

UNIVERZA V LJUBLJANI
EKONOMSKA FAKULTETA

MAGISTRSKO DELO

**MODEL PRENOVE IN POSODOBITVE POSLOVANJA
NEPROFITNIH STANOVANJSKIH ORGANIZACIJ V
SLOVENIJI**

Ljubljana, september 2009

NATAŠA MARZIDOVŠEK

IZJAVA

Študentka Nataša Marzidovšek izjavljam, da sem avtorica tega magistrskega dela, ki sem ga napisala pod mentorstvom docentke dr. Andreje Cirman in skladno s 1. odstavkom 21. člena Zakona o avtorskih in sorodnih pravicah dovoljujem objavo magistrskega dela na fakultetnih spletnih straneh.

V Ljubljani, dne _____

Podpis: _____

KAZALO VSEBINE

UVOD	1
1 PROBLEMATIKA MAGISTRSKEGA DELA.....	1
2 NAMEN MAGISTRSKEGA DELA	2
3 CILJ DELA.....	3
4 METODE DELA	4
1 TEORETIČNI PRISTOPI NA PODROČJU DRŽAVNIH STANOVANJSKIH POLITIK, USMERJENIH V PRESKRBO Z NEPROFITNIMI STANOVANJI IN V POSLOVANJE NSO	5
1.1 POJEM DRŽAVNIH POLITIK USMERJENIH V SOCIALNO STANOVANJSKO PODROČJE	5
1.1.1 <i>Pojem stanovanjskega trga</i>	5
1.1.2 <i>Stanovanjska politika</i>	6
1.1.3 <i>Vloga stanovanjske politike na socialnem področju</i>	10
1.1.4 <i>Razvoj socialno stanovanjskega področja</i>	13
1.2 POJEM NEPROFITNIH STANOVANJ	16
1.3 POJEM IN VSEBINA NSO	21
1.3.1 <i>Pojem in vsebina NSO</i>	21
1.3.2 <i>Sistemi preskrbe z neprofitnimi stanovanji</i>	23
1.3.4 <i>Sodobne usmeritve na socialno stanovanjskem področju</i>	28
2 STANOVANJSKE POLITIKE, PRESKRBA Z NEPROFITNIMI STANOVANJI IN POSLOVANJE NSO V NEKATERIH DRŽAVAH EU	33
2.1 ČEŠKA	33
2.1.1 <i>Politika in ukrepi</i>	33
2.1.2 <i>Poslovanje NSO</i>	35
2.1.3 <i>Preskrba z neprofitnimi stanovanji</i>	35
2.2 DANSKA.....	38
2.2.1 <i>Politika in ukrepi</i>	38
2.2.2 <i>Poslovanje NSO</i>	39
2.2.3 <i>Preskrba z neprofitnimi stanovanji</i>	40
2.3 FRANCIJA	43
2.3.1 <i>Politika in ukrepi</i>	43
2.3.2 <i>Poslovanje NSO</i>	44
2.3.3 <i>Preskrba z neprofitnimi stanovanji</i>	46
2.4 NIZOZEMSKA	48
2.4.1 <i>Politika in ukrepi</i>	48
2.4.2 <i>Poslovanje NSO</i>	50
2.4.3 <i>Preskrba z neprofitnimi stanovanji</i>	52
3 UREDITEV PODROČJA V SLOVENIJI	54
3.1 ZAKONODAJA	54
3.2 POLITIKA IN UKREPI, USMERJENI V POSLOVANJE NSO	55
3.3 POSLOVANJE NSO	59
3.4 PRESKRBA Z NEPROFITNIMI STANOVANJSKIMI ENOTAMI.....	65
4 PREDNOSTI, SLABOSTI OBSTOJEČEGA MODELA NSO IN NJEGOVA PRENOVA	70
4.1 PREDNOSTI OBSTOJEČEGA MODELA.....	70

