

UDK: 351.778.5:351.785:303.733.4(512.317)

DOI: 10.5379/urbani-izziv-2017-28-02-001

Prejeto: 9. 12. 2016

Sprejeto: 22. 5. 2017

Yung YAU
Daniel Chi Wing HO

Proučevanje političnih možnosti za boj proti nezakonitim mikrostanovanjem v Hongkongu

Nezakonita gradnja ima več oblik, vključno z ilegalnimi naselji (ang. *squatter settlements*) in nezakonitimi prizidki stavb. Med različnimi oblikami nezakonite gradnje so v zadnjem času precejšnje pozornost širše javnosti v Hongkongu pritegnila nezakonita mikrostanovanja, ki nastanejo z nezakonito razdelitvijo stanovanj. Zaradi svoje nezakonite narave tovrstna stanovanja resno ogrožajo varnost prebivalcev, saj zmanjšujejo konstrukcijsko stabilnost in požarno varnost stavb, poleg tega pa lahko tudi negativno vplivajo na naravno svetlobo in prezračevanje. Požari v stavbah z nezakonitimi mikrostanovanji, posledice katerih so v zadnjih letih tudi smrtne žrtve, so skrb vzbujajoč rezultat zanemarjanja te mestne problematike. Kljub vsemu so nezakonita mikrostanovanja redko pritegnila pozornost raziskovalcev oziroma akademske skupnosti po svetu. Zaradi resnosti problematike nezakonitih mikrostanovanj v Hongkongu avtorja v članku proučujeta izvedljive politične možnosti za ostrejšje ukrepe na tem področju, pri čemer anali-

zirata politike ali rešitve, ki se uporabljajo drugod po svetu. Da bi določila politične možnosti za boj proti nezakonitim mikrostanovanjem v Hongkongu in jih razvrstila po pomembnosti, sta s skupino deležnikov opravila raziskavo z uporabo metode delfi za oblikovanje politik (ang. *policy Delphi study*) v treh krogih. Anketiranci so predlagali različne ukrepe, od pogostejših inšpekcijskih pregledov stavb in višjih kazni za lastnike, ki ne upoštevajo predpisov, do izdaje dovoljenj za dajanje nezakonitih mikrostanovanj v zasebni najem. Za najbolj izvedljivo možnost med vsemi navedenimi se je izkazalo strožje izvajanje ukrepov. Članek se konča z razpravo o rezultatih raziskave in priporočili za oblikovanje ustrezne politike na tem področju.

Ključne besede: nadzor stavb, nezakonita stanovanja, mikrostanovanja, raziskava delfi, zasebni najem, nedovoljena gradbena dela

1 Uvod

Kot zatočišče bi morala biti stavba odporna proti vremenskim vplivom in udobna, hkrati pa tudi varna. Žal varnost grajenega okolja pogosto ogrožajo številni antropogeni dejavniki, med katerimi se najpogosteje omenjajo nepravilno načrtovane oziroma zasnovane stavbe ter slaba izdelava in napačna uporaba oziroma zloraba stavb (Lo, 1998; Al-Homoud in Khan, 2004; Pearson in Delatte, 2005; Wong in Lau, 2007). Tudi nezakonita gradnja (na primer nezakoniti prizidki, spremembe in odstranjeni deli), ki ima pomembno vlogo pri ugotavljanju varnosti stavb, ni pritegnila veliko pozornosti v akademski skupnosti. Kljub vse večjemu številu del s področja stavbnega nadzora so se dosedanje raziskave v glavnem osredotočale na samo en vidik. V literaturi tako prevladujejo raziskave nadzora novogradenj (Baiche idr., 2006; Meijer in Visscher, 2006; Imrie, 2007), le malo avtorjev pa obravnava nadzor obstoječih stavb. Skrbno upravljanje obstoječega stavbnega fonda je eden izmed ključnih dejavnikov, ki določajo trajnostni razvoj mest (Ho idr., 2008), zato bi bilo smiselno odpraviti neravnotežje med proučevanjem novih in obstoječih stavb. V tem pogledu članek o boju proti nezakonitim mikrostanovanjem v obstoječih stavbah zmanjšuje navedeno neravnotežje in dopolnjuje literaturo na tem področju.

Zaradi razlogov, kot so cenovno nedostopna zasebna najemna stanovanja in dolge čakalne vrste za javna najemna stanovanja, nekaterim prebivalcem Hongkonga ne preostane drugega, kot da začasno živijo v nezakonitih mikrostanovanjih, ki pogosto nastanejo z nezakonito razdelitvijo stanovanja. Izraz »razdelitev stanovanja« se nanaša na bivališča, ki »se razdelijo na dve manjši enoti ali več teh in se dajejo v najem« (Policy 21 Limited, 2013: 5). Po podatkih podjetja Policy 21 Limited (2013) je bilo 30. aprila 2013 na tem območju 18.800 stanovanj razdeljenih na 66.900 manjših enot, v katerih je živelo 171.300 ljudi oziroma 2,4 % vseh prebivalcev Hongkonga. V to oceno pa niso bila vključena nezakonita mikrostanovanja v stanovanjskih stavbah, zgrajenih po letu 1988, in v industrijskih objektih. Na splošno so bivalne razmere v teh stanovanjih slabe, povzročajo pa tudi številne varnostne, zdravstvene in socialne probleme.

V članku je predstavljena raziskava, v kateri avtorja proučujeta politične možnosti za ostrejšo ukrepanje proti nezakonitim mikrostanovanjem v zasebnih stanovanjih v Hongkongu in jih razvrščata po pomembnosti. Čeprav kar nekaj del obravnava različne oblike nezakonite gradnje v Hongkongu (na primer Davison, 1990; Lai in Ho, 2001; Lai, 2003; Leung in Yiu, 2004; Yiu idr., 2004; Yiu, 2005; Yiu in Yau, 2005, ter Ho idr., 2008), še nobena raziskava ni proučevala izvedljivih rešitev

problematike nezakonitih mikrostanovanj v mestu. Da bi zapolnila to raziskovalno vrzel, poskušata avtorja z uporabo metode delfi za oblikovanje politik (ang. *policy Delphi method*) najti praktične politične možnosti za rešitev te problematike.

Avtorja naprej pregledata problematiko nezakonitih mikrostanovanj in regulativnega nadzora obstoječih stavb v Hongkongu, nato pa se osredotočita na ukrepe, ki se za reševanje te problematike uporabljajo drugod po svetu. V naslednjem poglavju podrobneje predstavita metodo delfi za oblikovanje politik in ključne izsledke raziskave, na koncu članka pa obravnava pomen raziskovalnih izsledkov in predstavita priporočila za politiko na tem področju.

2 Nezakonita mikrostanovanja v Hongkongu

Po letu 2010 je hongkonško gospodarstvo začelo okrevati po svetovni finančni krizi. V mestu že od nekdaj primanjkuje zazidljivih zemljišč, med letoma 2002 in 2013 pa je bila zaradi prekinitve redne prodaje zemljišč prek javnih dražb in razpisov ponudba novih zemljišč za stanovanjsko gradnjo še dodatno omejena. Hkrati se je povpraševanje po stanovanjih močno povečalo, saj so v mesto nenehno prihajali novi priseljenci iz Kitajske in oblikovali nova gospodinjstva. Na koncu ponudba novih stanovanj ni mogla več slediti hitro rastočemu povpraševanju, kar je povzročilo nenadno močno povečanje najemnega sektorja. Med letoma 2001 in 2015 se je stopnja zasebnega najema povišala za 135 % (Rating and Valuation Department, 2017). Najemnine so rastle neprimerno hitreje kot plače, in čeprav je javni najemni sektor ljudem z nizkimi prihodki lahko zagotovil stanovanja po ugodnih cenah, so bile čakalne vrste zanje izjemno dolge. Številni so si morali stanovanje poiskati v zasebnem najemnem sektorju, vendar je bilo več kot očitno, da stanovanjski stroški niso bili uravnoteženi z družinskimi prihodki. Zaradi neravnovesja na stanovanjskem trgu so špekulativni lastniki razdelili svoja stanovanja in jih začeli dajati v najem. Tako je bilo v razdeljeno stanovanje, ki je bilo sprva namenjeno samo enemu gospodinjstvu, nagnetenih več družin. Delno je razdelitev stanovanj, ki omogoča intenzivnejšo rabo obstoječih bivališč, naravni odziv na prevladujoče neravnovesje na trgu. V Hongkongu se razdeljena stanovanja množijo predvsem v starih stavbah v starih okrožjih. Po poročanju časopisa Hong Kong Commercial Daily (2015) so v več kot 90 % prostostojećih zasebnih stavb v predelu Šam Šuj Po stanovanja razdeljena na manjše enote.

