

DRUGA STANOVANJSKA REFORMA: USTANOVITEV DIREKTORATA ZA STANOVANJA

Dr. Richard Sendi, Urbanistični inštitut Republike Slovenije
UDK 332.82 (497.4)
JEL: R310

Povzetek

Leto 2011 je označevala dvajseta obletnica stanovanjskih reform, ki so bile izvedene takoj po uvedbi sprememb političnega sistema leta 1991. Ključni reformni ukrepi so bili privatizacija družbenih stanovanj, odprava vloge države kot glavnega dejavnika pri oskrbi s stanovanji in uvedba 'načela omogočanja' dostopa do stanovanj, ki ga je proti koncu 1980-ih priporočila Generalna skupščina Združenih narodov (UNCHS, 1992). Uvedba tega načela je temeljila na podmeni, da je vsak posameznik sam odgovoren za reševanje svojega stanovanjskega problema. Izjema pri tem naj bi bile le posebne kategorije prebivalcev, ki si sami niso sposobni zagotoviti stanovanja. V prispevku najprej povzemamo ugotovitve podrobne analize delovanja Stanovanjskega sklada Republike Slovenije, ki je bil odgovoren za praktično izvajanje načela omogočanja. Na podlagi predstavljenih dejstev (neuspehov) predlagamo njegovo takojšnjo razpustitev. Sledi kratka predstavitev glavnih značilnosti države blaginje kot teoretično izhodišče za oblikovanje rešitev, ki jih predlagamo na koncu. Glede na predstavljene analize trdimo, da je že skrajni čas za izvedbo 'druge stanovanjske reforme' (v tem primeru štejemo reformo iz leta 1991 kot prvo), ki je nujna za zagotovitev večje politične odgovornosti v zvezi s stanovanjsko oskrbo. Pomanjkljivo oz. nikakršno politično odgovornost pa poudarjamo kot ključno slabost sedanjega stanovanjskega sistema. V zadnjem delu prispevka predlagamo ključne elemente druge stanovanjske reforme.

Ključne besede: stanovanjska politika, stanovanjska reforma, direktorat za stanovanja, stanovanjska združenja

Abstract

The year 2011 marked the 20th anniversary of the housing reform that was introduced following the changing of the political system in 1991. The key reform measures were the privatisation of the previous public housing stock, the abolition of the role of the state as the major provider of housing and the adoption of the 'enabling principle', which was recommended by the United Nations General Assembly towards the end of the 1980s (UNCHS, 1992). The adoption of the enabling principle was based on the presumption that each individual is responsible for providing for their own housing needs. The exception to this would be those specific groups of the population that are not capable of resolving their housing problem on their own. The paper starts with a summary of the findings of a previously conducted detailed analysis of the achievements of the Housing Fund of the Republic of Slovenia regarding the practical implementation of the enabling approach. These findings (major failures) provide justification for our proposal in the paper to promptly abolish the Housing Fund. The discussion continues with a brief review of the major characteristics of the welfare state. This offers us a theoretical background on which we base the solutions we suggest in the final part of the paper. Emerging from the presented analyses, we argue that a 'second housing reform' is urgent (in this case we consider the one of 1991 to be the 'first housing reform'). The second housing reform urgently needs to be executed in order to ensure greater political accountability in the area of housing care. We argue that inadequate, if not a total absence of political accountability, is the major weakness of the current housing system. The paper ends with a presentation of the key elements of the proposed second housing reform.

Key words: housing policy, housing reform, Housing Directorate, housing associations

1. Uvod

Stanovanjski zakon iz leta 1991 v 75. členu med drugim predpisuje, da Vlada Republike Slovenije določa nacionalni stanovanjski program (v nadaljevanju: NSP) in zagotavlja sredstva za njegovo izvedbo. Isti zakon v 79. členu določa, da se za izvajanje tega programa ustanovi Stanovanjski sklad Republike Slovenije (v nadaljevanju: SSRS), in skladno s to določbo je bil že oktobra leta 1991 tudi ustanovljen. Prvi NSP je bil sprejet

v Državnem zboru Republike Slovenije šele leta 2000, torej devet let pozneje. Ker je bil SSRS ustanovljen za izvajanje NSP, se bo nepoznavalec razmer upravičeno vprašal, kaj je počenjal sklad od leta 1991 do leta 2000. Tisti, ki so natančneje spremljali dogajanje na tem področju, namreč vedo, da je Vlada Republike Slovenije sprejela prvi osnutek tega programa leta 1995 in ga poslala v parlamentarno obravnavo. Zakaj se je sprejemanje v državnem zboru vleklo celih pet let, nam ni znano. Dejstvo pa je, da je v tem obdobju navedeni

osnutek neizpodbitno veljal kot uradni dokument za izvajanje stanovanjske politike. Vsekakor pa si ne znamo razložiti, kakšne naloge naj bi bil imel SSRS oz. na kateri zakonski podlagi je temeljilo njegovo delovanje od leta 1991 do leta 1995, ko je vlada sprejela osnutek NSP.

To je sicer daljna zgodovina. V tem trenutku pa je ključna ugotovitev, da NSP iz leta 2000 že od leta 2009 ne velja več. V času, ko pišemo ta prispevek, država že skoraj tri leta nima nobenega uradnega dokumenta, v katerem naj bi bili opredeljeni ključni cilji stanovanjske politike in ukrepi za njihovo izvajanje. Z drugimi besedami, država že tri leta nima stanovanjskega programa, kar tudi pomeni, da že tri leta ne izvaja stanovanjske politike. Osnutek novega NSP, ki ga je Ministrstvo za okolje in prostor proti koncu leta 2011 dalo v javno razpravo, pa je bil s strani strokovne javnosti v celoti zavržen kot popolnoma neustrezen. Njegova ključna pomanjkljivost je bila odsotnost preliminarne analize, ki so nujne za utemeljitev potreb in ciljev stanovanjskega programa.

