponovno javlja vrsta člankov, ki tematizirajo stanovanjsko pomanjkanje in pojav brezdomcev⁴.

Ob tem je bilo vidno tudi zmanjšanje števila privatnih najemnih stanovanj. Za razliko do zagovornikov trga, ki ta pojav razlagajo kot posledico zagotovljene večje varnosti in zakonske zaščite najemnikov, ga Jordan tolmači kot posledico politike, ki je stimulirala vrednotenje stanovanja kot naložbe, ne pa tudi kot možnega vira dohodka z oddajanjem. Za lastnika je bilo namreč ugodneje stanovati v polprazni hiši ter ji z vlaganji dvigati vrednost, kot pa jo oddajati.⁵

Tako je ogromna vsota denarja,⁶ porabljena za davčne olajšave ob nakupu stanovanja služila le temu, da je ljudi opogumljala h golemu kopičenju stanovanj kot bogastva, le malo pa je prispevala k izboljšanju stanovanjske preskrbe in stanovanjskega standarda. Medtem ko primera Nemčije in Francije kažeta na to, da je z ustrežno politiko možno zagotoviti, da postane večji del stanovanjskega sklada dostopen za stanovanje, pa primer Italije kaže na obratno možnost. Tu je tendenca premožnejših slojev, da so vlagali v stanovanja, slabšala stanovanjski položaj revnih. Medtem ko je število novozgrajenih stanovanj ohranjeno na nivoju (6 novih stanovanj na 1000 prebivalcev) in investiranje v stanovanja prav tako dokajšnje (6 % narodnega dohodka oz. 30 % vseh investicij), je to vse v prvi vrsti prispevalo k bogatenju premožnejših: povečalo se je število drugih in tretjih stanovanj gospodinjestev, čakalne liste za najemna stanovanja pa so se podaljšale.

Nadaljnji rezultat je ta, da je politika privatizacije povzročila nov tip diferenciacije. Gospodinjstva, ki so bila blizu povprečnih dohodkov, je razdelila v tiste, ki so postali lastniki, in one, ki jim to ni uspelo. Prvi imajo v primerjavi s slednjimi dve

4 Ni naključno, da je OZN leto 1987 razglasila za leto brezdomcev. Ti se tudi v razvitem svetu kažejo kot oblika nove revščine, ki je tudi nam znana kot del scenografije prenekaterega ameriškega filma.

5 Mimogrede le omenimo, da ta kontekst v dokajšnji meri razlaga tudi pojav dela urbanih gibanj ali bojov s stanovanjem kot specifičnim zastavkom. Squat ali nelegalna naselitev je kot množični pojav težil k izkoriščanju uporabne vrednosti stanovanj v nasprotju z lastniki, ki so zainteresirani za večanje menjalne vrednosti stanovanj.

6 Po Jordanu (1987) ta vsota daleč presega sredstva, ki so bila porabljena za "občinska stanovanja" v petdesetih letih.

ugodnosti: davčne olajšave ter možnost, da z vlaganjem lastnega dela v stanovanje svoj status in premoženje postopno še izboljšujejo. Poleg tega pa se je položaj najemnikov poslabšal zaradi nižjih subvencij ter slabega vzdrževanja stanovanj.⁷

S privatizacijo je prišlo do redistribucije premoženja v korist višjih slojev, kajti predvsem ti so imeli od davčnih olajšav na nepremičnine največjo korist, medtem ko je bilo subvencioniranje najetih nepremičnin v korist nižjih dohodkovnih skupin. Lastniki stanovanj z davčnimi olajšavami prejemajo vse radodarnejše subvencije, marginalizirani deli prebivalstva pa morajo plačevati vse večji del stanovanjskih stroškov (Jordan, 1987). Pri tem pa gre še za nekaj. Medtem ko so ugodnosti, ki jih razdeljuje socialna politika, še preveč vidne in prinašajo stigmo, razdeljuje davčni sistem skrite ugodnosti - imenujejo ga fiscal welfare ali "druga država blaginje" (Jordan, 1987).

Privatizacija in sprememba vzorcev potrošnje: od kolektivističnih k individualističnim tipom?

Omenjene posamične učinke privatizacije v stanovanjski preskrbi je možno interpretirati tudi kot del globalnejših sprememb. Gre namreč za to, da je privatizacija v stanovanjski sferi spremenila vzorec stanovanjske potrošnje. Favorizacija stanovanjske lastnine je vpeljala dominacijo privatiziranega načina stanovanjske potrošnje nad kolektivnim. Po Forrestu je prav to in ne krčenje državnega finansiranja stanovanjske sfere bistvena značilnost privatizacije. In še več, s tem procesom postane privatizirani način stanovanjske potrošnje - zasebna lastnina - deležen vse večje državne finančne podpore, medtem ko je javni stanovanjski sektor vse bližje samofinansiranju. V takih pogojih je stanovanjsko lastništvo ustrežnejše imenovati kar državno subvencionirani individualizem (Forrest in Murie, 1987).