2.1 Nezakonitost razdelitve stanovanj

Daniel Chi Wing Ho, Kwong Wing Chau in Yung Yau (2008) so nezakonito gradnjo razdelili v dve širši kategoriji. Prva

vključuje gradnjo objekta na državnem zemljišču, za katero graditelj od države ni pridobil lastninske pravice. Značilni primeri tovrstne gradnje so neformalna naselja in ilegalna stanovanja na zemljišču, ki ni v lasti stanovalca (ang. *squatter housing*). V drugo kategorijo pa spadajo nezakoniti prizidki, spremembe, gradnje ali rušitve na zemljiščih, ki jih daje v najem država. Večina razdeljenih stanovanj v Hongkongu spada v drugo kategorijo, saj vključujejo nedovoljena gradbena dela. V Hongkongu so vsa gradbena dela, vključno z gradnjo novih stavb, rušitvami in gradnjo prizidkov k obstoječim stavbam, podvržena obveznim inšpekcijskim pregledom v skladu z odlokom o stavbah in njemu podrejenimi zakonskimi akti (Department of Justice, 2017). To zakonodajo izvršuje in izvaja urad za stavbe (ang. *Buildings Department*). Pred začetkom gradbenih del je treba pridobiti dovoljenje in soglasje ustreznega organa, ki je pristojen za stavbe (tj. direktorja urada za stavbe) ter potrjuje, da načrti in izvedba gradbenih del izpolnjujejo najnižje še sprejemljive standarde (Chan in Chan, 2003; Yiu in Yau, 2005; Ho idr., 2008). Dela, ki ne izpolnjujejo teh zahtev, se obravnavajo kot nedovoljena gradbena dela (Yiu idr., 2004).

Predhodno dovoljenje in soglasje nista potrebna samo pri treh izjemah. V prvem primeru gre za gradbena dela, ki niso vključena v odlok o stavbah, in sicer dela na stavbah, ki so v lasti hongkonške vlade, in dela na stavbah na zemljiščih, ki pripadajo službi za stanovanja (ang. *Housing Authority*) ali hongkonški garniziji. V drugem primeru gre za t. i. izvzeta dela, ki vključujejo splošna obnovitvena dela, kot so pleskanje, notranje ometavanje, polaganje tapet in zamenjava kopalniške opreme. To so dela, ki se opravijo znotraj stavbe in ne vplivajo na njeno konstrukcijo. V tretjem primeru pa gre za dela tretje kategorije v sistemu nadzora manjših gradbenih del, ki so ga uvedli leta 2010. V skladu s tem sistemom predhodno dovoljenje in soglasje nista potrebna za 42 gradbenih del, ki pomenijo nizko tveganje – če jih opravi in potrdi registriran izvajalec manjših gradbenih del in je ustrezna dokumentacija predložena uradu za stavbe v 14 dneh po tem, ko so bila končana. Ureditev mikrostanovanj s preurejanjem stanovanj in njihovo razdelitvijo na manjše enote običajno zahteva postavitev nenosilnih predelnih sten in spremembe v vodovodni napeljavi. Pred uvedbo sistema nadzora manjših gradbenih del za tovrstna dela ni bilo treba pridobiti dovoljenja, če niso kršila odloka o stavbah. Po uvedbi opisanega sistema pa razdelitev stanovanja v večini primerov ni več obravnavana kot izjema. V katero kategorijo spadajo posamezna manjša gradbena dela (tj. v prvo, drugo ali tretjo), je odvisno od značilnosti izvedenih del, kot je debelina predelnih sten (Buildings Department, 2012). Številni lastniki, ki so svoja stanovanja razdelili na manjše enote, pa niso oddali ustrezne dokumentacije, kot to zahteva sistem nadzora manjših gradbenih del. Številna mikrostanovanja nimajo niti okna, zaradi česar ne izpolnjujejo ustreznih gradbenih standardov. Večina mikrostanovanj v Hongkongu zato ni zakonita.

2.2 Posledice nezakonitih mikrostanovanj

Množenje nezakonitih mikrostanovanj v starih stavbah na različne načine ogroža varnost in zdravje lokalne skupnosti. Ker so nastala brez nadzora in dovoljenja urada za stavbe, ni nujno, da izpolnjujejo zahtevane varnostne standarde. Med drugim na različne načine ogrožajo požarno varnost stavb. Z dodatno enoto v stanovanju se poveča število stanovalcev v stavbi, zaradi česar se lahko v primeru požara zasilni izhodi zamašijo. V nekaterih primerih pride pri razdelitvi stanovanja na manjše enote do fizičnih sprememb, ki porušijo konstrukcijsko stabilnost stavbe. Do tega običajno pride, ko lastniki v nosilnih stenah naredijo odprtine ali te stene popolnoma odstranijo, saj s tem lažje preuredijo stanovanje. Poleg tega razdelitev stanovanja pogosto negativno vpliva na naravno svetlobo in prezračevanje. Spremembe v obstoječi vodovodni napeljavi lahko povzročijo težave, kot je puščanje cevi. Poleg tega lahko zaradi nepremišljene preureditve stanovanj nekateri deli stavbe postanejo nedostopni za popravila in vzdrževanje, kar še pospeši njeno propadanje. Te težave se nazorno kažejo v nenehnem pritoževanju stanovalcev, ki živijo v razdeljenih enotah, nad puščanjem vode in krušenjem betona (Policy 21 Limited, 2013). Z urbanističnega vidika pomeni razdelitev stanovanj več ljudi, več prebivalstva pa pomeni večjo potrebo po javnih storitvah. Zagotavljanje več storitev v starih mestnih okrožjih pa pogosto ovira omejena razpoložljivost zemljišč in finančnih virov. Dodajanje stanovanjskih enot učinkuje tudi na to, kako ljudje zaznavajo gostoto poselitve, kar lahko vpliva na kakovost življenja v soseski in na vrednost nepremičnin (Yau, 2015). Z vidika dobrososedskih odnosov se je v prenapolnjenem bivalnem okolju mikrostanovanj zelo težko izogniti težavam in neprijetnostim, ki so povezane s pomanjkanjem zasebnosti. Med stanovalci nastajajo trenja, ki pogosto pripeljejo do prepиров.

2.3 Ukrepi zoper mikrostanovanja v Hongkongu

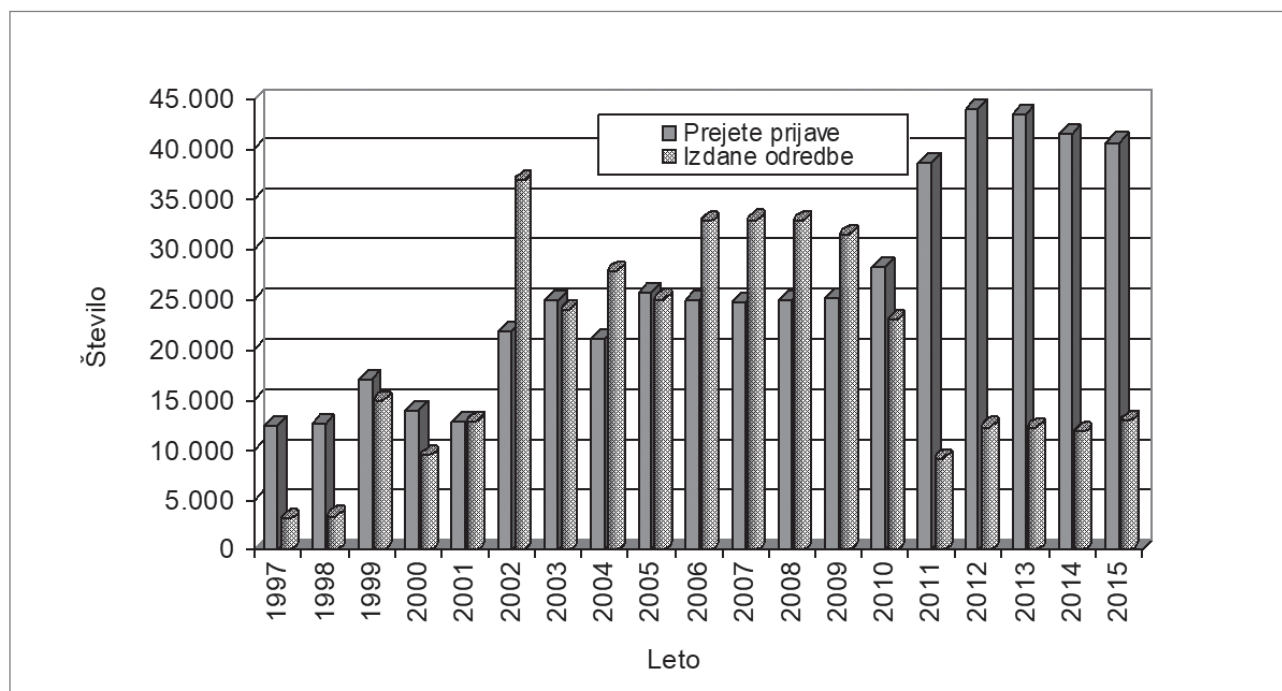
Ukrepi zoper mikrostanovanja v Hongkongu temeljijo na sistemih stavbnega nadzora in upravljanja zemljišč. V okviru sistema stavbnega nadzora je odlok o stavbah zakonsko sredstvo, s katerim se lahko vlada bori proti nedovoljenim gradbenim delom (tudi nezakonitim mikrostanovanjem) v mestu. V skladu s členom 24(1) tega odloka lahko urad za stavbe lastnikom stavb izroči zakonske odredbe, po katerih morajo v določenem roku odstraniti morebitne nedovoljeno dodane dele ali nedovoljene spremembe. Kaj natančno mora biti odstranjeno, je navedeno v odredbi, ki je med ljudmi splošno znana kot »odredba o odstranitvi« (Chan in Chan, 2003), vendar je to poimenovanje precej zavajajoče. Nedovoljena gradbena dela niso nujno omejena samo na nedovoljene dodatke ali prizidke k stavbi, ampak lahko vključujejo tudi nedovoljene spremembe ali odstranitve dovoljenih stavbnih elementov. Ustreznješe