Vse to se dogaja v globalni finančni krizi, ki je izbruhnila v ZDA v letu 2007 in se kmalu razširila po vsem svetu. Posledice te krize v Sloveniji so precej hude na vseh področjih, pri stanovanjski oskrbi pa skoraj katastrofalne. Najbolj prizadeta je vsekakor gradbena industrija, potem ko je, posebno v obdobju 2004–2007, doživela velikanski (žal večinoma špekulativni) razcvet, podprt z neodgovornim ravnanjem finančnih trgov (predvsem bank), ki so investitorjem zagotavljali neomejen dostop do komercialnih stanovanjskih posojil (Sendi, 2010). Nekatera gradbena podjetja (med njimi nekaj največjih) so že propadla, druga še propadajo, tretja pa so se razkrojila in poskušajo preživeti kot manjše specializirane enote. Zato vlada trenutno (nelagodno) zatišje. Gradnja novih stanovanj se je skoraj povsem ustavila. Obseg prodaje novih stanovanj je močno upadel, nekaj investitorjev (predvsem špekulativnih) pa je svojo neprodano nepremičnino umaknilo s trga in čaka na 'boljše čase', ko se bo povpraševanje ponovno dvignilo in bodo cene stanovanj spet naraščale. Stanovanjski trg stagnira, cene stanovanj pa (še) niso padle tako, kakor so nekateri 'poznavalci' vehementno napovedali. Obstaja stvarna možnost uresničitve že izražene bojazni (Sendi, 2009; 2010), da bodo po ponovni oživitvi gospodarstva cene stanovanj spet močno rasle. Država pa medtem molči.

Naše stališče je, da je treba izvesti predvsem korenite reforme samega stanovanjskega sistema in šele na teh temeljih oblikovati nov, celovit stanovanjski program. Glavni namen tega prispevka je torej predstaviti predlog za vzpostavitev novega stanovanjskega sistema, ki se bo sposoben učinkoviteje spopasti s sodobnimi problemi stanovanjske oskrbe. Kot prvi ukrep, ki naj pelje k temu cilju, predlagamo, naj se Stanovanjski sklad Republike Slovenije razpusti, namesto njega pa pri ministrstvu, ki je odgovorno za stanovanjske zadeve, ustanovi Direktorat za stanovanja. Hkrati predlagamo krepitev vloge občin

in ustanovitev posebnih neprofitnih stanovanjskih organizacij.

Predlog za razpustitev SSRS temelji na ugotovitvah podrobne analize njegovega (v glavnem neuspešnega) dela, ki smo jo izvedli pred leti ter jo predstavili strokovni (Sendi, 2007a; 2007c) in širši javnosti (Sendi, 2007b). V nadaljevanju najprej na kratko povzemamo ključne ugotovitve te analize in utemeljujemo predlog za razpustitev SSRS. Pomen, ki ga imajo pri zagotavljanju ustrezne stanovanjske oskrbe država in njene institucije, razčlenjujemo v okviru pojma države blaginje v 3. delu prispevka. V zadnjem delu pa predstavljamo predlog za ustanovitev Direktorata za stanovanja in opisujemo ključne vzvode delovanja novega stanovanjskega sistema.

2. Razpustitev stanovanjskega sklada Republike Slovenije

Kakor že rečeno je leta 2007 izšla knjiga, v kateri smo podrobno analizirali delovanje in dosežke SSRS v prvih petnajstih letih njegovega obstoja (Sendi, 2007a). Analiza dosežkov je temeljila na ocenjevanju uspešnosti pri uresničevanju ciljev, ki so bili opredeljeni v nacionalnem stanovanjskem programu. Preden predstavimo končno oceno njegove uspešnosti, je treba bralce spomniti na ključne dejavnosti, ki jih je SSRS doslej izvedel, in njegove dosežke pri tem. Glavna področja delovanja so bila:

- zagotavljanje ugodnih posojil za rešitev stanovanjskega problema,
- spodbujanje dolgoročnega varčevanja, da bi se povečal obseg ugodnega dolgoročnega stanovanjskega kreditiranja, ter
- ponujanje in gradnja najemnih neprofitnih in tržnih stanovanj po nižjih cenah.

Zagotavljanje ugodnih posojil za rešitev stanovanjskega problema

V prvih desetih letih obstoja se je SSRS ukvarjal predvsem s ponujanjem ugodnih dolgoročnih posojil fizičnim osebam, invalidskim organizacijam in neprofitnim stanovanjskim organizacijam. Analiza uspešnosti delovanja SSRS na tem področju je pokazala te slabosti:

1. nedodelanost meril za oblikovanje prednostnega vrstnega reda pri dodelitvi posojil;
2. nesposobnost zagotavljanja dolgoročnih stanovanjskih posojil vsem prosilcem, ki so izpolnjevali zahtevane pogoje (tudi odobreni zneski so bili praviloma nižji – povprečno za 10 % – od upravičeno zaprosenih);
3. SSRS nima natančnih povratnih informacij, kako so bila dodeljena sredstva dejansko porabljena, se pravi, da ni podatka, koliko je SSRS dejansko pripomogel k reševanju konkretnih stanovanjskih problemov prebivalcev.

Spodbujanje dolgoročnega varčevanja

Ukrep za spodbujanje dolgoročnega varčevanja v stanovanjske namene je bil izveden po t. i. nacionalni stanovanjski varčevalni shemi (NSVS). Po podrobni analizi izvajanja tega ukrepa smo ugotovili:

1. Sistem je servisiral predvsem premožnejše sloje prebivalcev, ki so že imeli rešen stanovanjski problem. To dejstvo so dokazale ankete, ki jih je SSRS opravil med varčevalci med izvajanjem ukrepa. Majhno število najetih stanovanjskih posojil po poteku posameznega obdobja varčevanja je bilo dodaten dokaz, da je bilo varčevanje po omenjeni shemi za večino varčevalcev zanimivo le zaradi ugodnih varčevalnih pogojev, ne pa zaradi reševanja stanovanjskega problema.
2. Največja slabost sheme je bila, da je varčevalcem ponujala premalo sredstev glede na ciljni namen varčevanja.

Po prvem petletnem varčevalnem obdobju leta 2005 je le 16 odstotkov varčevalcev uporabilo privarčevani denar za nakup stanovanja, po drugem petletnem varčevalnem obdobju leta 2006 pa je privarčevani denar vložilo v reševanje stanovanjskega problema le 12 odstotkov varčevalcev. Vse to dokazuje, da je bila NSVS zgrešen ukrep stanovanjske politike in ni bistveno pripomogla k povečanju ponudbe stanovanj oz. zmanjšanju povpraševanja, to pa bi posledično vplivalo na pocenitev stanovanj.