Ta interpretacija privatizacije temelji na Kemenyjevi (1981) konceptualizaciji stanovanjske preskrbe kot ekonomske, socialne in politične organizacije stanovanjske potrošnje. Najemništvo in lastništvo predstavljata dva skrajna tipa organizacije stanovanjske potrošnje - kolektivističnega in individualističnega. Razlika med njima izhaja iz načina, kako gospodinjstva plačujejo stroške zidave in vzdrževanja stanovanjskega sklada: lastniki stanovanj to plačujejo individualno, najemniki pa kolektivno.⁸ V lastniškem stanovanju so stroški odvisni tudi od življenjskega cikla - v

7 85 % občinskih stanovanj v Britaniji je bilo v letu 1986 potrebnih večjih popravil.

8 V skladu lastniških stanovanj gospodinjstva to plačujejo individualno in se njihovi stroški lahko med seboj zelo razlikujejo - npr. med tistimi, ki so stanovanje kupili prvič, in onimi, ki so že odplačali hipoteko.

zgodnejših obdobjih nastajanja družine so večji, kasneje se zmanjšajo. V stanovanju večjega najemnega sklada so stroški v vseh življenjskih ciklih približno enaki, saj kolektivno odplačevanje omogoča, da se stroški enakomerno porazdelijo med gospodinjstva v celotnem skladu in na daljši čas.

Kemeny je tudi opozoril na soodvisnost med tipi stanovanjske preskrbe in širšimi socialnimi strukturami, kot so sestava programov države blaginje ali pa urbana struktura. Individualistični tipi potrošnje se v teh sferah medsebojno krepijo, enako tudi kolektivistični, med seboj pa sta ta dva tipa le težko združljiva.

Kolektivistični tip stanovanjske preskrbe - s stroški, ki so enakomerno razporejeni čez vse življenjske cikle - se dobro ujema s kolektivističnimi, univerzalnimi programi starostnega in zdravstvenega zavarovanja; tudi za te so stroški enakomerno porazdeljeni čez vse življenjske cikle. Na drugi strani pa se tudi individualistični tipi skladajo med seboj. Individualno zdravstveno zavarovanje pa tudi lastništvo stanovanja imata neenakomerno, medsebojno skladno dinamiko plačevanja stroškov, ki se po življenjskih ciklih spreminja: s starostjo stroški za stanovanje padajo, za zdravstveno zavarovanje pa naraščajo. Zato je vzorce potrošnje v teh sferah zelo težko spreminjati neodvisno enega od drugega, privatizacija stanovanjske preskrbe pa bo zelo verjetno pritiske za zmanjšanje univerzalnih programov države blaginje še okrepila. Zato jo je možno razumeti kot prvo stopnjo miniranja države blaginje.

Privatizacija stanovanjske preskrbe ima implikacije, ki zadevajo tudi prostor in urbano strukturo. Različni tipi stanovanjske preskrbe namreč ustrezajo različnim gostotam naselitve: lastniška stanovanja - pretežno enodružinske hiše - vodijo k nižji gostoti, kolektivna najemna stanovanja pa k bolj strnjeni poselitvi. Različna gostota naselitve pa ustreza tudi različni stopnji individualizacije ali pa kolektivizacije potrošnje v urbanem prostoru (Mlinar, 1990:9).

Javne urbane dobrine (npr. parki, igrišča itd.) ustrezajo okoljem z višjo gostoto naselitve, saj je tam dovolj uporabnikov lociranih že na krajši razdalji ali pa je zagotovljen dostop z javnimi prevoznimi sredstvi. Mestom, kjer prevladuje enodružinska lastniška hiša in temu ustrezna nižja gostota naselitve, bolj ustreza višja stopnja individualizacije oz. privatizacije potrošnje: namesto javnih parkov in igrišč si gospodinjstva želijo zagotoviti lasten vrt, lastna otroška igrala, lasten bazen itd. Slaba preskrbljenost z javnimi dobrinami in daljša pot do njih pač opogumlja maksimizacijo privatnih površin ter do neke mere spodbuja tudi življenjske stile, ki so usmerjeni v dom in družino.