poimenovanje bi zato bilo »odredba o povrnitvi v prvotno stanje«. Prejemnik zakonske odredbe (posameznik ali združba lastnikov) mora zadevne dele stavbe povrniti v stanje, določeno na prvotnih odobrenih načrtih stavbe (Chan in Chan, 2003). Če so za povrnitev v prvotno stanje potrebna obsežna dela ali dela na konstrukciji stavbe, lahko urad za stavbe izrecno zahteva, da prejemnik odredbe določi strokovnjaka s področja gradbeništva, ki bo zanj usklajeval in nadziral dela. Hkrati je za zahtevnejša dela običajno treba določiti registriranega izvajalca, ki ta opravlja pod nadzorom imenovanega gradbenega strokovnjaka. V nekaterih izjemnih primerih, v katerih urad za stavbe presodi, da del stavbe ali celotna stavba ni primerna za bivanje, lahko prosi sodišče, naj izda sklep o njenem zaprtju (Buildings Department, 2015). Leta 2015 so bila na primer nezakonita mikrostanovanja odkrita v neki industrijski stavbi v hongkonškem okrožju Tsuen Van in urad za stavbe je okrožno sodišče prosil, naj izda sklep o njenem zaprtju. Na podlagi tega sklepa je urad objekt zaprl, vladnemu izvajalcu omogočil izvedbo del za povrnitev v prvotno stanje in tako prekinil stanovanjsko rabo industrijske stavbe.

Za učinkovito preprečevanje nedovoljenih gradbenih del so potrebne sankcije zoper tiste, ki kršijo pravne predpise. V Hongkongu se za to hkrati uporabljajo zakonske in nezakonske sankcije. V skladu s členom 40(1BA) odloka o stavbah je neupoštevanje zakonske odredbe, izdane na podlagi člena 24(1), brez navedbe utemeljenega razloga kaznivo dejanje. Kršiteljem se izreče denarna in zaporna kazen. Med nastajanjem tega članka je najvišja denarna kazen za obsojene kršitelje znašala 200.000 HKD, najvišja zaporna kazen pa leto dni. Lastniki, ki zahtev v odredbi ne izpolnijo v postavljenem roku, so lahko dodatno kaznovani v višini 20.000 HKD za vsak prekorachen dan. Poleg tega se v zemljiško knjigo pri posameznem imetniku pravic na nepremičnini vpiše tudi zaznamba zakonske odredbe (Chan in Chan, 2003), ki se izbriše šele, ko lastniki ustrezno izpolnijo zahteve, ki jim jih v odredbi postavi urad za stavbe (Buildings Department, 1997). Od sprejetja (spremembe) odloka o stavbah leta 2004 lahko urad za stavbe lastnikom prostorov, v katerih so bila izvedena nedovoljena gradbena dela, izdaja opozorila in jih vpiše kot zaznambo v zemljiško knjigo, če niso odpravljena v dogovorjenem roku. Čeprav se obremenjene nepremičnine še vedno lahko prosto prodajajo, imajo običajno nižjo tržno vrednost. Ti nezakonski mehanizmi ustvarjajo gospodarske ovire, ki ljudi odvrčajo od izvajanja nedovoljenih gradbenih del. Hkrati sistem upravljanja zemljišč temelji na izpolnjevanju pogojev, določenih v vladnih najemnih pogodbah. Skoraj vsa zemljišča v Hongkongu so najeta, njihova raba in gradbena zmogljivost pa sta določeni v vladnih najemnih pogodbah. Neustrezna raba lokacije (na

primer oddajanje nezakonitih mikrostanovanj v industrijski stavbi, zgrajeni na nestanovanjskem območju) pomeni kršitev pogojev najemne pogodbe, sklenjene z vlado. Po ugotovitvi neustrezne rabe urad za zemljišča najemnikom pošlje opozorila, v katerih zahteva prenehanje kršitve najemne pogodbe. Če najemniki opozorila ne upoštevajo, lahko vlada zaseže zemljišča oziroma nepremičnine, ki se ne uporabljajo v skladu s pogoji najemne pogodbe. Na splošno se v primeru kršitev ukrepi v okviru sistema nadzora stavb izvajajo zoper vse zasebne stavbe v Hongkongu, v primeru nezakonitih mikrostanovanj pa se ukrepi zoper kršitve pogojev vladne najemne pogodbe izvajajo samo, če so ta stanovanja na nestanovanjskih območjih (če so na stanovanjskem območju, to ne pomeni kršitve).

Ukrepanje zoper nezakonita mikrostanovanja v Hongkongu, zlasti v zasebnih stanovanjskih ali stanovanjsko-poslovnih stavbah, je težavno. Zaradi pomanjkanja virov urad za stavbe ne more pregledovati vseh zasebnih stavb in lahko preiskave sproži samo na podlagi pritožb javnosti. Poleg tega je nezakonita mikrostanovanja na zunaj zelo težko prepoznati. Treba je preiskati posamezna stanovanja, in če stanovalci vladnim inšpektorjem ne dovolijo vstopa, morajo ti za to pridobiti sodni nalog. Za pridobitev sodnega naloga mora urad za stavbe zbrati ustrezne dokaze – na primer, da je na eni lokaciji več poštnih nabiralnikov in hišnih zvoncev, kar pa je pogosto težko odkriti. Z vidika institucionalne gospodarnosti so transakcijski stroški, ki nastanejo z ukrepi, ki jih urad za stavbe izvaja zoper nezakonita mikrostanovanja, še zlasti stroški njihovega odkrivanja, zelo visoki. Poleg težavnega odkrivanja neskladnosti s predpisi je glavna ovira pri učinkovitem nadzoru nezakonitih mikrostanovanj v Hongkongu birokratska nesposobnost urada za stavbe. Kot je prikazano na sliki 1, število izdanih odredb o odstranitvi od leta 1997 močno niha. Med letoma 1997 in 2007 se je letno število izdanih zakonskih odredb za odstranitev nedovoljenih gradbenih del povečalo za več kot desetkrat (s 3.103 na 32.898), med letoma 2012 in 2015 pa je njihovo število v povprečju padlo na približno 12.300 letno. Ta močni padec števila zakonskih odredb kaže, da urad za stavbe ni sposoben reševati problematike nezakonitih mikrostanovanj v mestu. V različnih poročilih so na urad letele kritike, da ni dovolj natančno preverjal izpolnjevanja odredb o odstranitvi ali povrnitvi v prvotno stanje (Audit Commission, 2003, 2015; Yiu idr., 2004; Office of the Ombudsman, 2014). Približno 20 % zakonskih odredb ni bilo izpolnjenih še pet let po izdaji. Kljub visokemu deležu primerov neizpolnjevanja teh odredb je stopnja kazenskega pregona zoper kršitelje dokaj nizka. Glede na to, da množenje nezakonitih mikrostanovanj močno ogroža varnost in zdravje ljudi, je več kot očitno, da mesto za rešitev te problematike potrebuje učinkovitejšo politiko.



Slika 1: Število prejetih prijav nedovoljenih gradbenih del in odredb o odstranitvi, ki jih je izdal urad za stavbe (vir: Buildings Department, 2001, 2004, 2008, 2011, 2014, 2016)

3 Ukrepi, ki se zoper nezakonita mikrostanovanja uporabljajo v drugih državah

Razdeljevanje stanovanj na manjše enote ni nič novega. V različnih zgodovinskih obdobjih sodobnih mest se je njihov stanovanjski fond s tem močno povečal. Delitev stanovanj je bila v 30. letih 20. stoletja priljubljena v New Yorku (zlasti na Manhattnu; Hokinson, 1936), v začetku 21. stoletja pa je bila nezakonita delitev bivališč pogosta v São Paulu in Johannesburgu (Few idr., 2004). Svetovne vlade so za reševanje problematike nezakonitih mikrostanovanj oziroma nezakonite delitve stanovanj sprejele različne ukrepe. Na splošno velja, da če delitev stanovanja ni skladna z gradbenimi standardi in predpisi, uradne oblasti lastnikom ukažejo, naj nepremičnino povrnejo v prvotno stanje. Kršitev zakonske odredbe je lahko resno kaznivo dejanje. V Singapurju se lahko lastniku, ki ne izpolnjuje zahtev zakonske odredbe, izreče denarna kazen do 20.000 SGD in zaporna kazen do šest mesecev. V ZDA se za reševanje problematike nezakonitih dodatnih bivališč poleg nadzora stavb izvaja tudi nadzor namenske rabe zemljišč. Na številnih zemljiščih, namenjenih gradnji družinskih hiš, so poleg glavne stavbe zakonito zgrajeni dodatni prostori, ki so pogosto nezakonito preurejeni v ločeno stanovanje s samostojno kuhinjo in kopalnico, ki ga uporablja druga družina. Ob odkritju kršitve odgovorni načrtovalski urad od kršitelja

zahteva, da jo mora ta odpraviti. Podobno kot pri zakonskem nadzoru stavb je tudi neupoštevane ali neizpolnjevanje odredbe o odpravi kršitev brez navedbe utemeljenega razloga prekršek ali kaznivo dejanje. Poleg tega lahko vlade za stanovanjske nepremičnine določijo najnižje dovoljene standarde dajanja v najem. Na Kitajskem je na primer stanovanje ali hiša, ki je bila prvotno zgrajena za eno gospodinjstvo, določena kot najmanjša dovoljena enota za dajanje v najem, najemni bivalni prostori na prebivalca pa ne smejo biti manjši od najnižjih vrednosti, ki jih določi pristojna lokalna uprava. V Pekingu bivalni prostor na prebivalca ne sme biti manjši od 5 m², v enem prostoru pa lahko živita največ dve osebi. Podobne ukrepe, povezane s standardi bivalnih prostorov, izvajajo tudi v Singapurju in Veliki Britaniji.