Ponujanje in gradnja najemnih neprofitnih in tržnih stanovanj po nižjih cenah

V letu 2001 se je SSRS lotil še neposrednega vlaganja v stanovanjsko gradnjo oz. nakupovanja in prodajanja stanovanj. Pomembna značilnost teh razpisov je, da mu je pri večini uspelo prodati manj stanovanj od razpisanih, čeprav je število prijavljenih kandidatov na razpise vedno presegalo število ('po nižji ceni') ponujenih stanovanj.

Pri izvajanju teh dejavnosti je imel SSRS velikanske težave. Z vstopom na stanovanjski trg kot neposredni investitor se je vpletel v zelo zapleteno področje inženirstva, ki ga ni bil sposoben obvladati. Večkrat se je znašel v zelo težkih in za njegov ugled neprijetnih položajih, na primer:

- velike zamude pri izročitvi stanovanj končnemu uporabniku,
- številne napake in nepravilnosti pri dokončanih stanovanjih ter slabša kakovost izvedbe, kakor je bila obljubljena kupcem,
- nezmožnost hitrega sankcioniranja izvajalcev za nepravilnosti pri izpolnjevanju pogodbenih obveznosti, ki so se nanašale na roke vselitve ali obljubljeni kakovost gradnje.

Z naštetimi pomanjkljivostmi se SSRS ubada še v času, ko pripravljamo ta prispevek. Zamude pri izročitvi kupljenih stanovanj so standardna praksa, po izročitvi pa se za nove lastnike začne 'mora', saj hitro ugotovijo, kaj vse je z objekti narobe.

Tabela 1: Ocena uresničevanja glavnih ciljev nacionalne stanovanjske politike

Cilj	Uresničitev		
	Uresničen v celoti	Uresničen le deloma	Popolnoma neuresničen
Izboljšati dostopnost do vseh vrst stanovanj na različne načine, odvisno od finančnih možnosti in potreb prebivalstva, mobilnosti in drugih okoliščin.			X
Olajšati in spodbujati različne načine pridobivanja in različne vrste lastništva stanovanj.			X
Zagotavljati primerne oblike pomoči pri uporabi stanovanj tistim, ki ne zmorejo sami.		X	
Izboljšati pogoje za gospodarjenje s stavbnimi zemljišči za graditev stanovanj in stanovanjskih hiš ter za njihovo upravljanje.			X
Povečati obseg graditve stanovanj in stanovanjskih hiš, vključno s preново obstoječih.			X
Spodbujati boljšo kakovost stanovanj in bivalnega okolja ter zagotavljati ustrezen standard tudi glede primerne velikosti stanovanj.			X
Uravnotežiti ponudbo in povpraševanje po stanovanjih, da jih bo zagotovljeno zadostno število za nakup oziroma pridobitev v najem tam, kjer obstaja primanjkljaj oziroma povpraševanje po stanovanjih.			X
Z izboljšanjem celotne stanovanjske oskrbe spodbujati demografski razvoj in omogočati ustanavljanje novih gospodinjstev.			X
Z ustreznim stanovanjsko oskrbo prispevati k varstvu družine, starejših in invalidnih oseb ter drugih ranljivih skupin prebivalstva.			X
Spodbujati stanovanjski trg in njegove koristne razvojne učinke.			X

Od analiz učinkov, ki jih je imelo izvajanje omenjenih ključnih dejavnosti SSRS, smo prišli do splošnega sklepa, da SSRS ni zmožgal uresničiti glavnih ciljev, zaradi katerih je bil ustanovljen. Tabela 1 nazorno povzema oceno uresničevanja glavnih ciljev NSP.

Na podlagi povzetih dejstev in v tabeli prikazanih neuspehov SSRS predlagamo razpustitev tega paradržavnega telesa in temeljito rekonstrukcijo stanovanjskega sistema na ravni države.

3. Teoretična izhodišča

Predlog za preoblikovanje stanovanjskega sistema izhaja iz prepričanja, da mora vlada prevzeti glavno odgovornost za stanovanjsko oskrbo. Dosedanje ne/dejavnosti in obstoječe stanje kažejo na veliko vrzel, ki jo je v politični odgovornosti za to področje povzročila stanovanjska reforma leta 1991. Največja napaka pri izvedbi slednje je bila, da je vlada, ko je odgovornost za zagotavljanje stanovanj preložila s sebe na SSRS in mu prepustila popolno svobodo na tem področju, izpustila bistveni člen v verigi oskrbe s stanovanji (Ambrose, 1991; 1992), tj. državo. Ambrose v svoji teoriji o zagotavljanju stanovanj določi dva ključna dejavnika, in sicer '*demokratsko odgovorne akterje*' (javni sektor) in '*nedemokratsko odgovorne akterje*' (zasebni sektor). Zagotavljanje stanovanj ne more uspešno potekati brez dejavne vloge vsakega od glavnih akterjev. Ta proces je bil v Sloveniji močno otežen zaradi inertnosti demokratsko odgovornih akterjev. Ambrose opredeljuje demokratsko odgovorne akterje kot tiste, na katere imajo (oz. naj bi imeli) občani neposredni/posredni vpliv z volitvami. SSRS to nikakor ni. Dejavna vloga demokratsko odgovornih akterjev pri stanovanjski oskrbi pa je nujna za vsako državo, ki ima v svoji ustavi napisano, da je socialna. Izvajanje politike socialne enakosti mora biti temeljno načelo delovanja vsake vlade, če želi doseči merila države blaginje.

V teh razmišljanjih je pojem države blaginje izhodišče in vodilo pri predlaganju rešitev za preoblikovanje stanovanjskega sistema v Sloveniji. Pri tem se naslanjamo na razvrščanje ureditev države blaginje (Esping-Andersen, 1990), ki velja v znanstvenih razpravah kot ključna teoretska osnova za obravnavanje vloge države pri opravljanju družbenih storitev, med katere štejemo tudi stanovanjsko oskrbo. Pri razvijanju svoje teorije Esping-Andersen izhaja iz spoznanja, da je splošno sklicevanje na »državo blaginje« nesmiselno, ker obstajajo različne države blaginje z različnimi značilnostmi. Njegova analiza tako prepozna tri tipične države blaginje, in sicer socialno demokratsko, korporativno in liberalno. Opisujemo jih na kratko.