Omenjenemu vzorcu soodvisnosti se tesno prilega tudi transport in njegova organizacija. Sistem javnih prometnih sredstev je lahko učinkovit le ob višjih gostotah naselitve,⁹ bolj razpršeni poselitvi pa ustreza individualizirani način transporta, zlasti osebni avtomobil.

Po Kemenyju torej privatizacija stanovanjske preskrbe zadeva tudi razmerje med privatnimi in javnimi dobrinami v nekem okolju, pa tudi med javnimi in privatnimi

9 Če naj ohrani svojo gostoto tudi v rastočih predmestnih četrtih, se mora širiti progresivno: z večanjem razdalje od središča se površina, ki naj jo prometna mreža pokrije, veča na kvadrat.

izdatki. V okoljih s prevladujočimi lastniškimi enodružinskimi hišami in privatnimi oblikami potrošnje (transport, rekreacija itd.) je pričakovati tudi zahteve po manjšanju vpletanja države v preskrbo javnih urbanih dobrin in seveda po manjšanju temu ustreznih davkov.

Privatizacija pod socializmom

Kot sem že omenila, se je danes v postsocialističnih deželah privatizacije prijel nekoliko drugačen pomen, ki meri na transformacijo državnega ali družbenega sektorja (lastništva) v privatnega. Toda tu bom predstavila diskusijo o privatizaciji, ki je stekla še pod socializmom, saj je tudi danes povsem aktualna, pri nas pa tudi skorajda neznana.

Privatizacija je bila izzivalna tema diskusij v in o Vzhodni Evropi že znatno pred dramatičnimi spremembami v začetku devetdesetih let in je spremljala direktnega poseganja države v stanovanjsko preskrbo oz. uvajanje tržnih elementov. V ospredju je bilo vprašanje učinkov teh sprememb: se bodo z manjšanjem vloge države manjšale tudi neenakosti pri dostopu do stanovanja? Bodo elementi tržne regulacije prinesli več enakosti kot državna alokacija stanovanj? Polemika se je razplamtela med madžarskimi kritičnimi sociologi in izoblikovala so se tri dokaj različna stališča (Hegedüs, 1987).

Prvo je klasično prodržavno: tržne zakonitosti povečujejo napetosti med različnimi dohodkovnimi skupinami, državno posredovanje pa je namenjeno revnim. Razraščanje tržnega sektorja bo povzročilo politične probleme, kajti nižji sloji bodo imeli vse bolj omejen dostop do ustreznega stanovanja.

Drugo stališče je trg vrednotilo pozitivno, ker da kompenzira neenakosti, ki jih povzroča državna stanovanjska alokacija. Zato pomeni večja vloga trga tudi večjo enakost v stanovanjski sferi. Tudi tretje stališče je trg pozitivno vrednotilo, pri tem pa se je naslonilo na argumente teorije filtracije. Ta temelji na tezi, da je možno stanovanjske razmere revnih izboljšati s "filtracijo": stanovanja, ki jih bodo izpraznili srednji in višji sloji, ko se izselijo v nove hiše, bodo zasedli nižji sloji in si tako izboljšali stanovanjski standard. Ta teorija, razvita v tridesetih letih, je skušala utemeljiti filtracijo kot nadomestek državne intervence v stanovanjsko preskrbo. Kot zagovornik filtracijske teze - seveda v nekoliko modificirani obliki - je nastopil I. Szelényi, sicer znan kot oster kritik državne, na privilegijih temelječe alokacije stanovanj (Szelényi, 1983). Po njem uvedba stanovanjskega trga za bogatejše prinaša ugodnosti tudi revnejšim, saj jim zagotovi lažji dostop do državnih stanovanj srednje kakovosti, ki jih izprazni elita. V tem smislu nastopa trg kot dejavnik večanja blaginje in enakosti (Szelényi, 1987).

Hegedüs se je lotil empiričnega preverjanja veljavnosti teh treh stališč ter skušal ugotoviti, kakšni so realni učinki delovanja državne ter tržne stanovanjske regulacije.

Empirično je skušal ugotoviti, ali med različnimi skupinami prebivalstva obstaja razlika v dostopu do državne in tržne stanovanjske preskrbe, pri čemer je oba tipa preskrbe vzel kot komplementarna.¹⁰ Ugotovil je, da se v osemdesetih letih družbene skupine po tem signifikantno ne razlikujejo med seboj. Ta ugotovitev je povsem v nasprotju s kritičnimi ugotovitvami iz šestdesetih let, da so skupine z večjim prestižem (glede na izobrazbeni in poklicni položaj) pri dostopu do državnih stanovanj nadreprezentirane in da je državna alokacija stanovanj najpomembnejši dejavnik reproduciranja neenakosti na Madžarskem (Szelényi, 1983). Hegedüs je torej ugotovil, da imajo v osemdesetih letih zaradi sprememb v zakonodaji¹¹ družbene skupine približno enak dostop do državnih stanovanj ter da so tudi v podobni meri usmerjene v tržno alokacijo.