Zaradi aktivnega oglaševanja nepremičninskih posrednikov postanejo nezakonita mikrostanovanja pogosto priljubljena na stanovanjskem trgu. Vlade lahko njihovo priljubljenost zmanjšajo tako, da pri prodaji teh neformalnih bivališč ali njihovem dajanju v najem odstranijo posrednike, in sicer tako, da s predpisi ustrezno uredijo posredniško prakso. Na Kitajskem so morale nepremičninske agencije podpisati sporazum s pekinško občinsko upravo za stanovanja, zemljišča in vire, v katerem so se obvezale, da ne bodo izvajale nezakonitih posredniških dejavnosti, kot je oddajanje ali prodaja nezakonito razdeljenih stanovanj. Agencije, ki kršijo sporazum, so kaznovane. V Pekingu je posameznik nagrajen, če prijavi sumljivo skupinsko oddajanje in nepravilno uporabo stanovanj.

V nekaterih državah (Veliki Britaniji, Avstraliji in Singapurju) pa je mogoča odobritev ali pravna ureditev nedovoljenih gradbenih del, če njihova oblika in gradnja izpolnjujeta veljavne gradbene predpise. Zaradi neravnovesja med ponudbo in povpraševanjem na stanovanjskih trgih številni strokovnjaki in oblikovalci politik predlagajo legalizacijo nezakonitih mikrostanovanj ali delitve stanovanj na manjše enote, ki jo trenutno veljavni zakoni prepovedujejo. V ZDA so na primer mikrostanovanja, ki obsegajo samo eno sobo (ang. *single-room occupancy housing*), prepovedana, zato sta Brian Sullivan in Jonathan Burke (2013) predlagala njihovo uzakonitev, ki bi trgu zagotovila cenovno ugodnejša stanovanja.

4 Raziskovalna metoda

Poznavanje vseh razpoložljivih možnosti in strokovnih stališč glede teh možnosti je bistveno za oblikovanje učinkovite in dobro utemeljene politike za boj proti nezakonitim mikrostanovanjem v Hongkongu. V številnih primerih določanje in presojanje političnih možnosti zahtevata ustvarjanje zamisli, kar lahko omogočimo na dva načina: z individualnim ali skupinskim pristopom. Kot navajata Roger Needham in Robert de Loe (1990), pri individualnem pristopu dobimo informacije od posameznih strokovnjakov, ki svojih zamisli ne morejo izmenjati niti ne morejo med seboj sodelovati, medtem ko skupinski pristop omogoča določene oblike sodelovanja med informatorji. Raziskave kažejo, da je v številnih pogledih skupinski pristop bolj zaželen (Osborne, 1975; Herbert in Yost, 1979; Pearson idr., 2010), saj naj bi zagotavljal več možnosti in kakovostnejše zamisli.

4.1 Metoda delfi za oblikovanje politik

V skladu s cilji raziskave sta avtorja, da bi pridobila predloge in mnenja izbranih deležnikov, uporabila metodo delfi za oblikovanje politik, ki omogoča skupinsko oblikovanje zamisli. Metodo je najprej predstavil Murray Turoff (1970), njen namen pa je zagotoviti, da imajo odločevalci in oblikovalci politik na voljo čim boljše informacije in da lahko upoštevajo vse možnosti (Turoff, 1975). Uporabna je, kadar odločevalci nočejo, da skupina strokovnjakov zanje sprejme odločitev, ampak želijo, da se predstavijo vse razpoložljive možnosti in razlogi za njihovo upoštevanje. Vključuje več korakov za pridobitev, izmenjavo in oblikovanje informiranih mnenj o določeni temi (Dunn, 2012). Z določenimi prilagoditvami omogoča tudi okvirno oceno sprejemljivosti in mogočih vplivov ugotovljenih možnosti za reševanje problematike. V nasprotju z običajno metodo delfi, katere namen je iskanje soglasja o določeni temi v skupini strokovnjakov, metoda delfi za oblikovanje politik omogoča »oblikovanje čim bolj nasprotujočih si mnenj o mogočih rešitvah pomembnega vprašanja s področja izbrane

politike« (Turoff, 1975: 84). Na kratko, izbrati jo moramo takrat, ko je pridobitev nasprotnih mnenj od različnih ljudi pomembnejša kot doseganje soglasja (Klenk in Hickey, 2011). Čeprav gre za sistematično metodo pridobivanja, izmenjave in oblikovanja informiranih mnenj o določenem političnem vprašanju med najrazličnejšimi udeleženci (Rayens in Hahn, 2000), Robert de Loe (1995) opozarja, da se bolj kot na globino osredotoča na širino obravnavanega vprašanja.

Na podlagi vsega opisanega je jasno, da je metoda delfi za oblikovanje politik primernejša za analizo politik kot za sprejemanje odločitev. Običajno vključuje več krogov anketiranja. Paul Baker in Nathan Moon (2008, 2010) sta ugotovila, da proces izvajanja te metode temelji na več načelih. Anketiranci na primer ne vedo, kdo so drugi anketiranci. Anonimnost naj bi čim bolj zmanjšala vzajemne vplive med njimi in zagotovila, da vsak anketiranec res odgovarja iskreno. Poleg tega je vprašalnik za vsak krog anketiranja oblikovan na podlagi rezultatov prejšnjih krogov, pomembno pa je tudi to, da lahko odgovore anketirancev pretvorimo v kvantitativne podatke, na podlagi katerih lahko opravimo statistične analize.

4.2 Anketiranci

Za temeljito proučitev možnosti reševanja problematike nezakonitih mikrostanovanj na podlagi metode delfi za oblikovanje politik je pomembno, da pazljivo izberemo strokovnjake, ki bodo sodelovali v anketi. Čeprav so rezultati, pridobljeni v večji skupini anketirancev, lahko statistično veljavnejši, je za kakovost raziskave pomembnejše, da izberemo nabor strokovnjakov z različnih področij (Wheeller idr., 1990; Garrod in Fyall, 2000). V našem primeru bi morali biti anketiranci ključni deležniki s področja kakovostnega grajenega okolja v Hongkongu, ki si prizadevajo za kakovostno mestno grajeno okolje in dobro poznajo problematiko nezakonitih mikrostanovanj v mestu.

Avtorja sta ciljne anketirance razdelila v tri skupine. V največjo skupino sta uvrstila različne gradbene strokovnjake iz javnega in zasebnega sektorja, med njimi arhitekta, geodeta, inženirje, upravnike stanovanj in urbaniste. Gre za glavne nadzornike grajenega okolja v Hongkongu. V drugo skupino so bili vključeni okrožni svetniki iz okrožij, ki se spopadajo z največjimi težavami, povezanimi z nezakonitimi mikrostanovanji. Primeri takih okrožij so Šam Šuj Po, Tsuen Van, Tokvavan in Jau Tsim Mong. V zadnjo skupino pa so bili vključeni stanovalci stavb, ki se spopadajo s težavami nezakonitih stanovanj, med njimi predsedniki različnih združenj stanovalcev (na primer združenj lastnikov, odborov lastnikov in odborov za vzajemno pomoč) in predstavniki lokalnih interesnih skupin. Avtorja sta drugo in tretjo skupino v raziskavo vključila zato, da bi pridobila tudi predloge in stališča s širšega družbenega vidika.

Preglednica 1: Opisne značilnosti anketirancev

| Skupina | Značilnost | Delež (v %) | | | |
|---------|--------------------------|-------------|--------------------------|---------------------------|----------------------------|
| | | Povabljeni | Sodelujoči v prvem krogu | Sodelujoči v drugem krogu | Sodelujoči v tretjem krogu |
| 1 | spol | | | | |
| | moški | 80,0 | 78,2 | 77,7 | 78,3 |
| | ženski | 20,0 | 21,8 | 22,3 | 21,7 |
| | poklic | | | | |
| | arhitekt | 13,3 | 10,9 | 10,7 | 10,4 |
| | geodet | 27,5 | 30,3 | 31,3 | 31,1 |
| | gradbenik | 6,3 | 3,4 | 3,6 | 2,8 |
| | inženir požarne varnosti | 7,5 | 5,9 | 5,4 | 4,7 |
| | konstrukcijski inženir | 15,4 | 16,0 | 15,2 | 15,1 |
| | urbanist | 10,0 | 10,1 | 8,9 | 9,4 |
| | upravnik nepremičnin | 20,0 | 23,5 | 25,0 | 26,4 |
| | poklicne izkušnje | | | | |
| | 10 let ali manj | 20,8 | 19,3 | 19,6 | 19,8 |
| | 11–20 let | 31,3 | 31,1 | 30,4 | 31,1 |
| | 21–30 let | 37,1 | 37,8 | 38,4 | 39,6 |
| | več kot 30 let | 10,8 | 11,8 | 11,6 | 9,4 |
| | sektor | | | | |
| | javni | 62,1 | 58,0 | 58,0 | 57,5 |
| | zasebni | 37,9 | 42,0 | 42,0 | 42,5 |
| 2 | spol | | | | |
| | moški | 86,7 | 94,7 | 93,8 | 93,3 |
| | ženski | 13,3 | 5,3 | 6,3 | 6,7 |
| 3 | spol | | | | |
| | moški | 60,0 | 47,4 | 81,8 | 80,0 |
| | ženski | 40,0 | 15,8 | 18,2 | 20,0 |

Opomba: Zaradi zaokroževanja ni nujno, da je seštevek odstotkov v posamezni kategoriji enak 100.