4.2 SLABOSTI OBSTOJEČEGA MODELA.....	71
4.3 NOVI MODEL	74
4.3.1 Jasno določena vloga in pristojnosti na socialno stanovanjskem področju.....	75
4.3.2 Finančno uravnoteženje.....	75
4.3.3 Obstoj izvedljive strategije preskrbe na socialno stanovanjskem področju.....	77
4.3.4 Krepitev vloge NSO.....	78
SKLEP.....	80
LITERATURA IN VIRI.....	82

KAZALO TABEL

Tabela 1: Zaloga neprofitnih (socialnih) in najemnih stanovanj v 27 državah članicah EU v letu 2007.....	17
Tabela 2: Poslanstvo in kriteriji razdelitve neprofitnih najemnih stanovanj v 27 državah članicah EU.....	18
Tabela 3: Modela preskrbe z neprofitnimi oz. socialnimi stanovanji v EU.....	25
Tabela 4: Organizacijska oblika podjetij, ki preskrbujejo trge z neprofitnimi stanovanji.....	27
Tabela 5: Ključne spremembe pri aktivnostih NSO.....	30
Tabela 6: Neprofitni najemni sektor na Češkem.....	37
Tabela 7: Neprofitni najemni sektor na Danskem	41
Tabela 8: Neprofitni najemni sektor v Franciji.....	47
Tabela 9: Neprofitni najemni sektor na Nizozemskem	53
Tabela 10: Neprofitni najemni sektor v Sloveniji.....	57
Tabela 11: Rezultati ankete Kontrola poslovanja neprofitnih stanovanjskih organizacij.....	62
Tabela 12: Najemna stanovanja, bivalne enote in oskrbovana stanovanja v lasti občin - po kategorijah	66
Tabela 13: Izvajanje pravilnika o dodeljevanju neprofitnih stanovanj v najem v letih 2006 in 2007 (Ur. l. RS, št. 14/04 in 34/05).....	67
Tabela 14: Gospodinjstva po stanovanjskem statusu (v %).....	68
Tabela 15: Obremenitev dohodka s stanovanjskimi stroški po različnih oblikah najema in kakovosti najemnega stanovanja (stanovanjski stroški v % od razpoložljivega dohodka).....	69

UVOD

1 PROBLEMATIKA MAGISTRSKEGA DELA

Stanovanjske organizacije¹ različnih lastninskih in organizacijskih oblik v Evropi v javnem interesu delujejo na socialno stanovanjskem področju. Njihov namen je preskrba s socialnimi² in neprofitnimi stanovanji. Leta so namenjena ljudem, ki si zaradi nizkih dohodkov ali socialne izključenosti sami ne morejo rešiti svojega stanovanjskega vprašanja. Bistveno za te organizacije je, da odsevajo povezavo in medsebojno soodvisnost med stanovanjskim trgom in stanovanjsko politiko (Donner, 2000, str. 65). Najpogostejša organizacijska oblika takih organizacij je neprofitna stanovanjska organizacija (v nadaljevanju NSO). V Slovenji je stanovanjski zakon iz leta 1991 kot najpomembnejšega nosilca v oskrbi z neprofitnimi stanovanji predvidel NSO, ki naj bi predstavljale most med javnim in zasebnim sektorjem v oskrbi s cenovno dostopnimi stanovanji (Cirman, 2004, str. 4). NSO ustanavljajo zaradi zagotavljanja javnega interesa na stanovanjskem področju, to je z namenom pridobivanja neprofitnih stanovanj in njihovega upravljanja v okviru neprofitnih razmerij. Njihovo poslovanje ureja Pravilnik o posebnih pogojih delovanja neprofitnih stanovanjskih organizacij, ki podrobneje določa posebne pogoje delovanja pravnih oseb, ki pridobivajo, upravljajo, oddajajo v najem neprofitna in lastna stanovanja, prodajajo stanovanja pod posebnimi pogoji in imajo status NSO. Posebni pogoji, ki jih določa zakonodaja, so pridobivanje proračunskih in drugih subvencij, ugodna posojila države in lokalnih skupnosti, fiskalne olajšave, sofinanciranje in dodeljevanje komunalno opremljenih zemljišč ipd. NSO morajo prihodke iz neprofitnih dejavnosti ločevati od prihodkov profitnih dejavnosti. Prihodki od profitnih dejavnosti ne smejo presežati skupaj 40 % od prihodkov. Neprofitnost pomeni, da so organizacije omejene pri razpolaganju z dobičkom, ki ga morajo usmeriti v investicije. Cilj delovanja NSO je oskrba socialno stanovanjskega področja z ustreznimi stanovanji.