Nadalje je skušal ugotoviti, v kolikšni meri so razlike v kakovosti stanovanja (merjene z oceno njegove tržne vrednosti) posledica državne, v kolikšni meri pa tržne alokacije virov. Ugotovil je, da tako tržna kot tudi državna alokacija prispevata k neenakosti. Tisti z višjimi dohodki, z višjo izobrazbo, z več premoženja in z višjim nivojem potrošnje dobijo boljša stanovanja v državnem in tudi tržnem sektorju.

Hotel je tudi preveriti, kakšna je veljavnost ugotovitev o učinkih procesa filtriranja na Madžarskem. Empirični podatki, ki jih je zbral, ne podpirajo ugotovitev filtracijske teorije¹² ter da država vse bolj igra vlogo, ki jo filtracijska teorija pravzaprav pripisuje trgu.

Upošteva te izsledke in razvoj dogodkov je Szelényi svoja stališča glede vloge države dokaj spremenil. Opozarja na nevarnost, da z razvojem tržnih oblik stanovanj

-
- 10 Uporabil je 4 različne definicije državne sfere v stanovanjski sferi. Po najstrožji definiciji predstavljajo državno sfero le javna najemna stanovanja (takih je na Madžarskem 29,2 %), po najmildejši definiciji pa tudi združna stanovanja, stanovanja Nacionalne hranilnice ter stanovanjskih združenj (skupaj 75 %). Tržne oz. privatne sfere ni posebej opredelil, marveč jo je operacionaliziral kot komplement državi. Mnenja sem, da taka odločitev ni povsem brez problemov, ko gre za interpretacijo delovanja trga. V ta komplement, ki ga Hegedüs jemlje za približek trgu, sodijo namreč tudi pojavi, ki se od razvitega trga celo bistveno razlikujejo: vsa t. i. siva ekonomija ter tradicionalne oblike pomoči sorodstva. To je Hegedüs sicer omenil, vendar pa pri interpretaciji ni upošteval.
 - 11 1971. leta je bil sprejet nov stanovanjski zakon, ki je poudaril socialnopolitični vidik državne stanovanjske politike, kasneje pa so tudi legalizirali prodajo stanovanjske pravice ter s tem stimulirali mobilnost iz državnih v lastniška stanovanja.
 - 12 Za merjenje učinkov filtracije je bistvenega pomena dolžina "niza preseljevanj" ("sequence of movement"), ki ga sproži neki ukrep. Ukrep je uspešnejši, čim daljšo verigo preseljevanja izzove, saj to pomeni, da si je stanovanjski standard izboljšalo večje število ljudi. Po tej teoriji lahko državna intervencija ustvari le kratke nize preseljevanja, saj alokira stanovanja tistim, ki imajo zelo slaba stanovanja ali pa so brez njih in zato je drugemu ne prepustijo ničesar. Prav v tem je prednost trga, ki da je učinkovitejši od države. Empirična raziskava je pokazala, da je povprečna dolžina niza preselitev v državni sferi daljša kot v tržni sferi. Kar pa zadeva samo strukturo nizov preselitev (ali so višje družbene skupine nadreprezentirane pri začetnih točkah nizov ali pa je položaj v nizu neodvisen od družbenega položaja), so podatki pokazali, da je v obeh sferah – tržni in državni – začetna točka niza preseljevanja ista: to so selitve višjih slojev (višji prestiž, dohodek in bogastvo).

država povsem preneha posegati v stanovanjsko področje, namesto da bi skrbela za učinkovit socialni stanovanjski sektor (Szelényi, 1988). Kasneje Szelényi kritizira predloge za privatizacijo državne sfere ter ugotavlja, da je v danih gospodarskih razmerah, ko je pričakovati zlom dominantnega državnega gospodarstva, potrebno državni stanovanjski sektor ohraniti. Seveda pa pri tem ne gre več za klasični državni sektor, ampak za javni stanovanjski sektor, ki naj opravlja socialne funkcije (Szelényi, 1990).