Te skupine anketirancev so tiste, ki običajno prejmejo pritožbe glede nezakonitih mikrostanovanj, vedó, kako stavbe ali soseske z nezakonitimi stanovanji dejansko delujejo, in bolje razumejo težave ljudi, ki živijo v teh stanovanjih.

Anketiranci so bili izbrani na podlagi namenskega vzorčenja, ki se običajno uporablja v raziskavah na podlagi metode delfi za oblikovanje politik (Paraskevas in Saunders, 2012). Kot je razvidno iz preglednice 1, je bilo k sodelovanju v raziskavi povabljenih 300 ciljnih anketirancev, med njimi je bilo 240 gradbenih strokovnjakov (skupina 1), 30 okrožnih svetnikov (skupina 2) in 30 drugih deležnikov, kot so predsedniki združenj stanovalcev in predstavniki lokalnih interesnih skupin (skupina 3). Zaradi praktičnosti in varčevanja s papirjem so anketirance prosili, naj izpolnijo elektronsko anketo prek spletne platforme Qualtrics®. Med anketiranci skupine 3 pa je bila anketa opravljena v papirni obliki.

4.3 Proces izvedbe metode delfi za oblikovanje politik

V tej raziskavi je vprašanje politike povezano z reševanjem problematike nezakonitih mikrostanovanj v Hongkongu. Na podlagi načel, ki sta jih predlagala Baker in Moon (2008, 2010), je proces izvedbe metode delfi za oblikovanje politik sestavljen iz štirih korakov: 1. določanje možnosti, 2. ugotavljanje začetnih mnenj o zadevni problematiki, 3. proučevanje in ugotavljanje razlogov za nestrinjanje in 4. ponovno ovrednotenje možnosti. Za izvedbo teh korakov so bili opravljeni trije krogi anketiranja. Na podlagi strukture raziskave, ki jo je predlagal de Loe (1995), je bil za vsak krog izdelan poseben vprašalnik. V prvem krogu ankete so se vprašanja večinoma nanašala na to, s katerimi ukrepi in politikami bi lahko rešili problematiko nezakonitih mikrostanovanj v hongkonških stanovanjskih in stanovanjsko-poslovnih stavbah. Anketiranci so z vprašalnikom prejeli tudi osnovne informacije o proble-

Preglednica 2: Opisi združenih političnih možnosti

| Kategorija | Možnost | Ustrezni ali potrebni ukrepi |
|--------------------|---|---|
| izobraževanje | (IZ1) javni izobraževalni programi | programi za izobraževanje splošne javnosti o nezakonitih mikrostanovanjih in njihovih negativnih posledicah |
| | (SN1) pospeševanje hišnih preiskav | odprava zahteve po sodnem nalogu za preiskavo ali poenostavitev postopka za pridobitev sodnega naloga, ki inšpektorjem dovoljuje vstop v stanovanje |
| | (SN2) pogostejši inšpekcijski obhodi | okrepitev preiskav v zasebnih stanovanjskih stavbah zaradi odkrivanja nezakonitih mikrostanovanj |
| | (SN3) strožje kazni za kršitelje | določanje strožjih kazni zoper lastnike in/ali graditelje nezakonitih mikrostanovanj |
| stavbni nadzor | (SN4) višja stopnja pregona | povišanje stopnje kazenskega pregona kršiteljev zakonskih odredb, ki so bile izdane v skladu z odlokom o stavbah in se nanašajo na nezakonita mikrostanovanja |
| | (SN5) zaprtje nezakonitih mikrostanovanj | večja uporaba zakonskih pooblastil za zaprtje odkritih nezakonitih mikrostanovanj |
| | (SN6) obvezni inšpekcijski nadzor stavb | določitev nezakonitih mikrostanovanj kot pomembnega elementa nadzora v programu obveznega inšpekcijskega nadzora stavb |
| | (SN7) razglasitev urejanja nezakonitih mikrostanovanj za kaznivo dejanje | sprememba zakona in razglasitev nezakonite razdelitve stanovanj na manjše enote za kaznivo dejanje |
| | (SN8) izpolnjevanje standardov, ki se nanašajo na stanovalce | določanje in izpolnjevanje zahtev glede najmanjšega dovoljenega prostora za vsakega stanovalca |
| spodbude | (SP1) nagrajevanje informatorjev | nagrajevanje ljudi, ki pristojnim uradom posredujejo uporabne informacije o obstoju nezakonitih mikrostanovanj v stanovanjski stavbi |
| | (SP2) ureditev posredniških praks | kaznovanje nepremičninskih agentov, ki prodajajo nezakonita mikrostanovanja ali jih dajejo v najem |
| | (SP3) vzpostavitev informacijske platforme | oblikovanje platforme za obveščanje javnosti o resnosti ali obsegu množenja nezakonitih mikrostanovanj v vsaki stavbi na izbranem območju |
| | (SP4) obvezno razkritje | prodajalci ali lastniki morajo ob prodaji nepremičnine ali njenemu dajanju v najem razkriti, ali so v njihovih stavbah nezakonita mikrostanovanja |
| | (SP5) zaseg nezakonitih mikrostanovanj | vladni zaseg prostorov, ki se uporabljajo kot nezakonita mikrostanovanja |
| | (SP6) razglasitev dajanja nezakonitih mikrostanovanj v najem za kaznivo dejanje | sprememba zakona in razglasitev dajanja nezakonitih mikrostanovanj v najem za kaznivo dejanje |
| pogojna uzakonitev | (PU1) registracija obstoječih nezakonitih mikrostanovanj | dovoljen obstoj nezakonitih mikrostanovanj, če izpolnjujejo ustrezne zahteve glede gradnje in konstrukcije stavb in so registrirana |

matiki nezakonitih mikrostanovanj v Hongkongu in kratek opis nadzornih ukrepov, ki jih na tem področju uporabljajo druge države. V tem krogu je vsak anketiranec lahko predlagal poljubno število političnih možnosti, ki so se mu zdele učinkovite ali izvedljive. Do zdaj je veljalo splošno prepričanje, da bi problematiko nezakonitih mikrostanovanj v Hongkongu najučinkoviteje rešili z večjo ponudbo stanovanj v javnem in zasebnem sektorju, vendar tega cilja zaradi kompleksnih in spolitiziranih vprašanj, povezanih z upravljanjem zemljišč in urbanističnim načrtovanjem v mestu, kratkoročno ni mogoče doseči. Zato so anketirance prosili, naj predlagajo takojšnje ali srednjeročne možnosti za rešitev proučevane problematike.

V drugem krogu je ista skupina anketirancev ocenjevala možnosti, predlagane v prvem krogu. Na podlagi dveh

šeststopenjskih lestvic so morali oceniti, ali so predlagane politične možnosti zaželeno in izvedljive (6 = zelo zaželene, 1 = zelo nezaželene), svoje odločitve pa so morali tudi pojasniti (na primer, zakaj so določeni možnosti pripisali nizko stopnjo zaželenosti). Na podlagi ocen, ki so jih anketiranci dali v drugem krogu, je bilo mogoče za vsako predlagano možnost določiti stopnjo strinjanja ali nestrinjanja med anketiranci in tudi razloge za to. V tretjem krogu ankete so bili anketirancem predstavljeni odgovori vseh anketirancev iz drugega kroga, pri čemer so morali ponovno ovrednotiti svoja prvotna stališča. Vsak je moral oceniti zaželenost in izvedljivost vsake politične možnosti na podlagi omenjenih šeststopenjskih lestvic. Tretji krog je bil sicer namenjen le pridobitvi povratnih informacij, ne pa doseganju soglasja med anketiranci. Vprašalniki za vse tri kroge so bili predhodno testirani.