V praksi NSO delujejo v treh organizacijskih oblikah. Lahko poslujejo kot gospodarske družbe ali so organizirane kot javni skladi ali pa delujejo v okviru občine. Velik del zaloge stanovanj so NSO v začetnem obdobju prevzele od tedanjih občin. Leta so pogodbeno nanje

¹ V nalogi v nadaljevanju med NSO prištevam vse javne stanovanjske organizacije in združenja različnih pravnih oblik javnega in zasebnega prava, ki pod pogoji neprofitnega delovanja v zameno za državne podpore preskrbujejo socialno stanovanjske trge z neprofitnimi stanovanji.

² V okvir neprofitnih stanovanj sodijo tudi socialna stanovanja. Pojma sta vsebinsko identična, gre za subvencionirana stanovanja, ki so namenjena nižje dohodkovnim in socialno izključenim slojem prebivalstva, ki bi si sami ne zmogli rešiti stanovanjskega vprašanja.

prenesle občinska neprofitna stanovanja in stanovanja, ki niso bila prodana v procesu privatizacije v last in so tako dobile pravico do razpolaganja z najemninami.

NSO so delovale v okolju, ki je vseskozi nevzpodbudno vplivalo na njihovo poslovanje. Na eni strani je bila to posledica prenizkih državno reguliranih neprofitnih najemnin, ki niso pokrile vseh stroškov in so NSO onemogočale nadaljnje investicije. Na drugi strani država ni zagotovila zadostnih finančnih sredstev in oprijemljivih ugodnosti. NSO so bile omejene tudi z zastarelo zalogo stanovanj, ki je bila potrebna obnove in investicij in ki so jo morale financirati iz lastnih sredstev. Pogosta in ključna predpostavka v svetu ustaljenih metodologij izračunavanja neprofitnih najemnin namreč je, da NSO razpolaga s starostno uravnoteženo zalogo stanovanj. Leta omogoča, da se mlajša zaloga stanovanj, obremenjena z odplačili anuitet za najeta posojila, financira s pomočjo najemnin starejših stanovanj, pri katerih so ta posojila odplačana. Ob navedenih notranjih problemih poslovanja NSO občine, ki so pristojne za preskrbo z neprofitnimi najemnimi stanovanji sicer registrirajo povpraševanje po neprofitnih stanovanjih, ne kažejo pa dovolj velikega interesa za njihovo nemoteno preskrbo in ne vzpostavljajo več pogodbenih odnosov z NSO z namenom preskrbe z neprofitnimi stanovanji. Problem socialno stanovanjskega področja je tudi neelastičnost ponudbe stanovanj, ker se že zasedena najemna stanovanja zelo redko izpraznijo in tako na prilagajanje ponudbe stanovanj glede na povpraševanje vpliva le ponudba novih stanovanj.

V Sloveniji danes po osemnajstih letih od vzpostavitve delovanja posluje le še peščica NSO. V registru NSO na ministrstvu, pristojnem za stanovanjske zadeve jih je vpisanih še okoli 60. Skoraj vse delujoče NSO poslujejo z izgubo, med drugim tudi zaradi zakonsko prenizko določenih neprofitnih najemnin, odsotnosti državnih subvencij in državnih dotacij ter nedodelanega pravnega okvira, ki določa njihovo poslovanje. Tako bi bilo potrebno podrobneje preučiti sistem delovanja NSO in ukrepe s strani države, ki so usmerjeni v samo delovanje NSO, ter posodobiti poslovanje z vključevanjem novih možnosti in oblik, tako na nivoju države kot na nivoju samega poslovanja NSO.