Socialna demokratska država blaginje. Glavna značilnost tega tipa je, da je država najbolj in predvsem odgovorna za zagotavljanje socialnih oz. družbenih storitev. Takšna

ureditev omogoča veliki večini prebivalcev dostop do splošnih družbenih storitev visoke kakovosti. Pomemben učinek take prerazporeditve storitev je, da so razlike med dohodki prebivalcev dokaj majhne. Kot značilne predstavnice te vrste države blaginje avtor navaja skandinavske države in Nizozemsko. Med njimi pa Švedska že dolgo slovi kot država, ki izvaja eno najbolj 'socialnih' politik tudi glede stanovanjske oskrbe (Magnusson Turner, 2008). Posebnost Švedske se kaže tudi v navedbi, da:

»Švedska nima posebnega 'socialnega stanovanjskega sektorja'. Probleme, ki jih v drugih državah rešujejo v socialnem sektorju (socialna stanovanja), rešuje na Švedskem občinski stanovanjski sektor. Ključna značilnost občinskega stanovanjskega sektorja je, da zagotavlja stanovanje za vse (ne glede na socialni oz. ekonomski status, medtem ko so v večini drugih držav socialna stanovanja namenjena predvsem ekonomsko šibkejšim in drugim ranljivim skupinam prebivalcev.« (Magnusson Turner, 2008: 227)

Korporativno ureditev države blaginje označuje precej dejavna vloga države pri zagotavljanju družbenih storitev, vendar ne tako, da bi učinkovala na prerazporeditev dohodkov. Socialne politike korporativne ureditve temeljijo na ohranjanju obstoječih hierarhij v družbi, to pa pomeni, da imajo različne skupine prebivalcev pravico do različnih storitev, pri čemer je jedrna družina v izrecni prednosti. Poleg tega pri tej tipologiji država ne nosi glavne odgovornosti za zagotavljanje družbenih storitev. Zelo pomembno vlogo igrata tudi družina in zasebne neprofitne organizacije (npr. cerkev, sindikati, zadruge ...). V to skupino držav je Esping-Andersen uvrstil Avstrijo, Nemčijo, Francijo, Italijo in Belgijo.

Liberalno državo blaginje označujeta omejeno državno posredovanje in močna tržna naravnost. Za zagotavljanje večine družbenih storitev so odgovorna predvsem zasebna podjetja. Država zagotavlja pomoč le posebnim skupinam prebivalcev, predvsem tistim z najnižjimi osebnimi dohodki. Učinek te ureditve je dualizem, ki se izraža na eni strani s skupinami prebivalcev, ki so upravičeni do socialne podpore, in na drugi strani pa z dohodkovno diferenciranim prebivalstvom. Kot značilni predstavnici liberalne ureditve avtor navaja ZDA in Avstralijo, nekoliko manj pa Združeno kraljestvo in Republiko Irsko.

Kljub temu da Esping-Andersenovo razvrščanje ne obravnava podrobno posameznih družbenih storitev (npr. stanovanjske oskrbe), ponuja koristne teoretične okvire za razumevanje kontekstov, v katerih so se razvili in uveljavili različni modeli stanovanjskih sistemov. Namen rešitev, ki jih predlagamo v tem prispevku, je uveljavljanje skandinavskega modela države blaginje, tj. socialne demokratske države blaginje. V nadaljevanju naštevamo nekaj pomembnejših značilnosti tega modela.

Leta 2004 je izšla uredniška publikacija z naslovom *Housing and Housing Policy in the Nordic Countries* (Lujanen, ur., 2004), v kateri so različni avtorji podrobno analizirali vlogo države pri zagotavljanju stanovanjskih storitev in obliko organiziranosti stanovanjskega sistema v vsaki skandinavske državi. Ključna ugotovitev analiz je, da temeljijo stanovanjske politike skandinavskih držav na enakih temeljnih načelih stanovanjske politike. Primerjalna analiza ureditev v posameznih državah je pokazala pomembne skupne značilnosti njihovih stanovanjskih sistemov.

Vloga države

Prva ključna skupna značilnost je, da mora država vzpostaviti temelje za ureditev pogodbenih odnosov in da te bistvene vloge ne more prepustiti nikomur drugemu. Področja, ki morajo biti zakonsko urejena na državni ravni, so med drugim lastništvo zemljišč, prostorsko načrtovanje in gradnja (tudi gradbeni predpisi in standardi), opredelitev različnih oblik lastništva in pravic uporabe stanovanj, najemniška razmerja, udeleženos najemnikov, spodbujanje konkurenčnosti in ureditev pravic potrošnikov. Drugič, med pomembnejše mehanizme, s katerimi država posega na stanovanjski trg, da zagotavlja ravnotežje med ponudbo in povpraševanjem, v vseh skandinavskih državah spada davčna politika. Poleg tega je pomembna naloga države izvajanje proticiklične politike na stanovanjskem področju. Pri tem si lahko pomaga z uvajanjem ustreznih davčnih ukrepov za omejevanje hitre rasti cen stanovanj in drugih oblik cenovnih nihanj, pa tudi z monetarnimi ukrepi, ki jih izvajajo centralne banke (npr. sprememba obrestne mere, ki vpliva na višino kratkoročnih obrestnih mer).

Avtorji študije so prepoznali te temeljne cilje stanovanjskih politik skandinavskih držav:

- zagotoviti ustrezno ponudbo različnih tipov stanovanj,
- zagotoviti ustrezno ponudbo stanovanj po dosegljivih cenah,
- zagotoviti lahek dostop do stanovanja,
- zagotoviti ustrezno kakovost stanovanj,
- zagotoviti ustrezno kakovost stanovanjskega okolja.

Pri zagotavljanju dostopa do stanovanj se posveča posebna pozornost prebivalcem, ki prvič vstopajo na stanovanjski trg (mladi oz. mlade družine), in brezdomcem. Velika skrb je namenjena tudi doseganju splošnih kakovostnih ciljev in zadovoljevanju posebnih potreb specifičnih skupin, npr. starih ljudi in funkcionalno oviranih oseb. Prav tako si močno prizadevajo za ustrezno stanovanjsko okolje nasploh in za konkretno izboljšanje bivalnih razmer na okoljsko razvrednotenih stanovanjskih območjih. Pomemben vidik stanovanjske oskrbe v skandinavskih državah je tudi spremljanje gibanja višine deleža, ki ga zavzemajo stanovanjski

izdatki v prihodkih posameznih skupin prebivalstva, kakršne so gospodinjstva z nizkimi dohodki, družine z majhnimi otroki in upokojenci. Preobremenjenost gospodinjstev s stanovanjskimi stroški namreč lahko poslabša življenjski standard in kakovost prebivanja.