Preglednica 3: Statistični podatki o ocenah zaželenosti, pridobljenih v drugem in tretjem krogu ankete

| Možnost | Drugi krog | | Tretji krog | |
|---|------------|------|-------------|------|
| | Povprečje | s | Povprečje | s |
| (SN3) strožje kazni za kršitelje | 4,68 | 1,43 | 4,67 | 1,41 |
| (SN2) pogostejši inšpekcijski obhodi | 4,45 | 1,41 | 4,43 | 1,35 |
| (SN1) pospeševanje hišnih preiskav | 4,22 | 1,51 | 4,25 | 1,47 |
| (SN4) višja stopnja pregona | 4,12 | 1,48 | 4,12 | 1,46 |
| (SN5) zaprtje nezakonitih mikrostanovanj | 3,97 | 1,39 | 3,95 | 1,35 |
| (SP6) razglasitev dajanja nezakonitih mikrostanovanj v najem za kaznivo dejanje | 3,83 | 1,48 | 3,81 | 1,43 |
| (SN6) obvezni inšpekcijski nadzor stavb | 3,69 | 1,46 | 3,66 | 1,41 |
| (SP2) ureditev posredniških praks | 3,52 | 1,65 | 3,51 | 1,59 |
| (IZ1) javni izobraževalni programi | 3,27 | 1,24 | 3,27 | 1,14 |
| (SN7) razglasitev urejanja nezakonitih mikrostanovanj za kaznivo dejanje | 3,25 | 1,58 | 3,23 | 1,53 |
| (SP1) nagrajevanje informatorjev | 3,09 | 1,34 | 3,06 | 1,29 |
| (SN8) izpolnjevanje standardov, ki se nanašajo na stanovalce | 2,82 | 1,41 | 2,83 | 1,34 |
| (PU1) registracija obstoječih nezakonitih mikrostanovanj | 2,79 | 1,38 | 2,78 | 1,34 |
| (SP5) zaseg nezakonitih mikrostanovanj | 2,65 | 1,32 | 2,64 | 1,24 |
| (SP4) obvezno razkritje | 2,54 | 1,22 | 2,54 | 1,15 |
| (SP3) vzpostavitev informacijske platforme | 2,43 | 1,14 | 2,40 | 1,06 |

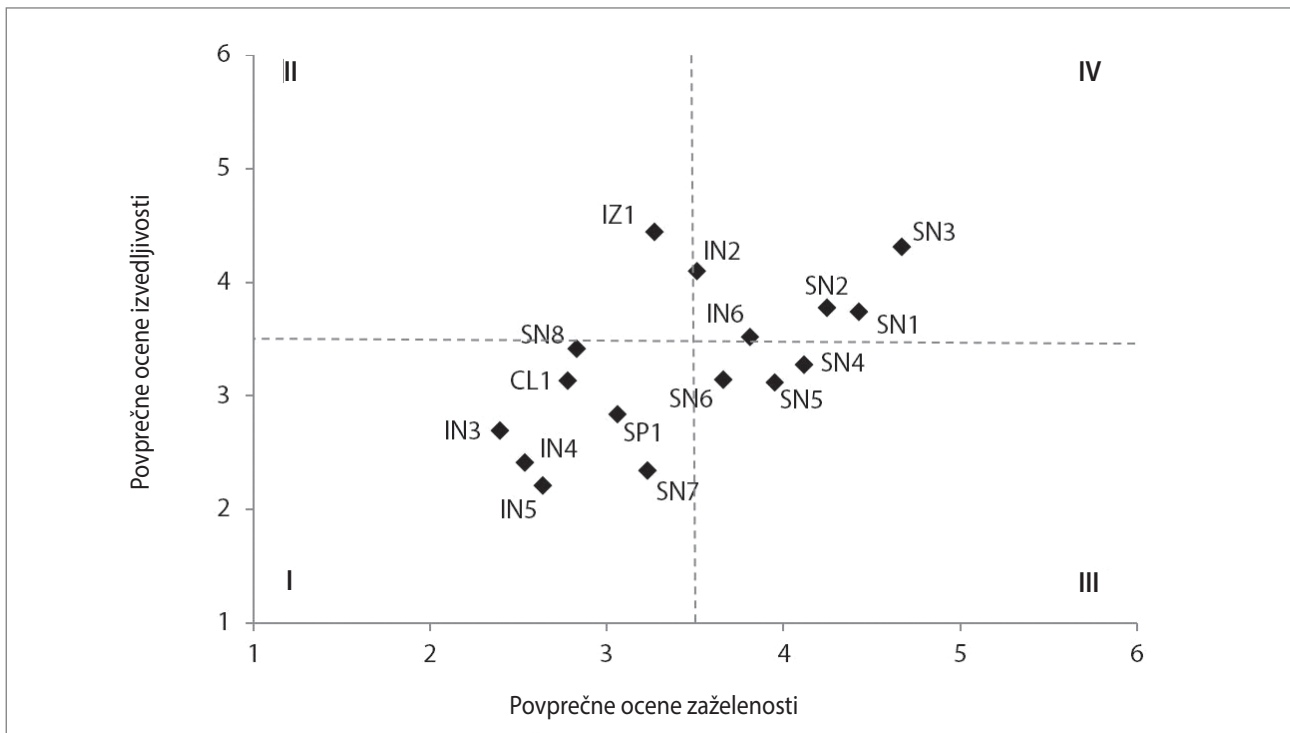
Preglednica 4: Statistični podatki o ocenah izvedljivosti, pridobljenih v drugem in tretjem krogu ankete

| Možnost | Drugi krog | | Tretji krog | |
|---|------------|------|-------------|------|
| | Povprečje | s | Povprečje | s |
| (IZ1) javni izobraževalni programi | 4,46 | 1,31 | 4,44 | 1,28 |
| (SN3) strožje kazni za kršitelje | 4,32 | 1,45 | 4,31 | 1,49 |
| (SP2) ureditev posredniških praks | 4,12 | 1,36 | 4,10 | 1,30 |
| (SN1) pospeševanje hišnih preiskav | 3,90 | 1,41 | 3,77 | 1,36 |
| (SN2) pogostejši inšpekcijski obhodi | 3,76 | 1,55 | 3,74 | 1,49 |
| (SP6) razglasitev dajanja nezakonitih mikrostanovanj v najem za kaznivo dejanje | 3,65 | 1,40 | 3,52 | 1,33 |
| (SN8) izpolnjevanje standardov, ki se nanašajo na stanovalce | 3,41 | 1,70 | 3,41 | 1,64 |
| (SN4) višja stopnja pregona | 3,35 | 1,74 | 3,27 | 1,72 |
| (SN6) obvezni inšpekcijski nadzor stavb | 3,15 | 1,30 | 3,14 | 1,24 |
| (PU1) registracija obstoječih nezakonitih mikrostanovanj | 3,13 | 1,35 | 3,13 | 1,33 |
| (SN5) zaprtje nezakonitih mikrostanovanj | 3,11 | 1,33 | 3,12 | 1,30 |
| (SP1) nagrajevanje informatorjev | 2,87 | 1,32 | 2,84 | 1,25 |
| (SP3) vzpostavitev informacijske platforme | 2,67 | 1,28 | 2,69 | 1,26 |
| (SP4) obvezno razkritje | 2,44 | 1,00 | 2,41 | 0,94 |
| (SN7) razglasitev urejanja nezakonitih mikrostanovanj za kaznivo dejanje | 2,32 | 1,22 | 2,34 | 1,23 |
| (SP5) zaseg nezakonitih mikrostanovanj | 2,24 | 1,06 | 2,21 | 0,95 |

5 Rezultati raziskave in razprava

Vabila k sodelovanju v raziskavi delfi za oblikovanje politik in vprašalnik prvega kroga ankete so bili decembra 2015 poslani 300 ciljnim udeležencem, od katerih jih je 150 (50 %)

vrnilo izpolnjen anketni vprašalnik. Največji odziv je bil med okrožnimi svetniki (63,3 %). V drugem krogu je v anketi sodelovalo 139 anketirancev, v tretjem pa 131, kar pomeni, da je v drugem krogu od ankete odstopilo enajst anketirancev iz prvega kroga, v tretjem pa osem anketirancev iz drugega kroga. Drugi krog ankete je bil izveden februarja 2016, tretji pa



Slika 2: Razsevni diagram povprečnih ocen zaželenosti in izvedljivosti (avtor: Yung Yau)

marca 2016. V preglednici 1 so povzete značilnosti anketirancev, ki so sodelovali v različnih krogih ankete.

V prvem krogu je 150 anketirancev predstavilo 467 možnosti za reševanje problematike množenja nezakonitih mikrostanovanj v hongkonških stanovanjskih stavbah. V povprečju je vsak anketiranec predstavljal 3,11 predloga, pri čemer so bili nekateri predlogi zelo podobni ali pa so se podvajali. Na podlagi temeljitega pregleda vseh predlaganih možnosti sta avtorja število možnosti zmanjšala na šestnajst in jih razvrstila v štiri glavne kategorije, ki so navedene in opisane v preglednici 2. V drugem in tretjem krogu so morali anketiranci oceniti zaželenost in izvedljivost vsake izmed združenih šestnajstih možnosti, pridobljenih v prvem krogu. Njihove ocene so povzete v preglednicah 3 in 4.

Rezultati drugega in tretjega kroga ankete se niso bistveno razlikovali. Pri zaželenosti je bila najvišja povprečna ocena pripisana »strožjim kaznim za kršitelje«, sledili pa so »pogostejši inšpekcijski obhodi« in »pospeševanje hišnih preiskav«. Te ugotovitve kažejo, da je strožje ukrepanje zoper kršitelje najbolj zaželena strategija reševanja problematike nezakonitih mikrostanovanj v zasebnem stanovanjskem fondu Hongkonga. S strožjimi kaznimi za kršitelje, ki so lahko lastniki ali izvajalci nedovoljenih gradbenih del, bi lahko vlada preprečila kršitve zakonskih predpisov. Za najmanj zaželeni možnosti sta se izkazala »vzpostavitev informacijske platforme« in »obvezno

razkritje«, saj so nekateri anketiranci menili, da tržni akterji (kupci in najemniki stanovanj) pri iskanju stanovanj morda sploh ne posvečajo toliko pozornosti obstoju nezakonitih mikrostanovanj v stavbah. Pri izvedljivosti so bili najvišje ocenjeni »javni izobraževalni programi«, sledile pa so »strožje kazni za kršitelje« in »ureditev posredniških praks«. Najnižja ocena izvedljivosti je bila pripisana »zasegu nezakonitih mikrostanovanj« in »razglasitvi urejanja nezakonitih mikrostanovanj za kaznivo dejanje«.