2 NAMEN MAGISTRSKEGA DELA

Namen magistrskega dela je preučiti ukrepe stanovanjske politike na socialno stanovanjskem področju. Namera je preučiti domače in tuje pristope na področju delovanja stanovanjskih organizacij, ki preskrbujejo socialno stanovanjsko področje z najemnimi stanovanji in z njimi tudi upravljajo. V nadaljevanju je moj namen analiza politik posameznih držav na socialno

stanovanjskem področju, pregled delovanja stanovanjskih organizacij in preskrba z neprofitnimi najemnimi stanovanji v nekaterih razvitih državah. Skušala bom prikazati, kako so področja politik posameznih držav kot tudi poslovanja stanovanjskih organizacij opredeljena v domači in tuji strokovni literaturi in kako se je časovno področje razvijalo.

V nadaljevanju želim preučiti razvoj in poslovanje NSO v Sloveniji skupaj z razvojem, spreminjanjem in potrebami tistega dela stanovanjske zakonodaje, ki je usmerjena v področje preskrbe stanovanjskega trga z neprofitnimi stanovanjskimi enotami od osamosvojitve Slovenije dalje.

V magistrskem delu bom naredila primerjavo med teorijo na socialno stanovanjskem področju, ki vključuje državne politike, instrumente, preskrbo in stanovanjske organizacije, ki preskrbujejo specifični trg z neprofitnimi stanovanji ter prakso tako tujih držav kot Slovenije. V nadaljevanju nameravam ugotoviti prednosti vpeljave NSO kot nosilca stanovanjske preskrbe na socialnem segmentu stanovanj in ugotoviti, katere so slabosti, da NSO dejansko niso zaživele v praksi. Nato bom skušala prikazati model, ki bi bil trajnostno naravnan in ki bi lahko postopoma iz sedanje oblike poslovanja NSO prerasel v trajnostni sistem stanovanjske oskrbe, tako z vidika uvedbe izboljšav kot z vidika samih učinkov. Ob tem nameravam preučiti tudi možnosti vključevanja novih inštrumentov države v sistem stanovanjske preskrbe. Vse to bom skušala vključiti v okvir omejitev in možnosti, ki jih ponuja politika države do področja z vidika trajnostnega razvoja.

3 CILJ DELA

Cilj magistrskega dela je opredeliti sisteme preskrbe stanovanjskega trga s socialnimi oz. neprofitnimi stanovanji in ukrepe držav, ki so usmerjeni v samo delovanje stanovanjskih organizacij, ki preskrbujejo socialno stanovanjski trg s stanovanji in z njimi tudi upravljajo. Pridobljena znanja bom skušala povezati s prakso delovanja takih organizacij.

V končni fazi je cilj magistrskega dela posodobiti oz. razviti model poslovanja NSO in postopoma vanj vključiti dodatne instrumente stanovanjske politike, ki so usmerjeni v samo delovanje NSO in preskrbo specifičnega trga z neprofitnimi stanovanji, kot tudi vključiti nove metode ali oblike v poslovanja samih NSO. Vse to pa vključiti v dani sistemski okvir ter skušati prikazati njihove učinke na razvoj in preskrbo z neprofitnimi stanovanjskimi enotami.

4 METODE DELA

Glede na izbrano tematsko področje in namen, ki ga želim z delom doseči, bodo v raziskavi uporabljeni naslednji metodološki prijemi:

- proučevanje domače in tuje strokovne literature o ukrepih socialno stanovanjske politike, ki so usmerjeni v delovanje NSO in tiste strokovne literature, ki je usmerjena v poslovanje NSO,
- spoznavanje posebnosti, ki so značilne za ukrepe države, usmerjene v poslovanje NSO, njihovo poslovanje in samo področje preskrbe z neprofitnimi stanovanjskimi enotami,
- uporaba teoretičnih spoznanj s področja poslovanja stanovanjskih organizacij,
- preizkusiti uporabnost raziskanih teoretičnih prijemov, ki se nanašajo na samo poslovanje in preskrbo na konkretnih modelih, z danimi omejitvami v praksi.