Na koncu omenimo še eno pomembno skupno značilnost skandinavskih držav, in sicer da vse izvajajo takšno stanovanjsko politiko, ki si prizadeva za čim bolj uravnotežen regionalni razvoj.

Vloga občin

Med temeljnimi nalogami občin je treba omeniti predvsem prostorsko načrtovanje, skrb za lokalno infrastrukturo in zagotavljanje potrebnih zazidalnih površin. Občine v skandinavskih državah imajo v lasti obsežna zemljišča za stanovanjsko gradnjo, pridobivajo pa si jih z nakupom oz. z ukrepi aktivne zemljiške politike. Sredstva, ki jih pridobijo po opremljanju in prodaji dela teh zemljiških skladov, namenijo za nakup novih zemljišč.

Občine nosijo tudi glavno odgovornost za usklajeno vodeno novogradnjo, prenavo obstoječih stanovanj in izboljševanje stanovanjskih razmer prebivalcev. Občine na Finskem, Norveškem in Švedskem opravljajo te naloge po letnih stanovanjskih programih, ki jih pripravljajo vsako leto za naslednjih pet let. Ti programi so podlaga za usklajevanje občinskih dejavnosti tudi na drugih področjih, kakršni sta načrtovanje infrastrukture in izvedba prostorskih razvojnih projektov. Vanje so zajete še dejavnosti, v katerih občine pričakujejo sodelovanje države, npr. ko gre za različne ukrepe in projekte, ki naj omogočijo prenavo obstoječih stanovanj in določijo konkretne roke izvedbenih del.

Vloga zasebnega sektorja

V vseh skandinavskih državah je gradnja stanovanj v rokah zasebnega sektorja, ta v celoti obvladuje tudi industrijo gradbenih materialov.

Skandinavske države se načrtovanja in izvedbe gradbenih projektov lotevajo na dva načina. Prvi temelji na ločitvi vloge razvojnega investitorja (angl. *developer*) od vloge graditelja oz. izvajalca. V praksi to pomeni, da razvojni investitor skrbi le za pridobivanje zemljišča, načrtovanje projekta, financiranje gradnje ter izbiranje izvajalca in podizvajalcev, navadno z javnim razpisom. Izvajalec nato gradi objekt.

Drugi način uresničevanja gradbenih projektov je t. i. 'samostojno prevzemanje del' (angl. *own account contracting*). V tem primeru je razvojni investitor tudi izvajalec projekta. Gradbeno podjetje torej pridobi zemljišče in poskrbi za načrtovanje projekta, po potrebi se posvetuje in dogovarja tudi z občino. V dogovoru z njo

uredi infrastrukturo, izvede projekt in proda stavbo (ali stanovanja) bodočim lastnikom. Večina skandinavskih držav daje prednost prvemu modelu, ki loči razvojnega investitorja od izvajalca.

Čeprav so opisani osnovni elementi stanovanjskega sistema predstavljeni zelo skrženo, nam ponujajo ustrezno utemeljitev za to, da skandinavski model države blaginje predlagamo kot temelj za drugo stanovanjsko reformo v Sloveniji. Izvedbo reforme, ki jo predlagamo, je treba dopolniti z določitvijo nove stanovanjske politike po predstavljenem skandinavskem modelu. V zadnjem delu prispevka dajemo konkretne predloge za rekonstrukcijo stanovanjskega sistema. Njen ključni namen je uveljaviti načela politične odgovornosti vlade, okrepiti vlogo države (vlade in občin) pri stanovanjski oskrbi ter zagotoviti učinkovitejše uresničevanje stanovanjske politike in njenih ciljev.

4. Druga stanovanjska reforma

Dosežke poskusov, ki so jih z različnimi ukrepi stanovanjske politike v tem času izvedle različne vlade, že poznamo. Analiza delovanja SSRS je jasno pokazala, da je bil glavni izvajalec povsem neuspešen pri uresničevanju ključnih začrtanih ciljev stanovanjske politike. Zato smo prepričani, da je nujno treba izvesti temeljite sistemske spremembe na tem področju. Reforma, ki jo predlagamo, vsebuje dva ključna ukrepa, in sicer:

1. da se SSRS takoj razpusti, namesto njega pa v okviru vlade ustanovi nov organ, ki bo politično odgovoren za uresničevanje ciljev nacionalne stanovanjske politike, in
2. da se na lokalni ravni ustanovijo posebne neprofitne stanovanjske organizacije.

Ustanovitev Direktorata za stanovanja

Vzroke in utemeljitev predloga za razpustitev SSRS smo predstavili že v prvem delu prispevka. Predlagamo, da se namesto te inštitucije ustanovi Direktorat za stanovanja na ministrstvu, ki je odgovorno za stanovanjsko oskrbo. Glavni namen njegove ustanovitve je uvesti politično odgovornost vlade za stanovanjsko oskrbo. Vlada in občine morajo namreč prevzeti temeljno odgovornost in učinkovito izpolnjevati vse svoje dolžnosti tako, kakor delajo skandinavske države, ki se odlikujejo kot najuspešnejše in najvzornejše države blaginje. Direktorat za stanovanja je mogoče ustanoviti kot nadgradnjo sektorja za stanovanja, ki je do leta 2011 deloval v okviru Ministrstva za okolje in prostor, vendar s pooblastili, ki jih je imel, ni mogel ali ni bil sposoben vplivati na izvajanje stanovanjske politike. Novi organ na ravni direktorata bi imel na stanovanjskem področju podobne pristojnosti, kakršne ima Direktorat za prostor v zvezi z urejanjem prostora, in tako več vzvodov za vplivanje na učinkovitejše izvajanje stanovanjske politike. Temeljne

naloge Direktorata za stanovanja bodo:

1. **Priprava stanovanjske politike na državni ravni**
Dokument o stanovanjski politiki na državni ravni mora vsebovati tudi konkretne, stvarne ukrepe in instrumente za učinkovito uresničevanje njenih ciljev. Obenem mora ta politika opredeliti posebne ukrepe za urejanje stanovanjskih potreb socialnih upravičencev in drugih ranljivih skupin prebivalcev.
2. **Izvajanje stanovanjske politike in nadzor nad uresničevanjem njenih ciljev** (z natančno določenimi nadzornimi instrumenti)
 - zagotavljanje osnovnih pogojev za učinkovito delovanje stanovanjskega trga: ustrezen pravni okvir, zagotovitev zemljišč za stanovanjsko gradnjo (v sodelovanju z občinami),
 - odprava zapletenih birokratskih postopkov in poenostavitev postopkov za pridobitev urbanistične dokumentacije,
 - ustanovitev in vodenje stanovanjskega informacijskega sistema,
 - nadzor nad učinkovitostjo občin pri uresničevanju ciljev stanovanjske politike,
 - nadzor nad smotrnostjo porabe sredstev, ki jih občina prek Direktorata za stanovanja pridobi iz državnega proračuna, itd.
3. **Skrb za dvig stanovanjskega standarda in izboljšanje kakovosti prebivanja v skladu s temeljnimi načeli trajnostnega razvoja**
Sem spadajo med drugim:
 - zagotovitev raznovrstnosti stanovanjske gradnje oz. različnih tipov stanovanj,
 - izboljšanje udobnosti stanovanjskega prostora oz. povečanje povprečne stanovanjske površine na osebo,
 - prenova in izboljšanje kakovosti obstoječih stanovanj (prilagoditev potrebam starih ljudi in funkcionalno oviranih oseb),
 - uvajanje in uveljavljanje univerzalnega oblikovanja bivalnega prostora (dom za vse življenje – angl. *life-time homes*),
 - razvoj in pospešitev energetske učinkovite gradnje,
 - uveljavljanje okolju prijaznih načinov odlaganja gospodinjskih odpadkov itd.
4. **Redna analiza stanovanjskih potreb in občasno ukrepanje za preprečitev neugodnih učinkov na stanovanjski trg**
Bistvene so te dejavnosti:
 - ugotavljanje potreb po stanovanjih (z ustreznimi raziskavami) ter načrtovanje in zagotavljanje potrebnih komunalno opremljenih površin za stanovanjsko gradnjo,
 - občasna izvedba demografskih študij za

preverjanje in zagotavljanje ustrezne sestave stanovanjske ponudbe,

- občasna izvedba ustreznih raziskav za ugotavljanje dejanskih potreb po stanovanjih,
- spremljanje dogajanja na stanovanjskem trgu in preprečevanje špekulacij na njem,
- zagotovitev gospodarne rabe obstoječih stanovanj,
- zagotavljanje regijsko uravnotežene stanovanjske ponudbe itd.

Našteta so le glavna področja delovanja direktorata. Ob sprejetju teh predlogov bi bilo treba njegove konkretne naloge opredeliti in opisati še podrobneje.

Ob ustanovitvi Direktorata za stanovanja bi mu z ustreznim zakonom izročili v last celotno stvarno in finančno premoženje SSRS, nato pa bi stvarno premoženje po ozemeljskem načelu porazdelili med upravičene občine oz. lokalne skupnosti.

Predlagana reforma zahteva kar najtesnejše sodelovanje med državno in lokalno ravni. Za zagotovitev uspešnega izvajanja stanovanjske politike je nujno, da direktoratu deluje v tesni povezavi z občinami in njihovimi organi, ki so na lokalni ravni odgovorni za stanovanjsko oskrbo. Občine pa morajo krepiti svojo strateško stanovanjsko vlogo z uveljavljanjem različnih zakonskih pooblastil, ki jih imajo na voljo pri zagotavljanju stanovanj in načrtovanju rabe zemljišč, saj so prve odgovorne za zadovoljevanje stanovanjskih potreb svojih prebivalcev. Glavne naloge občin so:

- priprava občinskih strateških in podrobnih prostorskih načrtov,
- priprava občinskih stanovanjskih programov,
- sprejemanje ukrepov za izpolnitev prednostnih nalog, ki so določene v občinskih razvojnih dokumentih,
- ocenjevanje in načrtovanje sedanjih in prihodnjih stanovanjskih potreb,
- zagotavljanje najsmotrnejše rabe obstoječih stanovanj,
- razvijanje partnerskega sodelovanja z zasebnim sektorjem (neprofitnimi stanovanjskimi organizacijami in gradbenimi podjetji) pri zagotavljanju cenovno dosegljivih stanovanj in večanju stanovanjske ponudbe,
- razvijanje tesnejših delovnih partnerstev z zasebnim sektorjem (stanovanjska združenja) za zagotavljanje učinkovitega upravljanja stanovanj in stanovanjskih območij.

Strateška stanovanjska vloga zahteva od občine, da opredeli ustrezno razvojno vizijo, poskrbi za dobro načrtovanje in programe, ukrene vse potrebno za uresničitev ciljev ter skrbno vodi in nadzira izvajanje programov.

Pomemben sestavni element predlagane reforme je sprejemanje ukrepov in ustvarjanje možnosti za krepitev vloge zasebnih neprofitnih stanovanjskih organizacij, ki so v nekaterih državah EU nepogrešljive pri zagotavljanju cenovno dosegljivih stanovanj. Gre za učinkovito izvajanje instrumenta javno-zasebnega partnerstva, ki je pri nas še vedno slabo razvito.

Ustanovitev posebnih neprofitnih stanovanjskih organizacij

Veljavni Pravilnik o posebnih pogojih delovanja neprofitnih stanovanjskih organizacij predvideva partnersko sodelovanje med nepremičninsko stanovanjsko organizacijo in javnim partnerjem. Po tem pravilniku je javni partner Stanovanjski sklad Republike Slovenije. Naš predlog prinaša dve ključni novosti v primerjavi z obstoječo ureditvijo, in sicer:

- ustanovitev drugačnega tipa neprofitnih stanovanjskih organizacij in
- določitev občinskega stanovanjskega organa kot javnega partnerja (po izvedeni reformi SSRS tako ali tako ne obstaja več).