Vprašanje, ali je omenjene ugotovitve madžarskih sociologov možno posplošiti na ves socialistični prostor, je ostalo odprto. Kljub temu je – vsaj med Madžarsko in Jugoslavijo – najti vsaj eno skupno mesto, in to je neformalna stanovanjska ekonomija. S tem ko je Madžarska zaradi makroekonomskih problemov skrčila financiranje stanovanjske preskrbe, je ustvarila prostor za privatno ekonomsko aktivnost, t.j. neformalno ekonomijo (Hegedüs in Tosics, 1988). Tudi v Jugoslaviji je od šestdesetih let naprej viden trend manjšanja vloge države v stanovanjski preskrbi, vendar pa odgovornost zanj ni bila preložena le na stanovanjski trg, ampak predvsem na delodajalca. Z ekonomsko krizo ob koncu sedemdesetih let se je začela znatno krčiti tudi njegova vloga (obubožanje stanovanjskih skladov podjetij). Prenašanje odgovornosti za stanovanjsko preskrbo na "trg" je pri nas – podobno kot na Madžarskem – potekalo v razmerah, ki so bile zelo drugačne kot v razvitih deželah: ni bil odpravljen količinski stanovanjski primanjkljaj, poleg tega pa tudi tržne oblike stanovanjske preskrbe niso imele na voljo potrebnega podpornega okolja (zlasti kreditnih institucij) (Mandič/1990a). Zato je privatizacija pod socializmom pomenila pravzaprav porast samogradnje in le zelo malo trga v modernem smislu, zaradi česar je le navidezno podobna tisti na zahodu, medtem ko je njena logika drugačna (Tosics, 1987).

Na tej točki se obravnava privatizacije pod socializmom končuje, v novih okoliščinah pa dobiva drugačne razsežnosti. Ena od najaktualnejših tem je gotovo prodaja družbenih stanovanj. Ker tudi ta pojav odpira vprašanja in probleme (prim Mandič, 1990b), je upati k živahni strokovni polemiki.

Reference

- Adams, C. Teich (1987). "The Politics of Privatization" in: B. Turner, J. Kemeny and L.J. Lundqvist (Eds): *Between State and Market: Housing in the Post-Industrial Era*. Stockholm: The Almqvist & Wiksell, pp.127-155.
- Forrest, R. and Murie, A. (1987) "The affluent home owner: labour market position and the shaping of housing histories", *The Sociological Review*, Vol 35, No 2.
- Forrest, R. and Murie, A. (1986): "Marginalization and subsidized individualism: the sale of council houses in the restructuring of the British welfare state". *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol 10, No 1.

- Harloe, M.** (1981). "The Recommodification of Housing" in M. Harloe and E. Lebas (Eds): *City, Class and Capital*. London: Edward Arnold. pp. 17-50.
- Hegedüs, J.** (1987). "Reconsidering the roles of the state and the market in socialist housing systems" *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol 11, No 1, p.89-96.
- Jordan, B.** (1987). *Rethinking Welfare*. Basil Blackwell.
- Kemeny, J.** (1981). *The Myth of Home-ownership*. London: Routledge and Kegan Paul.
- Mandić, S.** (1990a) "Housing Provision in Yugoslavia: Changing Roles of the State, Market, and Informal Sectors" v W. van Vleet and J. van Weesep (EDS): *Government and Housing: Developments in Seven Countries*. Newbury Park: Sage.
- Mandić, S.** (1990b) *Diskusija na Okruglom stolu o stambenoj reformi, Komuna 2/1990*.
- Mlinar, Z.** (1990) "Individuation et socialisation dans l'espace: qu'avons-nous appris?", *L'espace et société*, No. 62.
- Pickvance, C.G.** (1986) "Comparative urban analysis and assumptions about causality". *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol 10, No 2.
- Saunders, P.** (1989). "The Meaning of 'Home' in Contemporary English Culture". *Housing Studies*, Vol 4, No 3, pp. 177-192.
- Szelényi, I.** (1983). *Urban Inequalities under State Socialism*. New York: Oxford University Press.
- Szelényi, I.** (1987) Housing inequalities and occupational segregation in state socialist cities, *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol 11, No 1, pp.1-8.
- Szelényi, I.** (1989) "Housing Policy and the Emergent Socialist Mixed Economy of Eastern Europe". *Housing Studies*, Vol 4, No 3, pp 167-176.
- Szelényi, I.** (1990) Introduction to "Developments in Socialist Economies" in Willem van Vleet and Jan van Weesep (eds): *Government and Housing. Developments in Seven Countries*. Newbury Park: Sage.
- Tosics, I.** (1987) "Privatization in Housing Policy: the Case of the Western Countries and That of Hungary". *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol 11, No 1, pp.61-78.