Pri svojem magistrskem delu bom uporabila lastna znanja, pridobljena pri dodiplomskem in podiplomskem študiju na Ekonomski fakulteti v Ljubljani, in izkušnje iz svojega dosedanjega dela v Sektorju za zemljiško politiko in v Stanovanjskem sektorju Ministrstva za okolje in prostor.

Delo bo potekalo po metodi dedukcije, od splošnega k posebnemu. V prvem delu bo magistrsko delo obsegalo analitično-teoretični pregled s področja državnih stanovanjskih politik, ki so usmerjene v delovanje NSO, analitično-teoretični pregled njihovega poslovanja in same preskrbe specifičnih trgov s socialnimi oz. neprofitnimi stanovanji. V prvem delu se bom tako ukvarjala z analitično-teoretičnim pregledom državnih socialno stanovanjskih politik in ukrepov, usmerjenih v delovanje NSO, ter z njihovim delovanjem v praksi tujih držav. Razumevanje celotnega poglavja bom podkrepila z različnimi pristopi iz svetovne literature.

V nadaljevanju bom na podlagi teoretičnih spoznanj ugotovila prekrivanja, podobnosti in razlike med sistemom delovanja v Sloveniji ter različnimi teoretičnimi pristopi in prakso primerljivih tujih držav. Pri proučevanju predstavljene vsebine mi bo zelo v pomoč strokovna literatura domačih in tujih avtorjev. Nato bom analizirala različne nove ukrepe na ravni države, ki bi jih bilo smiselno vključiti v sedanji sistem, in različne nove metode in pristope k poslovanju samih NSO. Predstavila jih bom na osnovi teoretičnih izhodišč. Preučena literatura s tega področja in praktični primeri mi bodo temelj za predstavitev posameznih faz uvajanja tako novih ukrepov kot metod poslovanja.

V zadnjem delu magistrskega dela bom prikazala model delovanja NSO v Sloveniji in ukrepe države, ki so usmerjeni vanj. Nato bom analizirala slabosti in prednosti obstoječega modela in skušala ugotoviti, zakaj ni zaživel v praksi. V nadaljevanju bom prikazala nujno potrebne elemente stanovanjske politike, ki bi NSO zagotavljali trajnejše delovanje.

V sklepnem delu bom analitično-teoretični del ter kvalitativni praktični del skupaj z ugotovitvami na podlagi dosegljivih podatkov povezala v končno oceno, ki bo odgovorila na vprašanje, v kateri smeri bi imeli prenova sistema in ukrepi države, usmerjeni v delovanje NSO, največji učinek.

1 TEORETIČNI PRISTOPI NA PODROČJU DRŽAVNIH STANOVANJSKIH POLITIK, USMERJENIH V PRESKRBO Z NEPROFITNIMI STANOVANJI IN V POSLOVANJE NSO

1.1 POJEM DRŽAVNIH POLITIK, USMERJENIH V SOCIALNO STANOVANJSKO PODROČJE

1.1.1 Pojem stanovanjskega trga

Stanovanja kot osnovna človekova potreba niso zamenljiva z ostalimi dobrinami in niso mobilna. Investicija vanje je dolgoročna naložba že zaradi samega fizičnega obstoja nepremičnine, načina njenega financiranja in vloženega kapitala, ki je podvržen večjemu tveganju (Donner, 2000, str. 6). Nepremičninske investicije potrebujejo stabilno okolje za poslovanje. Ljudje redko v življenju zamenjujejo, kupujejo in prodajajo nepremičnine, informacije na trgu nepremičnin so drage. Velike preglednosti na stanovanjskem trgu ni, tudi zato, ker trg ne deluje po načelih popolne konkurence (Donner, 2000, str. 4). Dinamika stanovanjskega trga je nenehen proces prilagajanja povpraševanja in ponudbe stanovanj, mehanizem prilagajanja deluje preko kupne moči gospodinjstev in cen stanovanj (Sendi, 2007, str. 174).