Na podlagi povprečnih ocen zaželenosti in izvedljivosti, pridobljenih v tretjem krogu, lahko določimo možnosti, ki bi morale imeti prednost pri morebitni realizaciji. Na sliki 2 je prikazan razsevni diagram povprečnih ocen zaželenosti in izvedljivosti, ki je razdeljen v štiri kvadrante. Prvi kvadrant vsebuje nezaželene in neizvedljive možnosti, med njimi sta »nagrajevanje informatorjev« in »razglasitev urejanja nezakonitih mikrostanovanj za kaznivo dejanje«. V drugem kvadrantu so predstavljene možnosti, ki so izvedljive, toda nezaželene. Njihova realizacija ne bi bila preveč zahtevna, vendar bi imela omejene pozitivne vplive na politiko. Javne izobraževalne programe lahko na primer zlahka oblikujemo in izvajamo, njihovi vplivi na množenje nezakonitih mikrostanovanj pa so vprašljivi. Možnosti v tretjem kvadrantu pa so zaželene, toda neizvedljive. To pomeni, da jih ni praktično izvajati, čeprav so lahko njihove posledice pozitivne. »Zaseg nezakonitih mikrostanovanj« lahko lastnike na primer odvrne od tega, da

prostore preuredijo v nezakonita mikrostanovanja, vendar je za urad za stavbe pridobitev sodnih sklepov za zaprtje izjemno draga in zahtevna.

Četrty kvadrant vsebuje možnosti, ki so jih anketiranci ocenili kot zaželene in izvedljive. Med njimi so tri iz kategorije »nadzor gradnje in načrtovanja« in dve iz kategorije »spodbude«. Na splošno je bila možnost »strožje kazni za kršitelje« najbolj zaželena, saj je bila na prvem mestu po zaželenosti in na drugem po izvedljivosti. Kljub temu je bila deležna tudi nekaterih kritik. Nekateri anketiranci so opozorili, da bi lahko lokalna skupnost nasprotovala spremembam zakonodaje, saj obstaja možnost, da nenamerno krši zakon. Z drugimi besedami, pred spremembo kazni je treba zagotoviti, da lastniki nepremičnin popolnoma razumejo, kaj so nedovoljena gradbena dela in kateri so ustrezni postopki za pridobitev gradbenega dovoljenja. Tudi »pospeševanje hišnih preiskav« je bilo ocenjeno kot zaželeno in izvedljivo. Odkrivanje nezakonitih mikrostanovanj je pogosto težavno, zato so se številni anketiranci strinjali z odpravo zahteve po sodnem nalogu in z učinkovitejšim postopkom, ki bi uradu za stavbe omogočal hitrejšo pridobitev naloga za hišno preiskavo. Kljub temu so v zvezi s to možnostjo pogosto izrazili tudi zaskrbljenost nad vdorom v zasebnost in nepotrebnimi nevšečnostmi. Tudi možnost »pogostejši inšpekcijski obhodi« je bila zaželena, vendar bi bila učinkovita samo, če bi vlada več sredstev vložila v osebje, ki izvaja inšpekcijski nadzor stavb.

6 Sklep

Zaradi nezakonite razdelitve stanovanja na manjše enote se lahko navadno stanovanje spremeni v pravo smrtno past. Nezakonite spremembe lahko zaprejo poti in izhode v sili in ogrozijo konstrukcijsko stabilnost stavbe. Poleg tega nezakonita mikrostanovanja ogrožajo zdravje stanovalcev in povzročajo spore med njimi. Na podlagi ugotovitev treh krogov ankete, opravljene po metodi delfi za oblikovanje politik, sta avtorja proučevala učinkovite politične možnosti za boj proti nezakonitim mikrostanovanjem v Hongkongu. Uvedbo strožjih kazni za kršitelje je večina anketirancev ocenila kot najbolj zaželena in izvedljivo možnost. V tem pogledu bi morala hongkonška vlada dodatno povišati kazni za lastnike nepremičnin, ki v svojih stanovanjih izvajajo nedovoljena gradbena dela, saj bi jih strožje kazni od tega močno odvračale in bi preprečevale kršnje gradbenih standardov. Lahko pa bi vlada uvedla tudi nove natančno določene kazni izrecno za nezakonite preureditve stanovanj. Leta 2016 so v New Yorku predstavili zakonodajni predlog za uvedbo nove vrste prekrška gradbenih standardov, ki so ga poimenovali »hujše nezakonite preureditve« (New York City Council, 2016). Te preureditve so bile opredeljene

kot tri bivalne enote ali več teh, ki so urejene v enem objektu ter ogrožajo varnost stanovalcev in sosedov. Predlagali so, da bi se denarna kazen za ta novi prekršek povečala s številom nezakonito urejenih enot. Ta zakonodajni predlog bi lahko bil zgled tudi hongkonški vladi.

Samó zvišanje kazni se ne zdi obetaven pristop glede na to, da imajo državni uradniki velike težave pri odkrivanju nezakonitih mikrostanovanj ali zbiranju dokazov za kazenski pregon. Zato so anketiranci zahtevali tudi ukrepe, ki bi olajšali hišne preiskave, ki jih izvajajo državni uradniki, čeprav so bili nekateri zaskrbljeni zaradi mogočih nevšečnosti in težav z zasebnostjo. Poleg dodelitve večjih pooblastil državnim uradnikom za izvajanje hišnih preiskav bi morala vlada povečati tudi operativno učinkovitost preiskav, in sicer tako, da bi ustanovila preiskovalno ekipo, katere člani bi prihajali iz različnih uradov. Vključeni bi bili uslužbenci urada za stavbe, gasilskega urada in hongkonške policije kot glavne članice ter tudi uslužbenci drugih vladnih uradov. Kot je pokazal pilotni program, ki ga je izvedel newyorški mestni svet, stavbni inšpektorji veliko lažje vstopijo v stanovanja, če so zraven gasilci (Hernández, 2011). Poleg tega lahko vključitev policistov, usposobljenih za zbiranje forenzičnih dokazov, v preiskovalno ekipo izboljša učinkovitost izvajanja ukrepov. Ti strokovnjaki lahko pomagajo tudi pri tajnih preiskavah, povezanih z nezakonitimi mikrostanovanji.

Kljub vsemu je treba upoštevati, da se proučevane politične možnosti med seboj ne izključujejo, nekatere pa se lahko celo dopolnjujejo. Za doseganje boljših dosežkov lahko javni izobraževalni programi in programi spodbud dopolnjujejo strožje ukrepe zoper kršitelje. Za podrobnejšo proučitev primernosti političnih možnosti, ugotovljenih v predstavljeni anketi, bi morali raziskovalci in oblikovalci politik podrobno oceniti družbene posledice teh možnosti ter opraviti analizo njihovih stroškov in koristi. Čeprav je za raziskave po metodi delfi za oblikovanje politik priporočljivo uporabiti anketirance iz vrst strokovnjakov, je vključitev splošne javnosti v procesu oblikovanja politik še vedno nepogrešljiva. Zato bi bilo treba pri oblikovanju sprejemljive politike reševanja problematike nezakonitih mikrostanovanj v Hongkongu v celoti upoštevati tudi mnenja drugih deležnikov v skupnosti.

.....
Yung Yau

City University of Hong Kong, Department of Public Policy, Kowloon Tong, Kowloon, Hongkong
E-naslov: y.yau@cityu.edu.hk

Daniel Chi Wing Ho

Technological and Higher Education Institute of Hong Kong, Faculty of Design and Environment, Kowloon Tong, Kowloon, Hongkong
E-naslov: danielho@vtc.edu.hk

Zahvala

Raziskava, predstavljena v tem članku, je bila v celoti financirana s štipendijo javnega programa financiranja raziskav, ki ga upravlja centralna politična enota Hongkonga (projekt št. 2014.A1.019.15B). Prvotna različica članka je bila predstavljena na konferenci z naslovom First Conference of Interdisciplinary Research on Real Estate, ki je septembra 2016 potekala v Ljubljani. Avtorja se udeležencem konference zahvaljujeta za vse pripombe in predloge.