Kot pomemben ukrep za doseganje večje učinkovitosti pri izvajanju stanovanjske politike predlagamo ustanovitev posebnih neprofitnih stanovanjskih organizacij, kakršne pozna velika večina razvitejših držav EU (podrobneje o tem glej: De Decker, 2002; Rhodes, 2009; Mullins & Walker, 2009; Lawson, 2009; Monk & Whitehead, 2000). Gre za neodvisne neprofitne organizacije, ki omogočajo pridobitev cenovno dosegljivih stanovanj vsem. Posebnost neprofitnih stanovanjskih organizacij, ki jih predlagamo, je, da v sodelovanju z lokalno oblastjo opravljajo samo partnerske dejavnosti stanovanjske oskrbe in nobenih drugih komercialnih dejavnosti, kot je predvideno v prej omenjenem in še veljavnem pravilniku. Te organizacije so v tujini splošno znane kot 'stanovanjska združenja' (ang. *housing associations*) in ta izraz tudi mi uporabljamo v nadaljevanju.

Glavne naloge stanovanjskih združenj so:

- povečati ponudbo cenovno dosegljivih stanovanj,
- ranljivim skupinam prebivalcev olajšati dostop do najemnih stanovanj,
- pridobivanje stanovanj z novogradnjo, z najemanjem na zasebnem in javnem trgu ali z neposrednim odkupom,
- zagotavljanje zasebnega financiranja novih stanovanjskih projektov,
- vlaganje v izboljšanje kakovosti obstoječih stanovanj,
- pridobivanje občinskega stanovanjskega sklada v last in upravljanje.

Stanovanjska združenja delujejo kot gospodarski subjekti, ki v sodelovanju z lokalno oblastjo prevzamejo skrb za ustrezno ponudbo cenovno dosegljivih

stanovanj in lažji dostop do njih. De Decker (2002) imenuje takšno obliko opravljanja stanovanjskih storitev 'socializacija zasebnega najemnega trga' in jo opredeli kot »odstranitev tržnih mehanizmov pri upravljanju zasebnih najemnih stanovanj in njihovo nadomeščanje z mehanizmi socialnega upravljanja« (str. 297). To pomeni, da stanovanjska združenja pri zagotavljanju cenovno dosegljivih stanovanj in upravljanju občinskih stanovanj tesno sodelujejo z lokalno oblastjo. Kupujejo in opremljajo zemljišča za stanovanjsko gradnjo, gradijo stanovanja ter opravljajo najemodajalske (zbiranje najemnin) in upravljavske (vzdrževanje in prenova) storitve. V dogovoru z občino lahko prevzamejo v upravljanje tudi obstoječi občinski stanovanjski sklad.

Pri tem sodelovanju so naloge občine oz. občinskega organa, pristojnega za stanovanjske zadeve, take:

- zagotoviti ustrezno ponudbo površin za stanovanjsko gradnjo,
- zagotoviti finančno podporo stanovanjskim združenjem pri izvajanju prednostnih investicij občine z javnimi razpisi,
- zagotoviti finančno podporo (državne subvencije s sredstvi, ki jih zagotavlja Direktorat za stanovanja) gospodinjstvom oz. posameznikom, ki niso sposobni rešiti svojega stanovanjskega problema,
- v dogovoru s stanovanjskimi združenji zagotoviti socialno prilagoditev najemnin,
- ponujanje usmeritev in drugih oblik podpore prebivalcem pri urejanju odnosov s stanovanjskimi združenji.

Dejavnosti stanovanjskih združenj se financirajo iz najemnine in cene storitev, ki jih plačujejo stanovalci oz. namesto njih kdo drug (npr. občinske institucije, ki zagotavljajo socialne subvencije). Stanovanjska združenja kot neprofitne organizacije uporabljajo morebitni dobiček iz najemnin za pridobivanje novih stanovanj in vzdrževanje obstoječih. Na javnih razpisih lahko zaprosijo za državno (so)financiranje posameznih projektov, ki izpolnjujejo pogoje razpisa, in rešujejo prednostne stanovanjske probleme neke občine. Občinski organ, pristojen za stanovanjske zadeve, odobri le financiranje projektov, ki zadovoljujejo lokalne stanovanjske potrebe z dosegljivimi cenami in najemninami za stanovanja zahtevane kakovosti. Stanovanjska združenja nikakor ne smejo opravljati špekulativnih dobičkonosnih dejavnosti.

Predlog za ustanovitev stanovanjskih združenj temelji na potrebi, da se zasebnemu sektorju ponudijo ustrezne zakonske in vse druge možnosti, ki so nujne za zagon izvajanja javno-zasebnega partnerstva. Uspešna uveljavitev prakse javno-zasebnega partnerstva v Sloveniji pa je nujna, če naj učinkovito izvajamo stanovanjsko politiko in zadovoljimo stanovanjske potrebe prebivalcev.

5. Sklepne misli

Potem ko je država ustanovila SSRS in ga postavila za glavnega izvajalca svojega stanovanjskega programa, se je umaknila in se popolnoma odrekla vsakršni odgovornosti za dogajanje na stanovanjskem trgu. Trdimo, da je bila to poglobitna napaka stanovanjske reforme, ki je bila izvedena leta 1991. Politiki so bili (in so še) prepričani, da v tržni ekonomiji za vse potrebe poskrbi svobodni trg. Za nekatere dobrine taka doktrina morda celo velja, nikakor pa ne za stanovanja. Država mora občasno poseči na stanovanjski trg z ustreznimi ukrepi, da vzdržuje ravnovesje med povpraševanjem in ponudbo. Vendar pa tega ne sme početi tako, kakor je delal SSRS. Dokazov, da so bili ukrepi, ki jih je izvajal, večinoma napačni, imamo dovolj.

V prispevku utemeljujemo predlog za razpustitev SSRS zgolj z analizo njegovih dosežkov v prvih petnajstih letih obstoja, torej od leta 1991 do leta 2006. V sklepu pa moramo bralcu osvetliti tudi glavne dejavnosti SSRS od leta 2006 do konca 2011, tj. časa, ko smo pripravljali ta prispevek. Novi direktor SSRS je kmalu po prevzemu funkcije leta 2006 pri reševanju stanovanjskih problemov prebivalstva oblikoval novo strateško usmeritev, ki je vsebovala te 'produktne podlage':

- produktna podlaga za neprofitna najemna stanovanja,
- produktna podlaga za tržna stanovanja za mlade družine,
- produktna podlaga za oskrbovana stanovanja,
- produktna podlaga za stanovanja za starejše in
- produktna podlaga za študentske domove.