Ponudba stanovanj je odvisna od obstoječe zaloge stanovanj in stanovanj v gradnji, ki bodo šele vstopila na trg nepremičnin (Donner, 2000, str. 6). Največji del zaloge stanovanj je zasedenih, nekaj je prostih in ta del predstavlja ponudbo za tiste bodoče lastnike ali najemnike, ki bi radi spremenili svoje bivališče. Del ljudi, ki biva v stanovanjih s člani svojih družin ali drugimi družinami, bi se rad, zaradi prezasedenosti obstoječih bivališč odselil v

svoje stanovanje in povprašuje po praznih stanovanjih. Del stanovanj zaradi dotrajanosti ni več uporaben za bivanje in tudi ti stanovalci povprašujejo po novih stanovanjih. Novogradnje so dodatna ponudba stanovanj navadno višje kakovosti in predstavljajo letni doprinos 1-3 % k obstoječi zalogi stanovanj (Donner, 2000, str. 6). Pravne ali fizične osebe, ki na ponudbeni strani skrbijo za gradnjo novih stanovanjskih enot, ločimo glede na njihov pravni položaj in glede na udeležbo pri dobičku.

Povpraševanje po stanovanjih je odvisno od splošnega gospodarskega razvoja, ravni cen v regiji, od obstoječih pogojev financiranja, od zmožnosti javnega subvencioniranja, od sedanjega in prihodnjega dohodka ter preferenc kupovalcev (Donner, 2000, str. 6). Ravno tako je povpraševanje odvisno od regionalnega razvoja prebivalstva, strukture gospodinjstev in njihove kupne moči ter obstoječe zaloge stanovanj in dosežene ravni stanovanjske potrošnje.

Pravice so na stanovanjskem trgu določene z lastništvom stanovanj, le ta so lahko v celoti v lasti fizičnih ali pravnih oseb, lastništvo stanovanj je lahko tudi deljeno na npr. delno lastniška, združna, prihodnje lastniška ali pa so stanovalci le najemniki. Zaloga stanovanj vključuje javna najemna stanovanja, kamor sodijo tudi neprofitna oz. subvencionirana stanovanja, lastniška stanovanja, združna stanovanja, službena stanovanja in zasebna najemna stanovanja. Vloga neprofitnih najemnih stanovanj ni le v pridobivanju oz. ponudbi stanovanj, temveč so del stanovanjske politike in tudi drugih politik, kot so zaposlenost, socialne zadeve, urbano planiranje, ekonomske politike in politike transporta (UNECE, 2006, str. 17).

1.1.2 Stanovanjska politika

Na stanovanjskem trgu na strani ponudbe in povpraševanja različne interesne skupine zagovarjajo ali celo zahtevajo izvajanje takih politik, da bi si z njimi zagotavljale boljše pogoje nastopanja na trgu (Sendi, 2007, str. 172). Razmerja med obema stranema uravnava državna stanovanjska politika, katere namen je vzpostavljanje in vzdrževanje pogojev, ki so nujno potrebni za zagotavljanje učinkovitega delovanja trga (Sendi, 2007, str. 170). Ključni cilj državne politike oz. intervencije na stanovanjskem trgu je preskrba vseh prebivalcev s primernimi, ustrezno opremljenimi stanovanji, ustrezne velikosti po razumljivih cenah (Lujanen, 2003, str. 14).