Viri in literatura

- Al-Homoud, M. S., in Khan, M. M. (2004): Assessing safety measures in residential buildings in Saudi Arabia. *Building Research & Information*, 32(4), str. 300–305. DOI: 10.1080/0961321042000221025
- Audit Commission (2003): *Director of Audit's report no. 41*. Hongkong.
- Audit Commission (2015): *Director of Audit's report no. 64*. Hongkong.
- Baiche, B., Walliman, N., in Ogden, R. (2006): Compliance with building regulations in England and Wales. *Structural Survey*, 24(4), str. 279–299. DOI: 10.1108/02630800610704427
- Baker, P. M. A., in Moon, N. W. (2008): Access barriers to wireless technologies for people with disabilities: Issues, opportunities and policy options. V: Landgon, P., Clarkson, J., in Robinson, P. (ur.): *Designing inclusive futures*, str. 139–147. London, Springer. DOI: 10.1007/978-1-84800-211-1-14
- Baker, P. M. A., in Moon, N. W. (2010): Policy development and access to wireless technologies for people with disabilities: Results of policy Delphi research. *Universal Access in the Information Society*, 9(3), str. 227–237. DOI: 10.1007/s10209-009-0170-3
- Buildings Department (1997): *Maintaining your building*. Hongkong.
- Buildings Department (2001): *Monthly digest: March 2001*. Hongkong.
- Buildings Department (2004): *Monthly digest: March 2004*. Hongkong.
- Buildings Department (2008): *Monthly digest: March 2008*. Hongkong.
- Buildings Department (2011): *Monthly digest: March 2011*. Hongkong.
- Buildings Department (2012): *Minor works control system for interior renovation/alteration and subdivision of a flat*. Hongkong.
- Buildings Department (2014): *Monthly digest: March 2014*. Hongkong.
- Buildings Department (2015): *Press releases: Closure order obtained on workspaces No. 1 and No. 2 on 2/F of Wing Fung Industrial Building*. Dostopno na: <http://www.bd.gov.hk/english/documents/news/20150317ae.htm> (sneto 20. 6. 2016).
- Buildings Department (2016): *Monthly digest: March 2016*. Hong Kong.
- Chan, J. C. C., in Chan, W. T. (2003): Building safety and timely maintenance. *Proceedings of the HKIE Building Division 2nd Annual Seminar*, str. 1–7. Hongkong, HKIE Building Division.
- Davison, J. (1990): Illegal structures. V: Nield, S., in Sihombing, J. (ur.): *Multi-storey building management*, str. 43–58. Hongkong, Hong Kong Law Journal.
- de Loe, R. C. (1995): Exploring complex policy questions using the policy Delphi. *Applied Geography*, 15(1), str. 53–68. DOI: 10.1016/0143-6228(95)91062-3
- Department of Justice (2017): *The Laws of Hong Kong: Cap. 123, Buildings Ordinance*. Dostopno na: <https://www.elegislation.gov.hk/hk/cap123> (sneto 5. 4. 2017).
- Dunn, W. N. (2012): *Public policy analysis: An introduction*. Boston, Pearson.
- Few, R., Gouveia, N., Mathee, A., Harpham, T., Cohn, A., Swart, A., idr. (2004): Informal sub-division of residential and commercial buildings in Sao Paulo and Johannesburg: Living conditions and policy implications. *Habitat International*, 28(3), str. 427–442. DOI: 10.1016/S0197-3975(03)00042-0
- Garrod, B., in Fyall, A. (2000): Managing heritage tourism. *Annals of Tourism Research*, 27(3), str. 682–708. DOI: 10.1016/S0160-7383(99)00094-8
- Herbert, T. T., in Yost, E. B. (1979): A comparison of decision quality under nominal and interacting consensus group formats: The case of the structured problem. *Decision Sciences*, 10(3), str. 358–370. DOI: 10.1111/j.1540-5915.1979.tb00031.x
- Hernández, J. C. (2011): *City to crack down on illegally divided apartments*. Dostopno na: <https://cityroom.blogs.nytimes.com/2011/06/07/city-to-crack-down-on-illegally-divided-apartments/> (sneto 31. 3. 2017).
- Ho, D. W. C., Chau, K. W., in Yau, Y. (2008): Evaluating unauthorized appendages in private apartment buildings. *Building Research & Information*, 36(6), str. 568–579. DOI: 10.1080/09613210802386198
- Hokinson, H. (1936): Cutting up. *New Yorker*, 9. 5. 1936, str. 46.
- Hong Kong Commercial Daily (2015): Subdivided units found in 90% of old buildings in Sham Shui Po. *Hong Kong Commercial Daily*, 12. 1. 2015, str. K04.
- Imrie, R. (2007): The interrelationships between building regulations and architects' practices. *Environment and Planning B*, 34(5), str. 925–943. DOI: 10.1068/b33024
- Klenk, N. L., in Hickey, G. M. (2011): A virtual and anonymous, deliberative and analytic participation process for planning and evaluation: The concept mapping policy Delphi. *International Journal of Forecasting*, 27(1), str. 152–165. DOI: 10.1016/j.ijforecast.2010.05.002
- Lai, A. W. Y. (2003): Control on unauthorized building works in Hong Kong. V: Division of Building Science and Technology, City University of Hong Kong (ur.): *Building design and development in Hong Kong*, str. 37–57. Hongkong, CityU Press.
- Lai, L. W. C., in Ho, D. C. W. (2001): Unauthorised structures in a high-rise high-density environment – The case of Hong Kong. *Property Management*, 19(2), str. 112–123. DOI: 10.1108/02637470110387830
- Leung, A. Y. T., in Yiu, C. Y. (2004): A review of building conditions in Hong Kong. V: Leung, A. Y. T., in Yiu, C. Y. (ur.): *Building dilapidation and rejuvenation in Hong Kong*, str. 11–34. Hongkong, CityU Press.
- Lo, S. M. (1998): A building safety inspection system for fire safety issues in existing buildings. *Structural Survey*, 16(4), str. 209–217. DOI: 10.1108/02630809810243220
- Meijer, F. M., in Visscher, H. J. (2006): Deregulation and privatisation of European building-control systems. *Environment and Planning B*, 33(4), str. 491–501. DOI: 10.1068/b3109
- Needham, R. D., in de Loe, R. C. (1990): The policy Delphi: Purpose, structure, and application. *The Canadian Geographer*, 34(2), str. 133–142. DOI: 10.1111/j.1541-0064.1990.tb01258.x
- New York City Council (2016): *The New York City Council - file # Int 1218-2016*. Dostopno na: <http://legistar.council.nyc.gov/LegislationDetail.aspx?ID=2764886&GUID=EF92B99F-832C-4095-B258-698F026A88CA> (sneto 31. 3. 2017).
- Office of the Ombudsman (2014): *Direct investigation report: "Special procedures" of Buildings Department for handling UBW cases involving celebrities*. Hongkong.

- Osborne, A. F. (1975): *Applied imagination*. New York, Scribers.
- Paraskevas, A., in Saunders, M. N. K. (2012): Beyond consensus: An alternative use of Delphi enquiry in hospitality research. *International Journal of Contemporary Hospitality Management*, 24(6), str. 907–924. DOI: 10.1108/09596111211247236
- Pearson, C., in Delatte, N. (2005): Ronan Point apartment tower collapse and its effect on building codes. *Journal of Performance of Constructed Facilities*, 19(2), str. 172–177. DOI: 10.1061/(ASCE)0887-3828(2005)19:2(172)
- Pearson, M., Anthony, Z. B., in Buckley, N. A. (2010): Prospective policy analysis: How an epistemic community informed policymaking on intentional self poisoning in Sri Lanka. *Health Research Policy and Systems*, 8(19), str. 1–11. DOI: 10.1186/1478-4505-8-19
- Policy 21 Limited (2013): *Report on survey on subdivided units in Hong Kong*. Hongkong.
- Rating and Valuation Department (2017): *Property market statistics*. Dostopno na: http://www.rvd.gov.hk/en/property_market_statistics/index.html (sneto 31. 3. 2017).
- Rayens, M. K., in Hahn, E. J. (2000): Building consensus using the policy Delphi method. *Policy, Politics & Nursing Practice*, 1(4), str. 308–315. DOI: 10.1177/152715440000100409
- Sullivan, B. J., in Burke, J. (2013): Single-room occupancy housing in New York City: The origins and dimensions of a crisis, *CUNY Law Review*, 17(1), str. 113–143.
- Turoff, M. (1970): The design of a policy Delphi. *Technological Forecasting and Social Change*, 2(2), str. 149–171. DOI: 10.1016/0040-1625(70)90161-7
- Turoff, M. (1975): The policy Delphi. V: Linstone, H. A., in Turoff, M. (ur.): *The Delphi method: Techniques and applications*, str. 84–100. Reading, MA, Addison-Wesley.
- Wheeler, B., Hart, T., in Whysall, P. (1990): Application of the Delphi technique: A reply to Green, Hunter and Moore. *Tourism Management*, 11(2), str. 121–122. DOI: 10.1016/0261-5177(90)90027-7
- Wong, L. T., in Lau, S. W. (2007): A fire safety evaluation system for prioritizing fire improvements in old high-rise buildings in Hong Kong. *Fire Technology*, 43(3), str. 233–249. DOI: 10.1007/s10694-007-0014-8
- Yau, Y. (2015): The value of building safety: A hedonic price approach. *Urbani izziv*, 26(1), str. 92–104. DOI: 10.5379/urbani-izziv-en-2015-26-01-003
- Yiu, C. Y. (2005): Institutional arrangement and unauthorised building works in Hong Kong. *Structural Survey*, 23(1), str. 22–29. DOI: 10.1108/02630800510586880
- Yiu, C. Y., Kitipornchai, S., in Sing, C. P. (2004): Review of the status of unauthorised building works in Hong Kong. *Journal of Building Surveying*, 4(1), str. 28–34.
- Yiu, C. Y., in Yau, Y. (2005): Exemption and illegality – the dividing line for building works in Hong Kong. *CIOB(HK) Quarterly Journal*, 6(3), str. 16–19.