Nova strateška usmeritev v produktne podlage naj bi po trditvah novega direktorja obrzdala cene ter povečala dostopnost in kakovost stanovanj. Podrobne analize uspehov SSRS v letih 2006 do 2011 nismo izvedli (morda jo bomo ob kakšni drugi priložnosti). Kljub temu lahko na tem mestu povzamemo nekaj pomembnih dejstev o obstoječem stanju stanovanjske oskrbe v državi:

1. SSRS ima še vedno velike težave z izpolnjevanjem pogodbenih obveznosti do kupcev stanovanj, ki jih prodaja,
2. SSRS ima še vedno velike težave z izvajalci, saj uporabnikom izročajo stanovanja, ki ne dosegajo obljubljenih (plačane) kakovosti,
3. SSRS-ju z njegovimi dejavnostmi ni uspelo poceniti stanovanj,
4. SSRS si je z nepremišljenimi investicijskimi ukrepi nakopičil velike zaloge novih stanovanj, ki jih ne more prodati (npr. Petelinji hrib v Pivki),
5. SSRS je nekajkrat poskušal z različnimi potezami reševati nekatera potaplajoča se gradbena podjetja, ki so se znašla v težavah zaradi propadlih megalomanskih špekulativnih investicij (npr. projekt študentskih stanovanj ob Vojkovi cesti).

Seznam 'dosežkov' SSRS je lahko tudi daljši, a žal je težko navesti kakšen bistven dober rezultat iz tega zadnjega obdobja. Naštete slabosti tako ponujajo dodaten dokaz, zakaj je treba SSRS takoj razpustiti. Vsakršno razmišljanje o njegovem 'preoblikovanju' v kar koli drugega je neresno, nepotrebno in popolnoma nesprejemljivo. Nedavni poskusi nekaterih političnih krogov, da bi ga preoblikovali v 'nepremičninsko investicijsko družbo', so (upravičeno) sprožili veliko ogorčenje strokovne javnosti. O načinu, kako naj bi bilo to preoblikovanje izvedeno, smo lahko brali v ('neuradnem') osnutku zakona o nepremičninski investicijski družbi, ki je bil hitro umaknjen s spletne strani predlagatelja. Upamo lahko le, da je bilo vse skupaj samo neokusna šala. SSRS se je že zdavnaj izčrpal in že dolgo ni več potreben, v nobeni obliki. Njegova razpustitev je nujna tudi zato, da se čim prej ustavi agonija te ustanove, predvsem pa da se dokončno zajezi vsi apetiti oz. namere preobraziti državno premoženje v zasebno last, še preden bi se to tudi v resnici zgodilo.

Literatura in viri

- Ambrose, P. (1991). The Housing Provision Chain as a Comparative Analytical Framework. *Scandinavian Housing and Planning Research* 8 (2): 91–104.
- Ambrose, P. (1992). The Performance of National Housing Systems: A Three Nation Comparison. *Housing Studies*, No. 7(3): 163–176.
- De Decker, P. (2002). On the Genesis of Social Rental Agencies in Belgium. *Urban Studies*, Vol. 39, No. 2: 297–326.
- Esping-Andersen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- Magnusson Turner, L. (2008). Social Housing and Market Residential Segregation: The Case of Municipal Housing Companies in Sweden. V: Scanlon, K., in Whitehead, C. *Social Housing in Europe II*. London: London School of Economics: 225–239.
- Lawson, J. (2009). The Transformation of Social Housing Provision in Switzerland Mediated by Federalism, Direct Democracy and the Urban/Rural Divide. *International Journal of Housing Policy*. Vol. 9, No. 1 (marec 2009): 45–67.
- Lujanen, M. (ur.) (2004). *Housing and Housing Policy in the Nordic Countries*. Copenhagen, Nordic Council of Ministers.
- Mullins, D., in Walker, B. (2009). The Impact of Direct Public Funding for Private Developers on Non-Profit Housing Networks in England: Exploring a Research Agenda. *International Journal of Housing Policy*. Vol. 9, No. 2 (junij 2009): 201–222.
- Monk, S., in Whitehead, C. (ur.) (2000). *Restructuring Housing Systems*. York Publishing Services Ltd. York.
- Nacionalni stanovanjski program. Uradni list RS, št. 43/2000. Ljubljana.
- Rhodes, M. L. (2009). Mixing the Market: The Role of the Private Sector in Urban Regeneration in Ireland. *International Journal of Housing Policy*. Vol. 9, No. 2 (junij 2009): 107–119.
- Sendi, R. (2003). An Emerging Private Rental Market in Ljubljana. V: Lowe, S., in Tsenkova, S. *Housing Change in East and Central Europe. Integration or Fragmentation?* Aldershot, Ashgate: 155–169.
- Sendi, R. (2005). Implementing Housing Policy in the Absence of a Housing System: The Case of Slovenia. Conference proceedings, *Housing and Globalisation*. Kobe: Kobe University.
- Sendi, R. (ur.) (2007a). *Stanovanjska reforma: pričakovanja, potrebe, realizacija. Urbani izziv publikacije*. Ljubljana: Urbanistični inštitut RS.
- Sendi, R. (2007b). Stanovanjski sklad: mojster za vse poklice, ki pa nobenega ne obvlada. *Delo FT*, 30. april 2007, št. 46: 10–11.
- Sendi, R. (2007c). The Rise and Fall of the Housing Fund of the Republic of Slovenia. Referat predstavljen na mednarodni konferenci *Sustainable Urban Areas*. Delft: OTB Research Institute for Housing, Urban and Mobility Studies.
- Sendi, R. (2009). Ali ima Slovenija sploh najemni stanovanjski trg? V: Kožar, A., in Belšak, A. (ur.). Zbornik referatov *Država, državljani, stanovanja*. Ljubljana: Inštitut za nepremičnine.
- Sendi, R. (2010) Mehurček ali kreditni krč: kaj se dogaja na slovenskem stanovanjskem trgu? *Urbani izziv publikacije*. Ljubljana: Urbanistični inštitut RS, št. 21: 27–36.
- Stanovanjski zakon. Uradni list RS, št. 18/91. Ljubljana.
- UNCHS (Habitat) (1992) *Global Strategy for Shelter to the Year 2000. GSS in action*. Nairobi: United Nations.