Problem pridobitve stanovanja je lahko na strani ponudbe ali na strani povpraševanja. Kadar je ponudba primernih stanovanj na trgu prenizka, nastane problem dostopa do ustreznega stanovanja za gospodinjstva z nižjimi dohodki (Cirman, Čebulj, 2007, str. 4). Stanovanjska politika skuša z delovanjem v dveh smereh zagotoviti cenovno dosegljivost ustreznih stanovanj. Pomoč države na strani ponudbe mora biti ciljno usmerjena v izgradnjo dostopnih stanovanj, v nasprotnem primeru ni učinkovita (Cirman, Čebulj, 2007, str. 4). Na eni strani država vpliva na večanje kupne moči gospodinjstev preko ugodnih posojil, davčnih olajšav in s subvencioniranjem najemnin. Na drugi strani pa poskuša znižati ceno stanovanja, zlasti z znižanjem proizvodnih stroškov, spodbujanjem rasti produktivnosti, ekonomijo obsega, odpravljanjem monopolov in informacijskih ovir na stanovanjskem trgu ter uravnavanjem prevelikih cikličnih nihanj in s tem zmanjševanjem tveganosti naložb v stanovanja. Zmožnost povezave in uskladitve različnih instrumentov stanovanjske politike ni dana vnaprej, ampak je odvisna od družbenih okoliščin. To dokazujejo tudi velike mednarodne razlike, saj se evropske države zelo razlikujejo po tem, kako so pristojnosti stanovanjske politike skoncentrirane ali pa razpršene po različnih ministrstvih.

Instrumente stanovanjske politike razdelimo v štiri splošne skupine (Cirman, Čebulj, 2007, str. 6):

- A. subvencije,
- B. regulativne instrumente,
- C. aktivacijske/informacijske instrumente,
- D. instrumente konkurenčnosti.

Med **subvencijami** ločimo subjektne subvencije, ki delujejo na strani povpraševanja, in objektne subvencije, ki delujejo na strani ponudbe. Subvencije so nevračljiva plačila iz proračuna (Sendi, 2007, str. 176). V ožjem pomenu besede so opredeljene kot ukrepi, s katerimi država znižuje stroške določeni dobrini glede na ceno, ki bi jo dobrina sicer dosegla na trgu (Cirman, Čebulj, 2007, str.2). Najpogostejša oblika so subjektne subvencije k najemninam, ki znižajo višino dejanske najemnine za najemnike na raven, ki ga posameznik lahko dosega, tudi če plačuje tržno najemnino (Lujanen, 2003, str. 17). Število najemnih stanovanj se v primeru pomanjkanj zaradi različnih vzrokov, kot so npr. rastoče socialne stiske, privatizacije najemnih stanovanj, omejene mobilnosti delovne sile ipd., lahko poveča

z gradnjo zasebnih ali javnih neprofitnih najemnih stanovanj ali z njihovim pridobivanjem iz obstoječe zaloge stanovanj (UNECE, 2006, str. 26).

V tej vlogi na ponudbeni strani nastopajo objektne subvencije. Namenjene so investitorjem, so učinkovite v smeri povečanja ponudbe stanovanj in imajo lahko proticiklični učinek na celotno gospodarstvo (Taffin, 2003, str. 92). Objektne subvencije so kombinacija subvencij za izgradnjo in subvencij za poslovanje, do katerih so upravičeni investitorji v stanovanja in pogosto tudi upravljalci z neprofitnimi najemnimi stanovanji (Cirman, Čebulj, 2007, str. 6). Objektne subvencije so lahko v obliki neposrednih dotacij iz proračuna, davčnih ugodnosti, (kot so znižana stopnja DDV, oprostitev ali znižana stopnja davka na dobiček, oprostitev ali znižana stopnja davka na premoženje), neposrednih javnih posojil z nizko obrestno mero, subvencioniranih posojil, kjer posojilojemalec prejema subvencije za plačilo obresti ali uporaba netržnih virov za posojilo, občine zagotovijo zemljišča za gradnjo neprofitnih najemnih stanovanj, ki jih dajo ali prodajo stanovanjskim organizacijam po nizkih cenah ali ponudijo v dolgoročni zakup, država ali lokalne oblasti omogočijo investitorju brezplačno garancijo za najetje posojila (Cirman, Čebulj, 2007, str. 7). V tem kontekstu je ključna tudi vloga kreditiranja, ker se največji del stanovanjskih investicij financira skozi kredite in pomembni objektne subvenciji sta tu dostop do ugodnih kreditov z nizko obrestno mero in njihove garancije. Med možnimi oblikami objektnih subvencij države vedno bolj zmanjšujejo neposredne subvencije, kot so npr. neposredne dotacije iz proračuna, in jih nadomeščajo z davčnimi olajšavami (Taffin, 2003, str. 92). Ker so javne dobrine vedno omejene, je dostop do subvencij na splošno omejen v količini in času prejemanja (Donner, 2000, str. 6).

Stanovanjske subvencije so načeloma zelo učinkovite, imajo pa tudi slabosti, kot to, da so administrativno kompleksne, zahtevajo visoko proračunsko udeležbo (ni povratnega toka in rastejo, kadar je gospodarska rast upočasnjena) in lahko delujejo inflatorno na najemnine (Taffin, 2003, str. 91).

Z **regulativnimi instrumenti** država neposredno posega v izdatke za gospodinjstva (Cirman, Čebulj, 2007, str. 8). Izvaja jih z uvajanjem zakonov, ki vplivajo na delovanje tržnih mehanizmov, in njihovo regulacijo izvaja z uvajanjem mehanizmov nadzora najemnin in omejitvami na kapitalskem trgu (Sendi, 2007, str. 176). Regulacijo izvaja država preko mehanizmov posojil, hipotekarnih garancij ter fiskalnih instrumentov (Sendi, 2007, str. 178).

Aktivacijski/informacijski instrumenti so ukrepi, s katerimi države zmanjšujejo prisotno asimetrijo na stanovanjskem trgu. V to skupino sodijo npr. zagotavljanje kakovostnih in ažurnih informacij in instrumenti hipotekarnega zavarovanja posojil (Cirman, Čebulj, 2007, str. 8).

Z **instrumenti konkurenčnosti** država lahko posega na trg kot neposredni konkurent zasebnemu sektorju. Zelo pogosto so to instrumenti na področju stanovanjskega financiranja in zagotavljanja najemnih stanovanj. To je npr. dualni najemni sektor, zasebni je izpostavljen konkurenci, državni je javni sektor z določeno neprofitno najemnino (Cirman, Čebulj, 2007, str. 9).

Cilje stanovanjske politike je mogoče doseči le usklajeno in postopoma z določitvijo prednostnih ciljev, kot so npr. podpora uravnoteženemu stanovanjskemu trgu, kjer je na razpolago dovolj najemnih stanovanj, da bi se izognili drastičnim dvigom najemnin, znižanjem vplivov proizvodnih ciklov na stanovanjski trg, razvojem kakovostnega gradbeništva ipd. Za doseganje zastavljenih ciljev je potrebno zagotoviti nemoteno delovanje stanovanjskega trga (UNECE, 2006 str. 10). Potrebno je uskladiti ponudbo in povpraševanje po stanovanjih, tako na območjih, kjer je veliko povpraševanje po stanovanjih, kot na območjih, kjer število prebivalstva upada (Cirman, Čebulj, 2007, str. 5). V nasprotnem primeru se bodo cene stanovanj in najemnine drastično spremenile. Sistem izgradnje novih stanovanj mora biti čim bolj učinkovit, tako da je razmerje med kakovostjo in ceno pri novih in obnovljenih stanovanjih čim manjše. S tem zagotovimo visoko produktivnost sektorja, kar pa zahteva vlaganje v raziskave o potrebah sektorja, nove načine izgradnje ter konkurencu v sektorju izgradnje in obnove stanovanj. Stanovanjski sektor naj bi bil čim bolj fleksibilen in omogočal hiter odziv na spremembe v povpraševanju po stanovanjih. Fleksibilnost je odvisna od ponudbe primernih zemljišč za gradnjo, dostopa do trga kapitala in drugih oblik financiranja, kjer igra država pomembno vlogo (Cirman, Čebulj, 2007, str. 5). Stanovanjska politika pa ni le del socialne, ekonomske in urbanistične politike, temveč se sestavine stanovanjske politike medsebojno integrirajo, kjer je zelo pomemben njihov sinergični učinek. Urbana politika zmanjšuje monopolno zemljiško rento in s tem omogoča lažjo in cenejšo oskrbo z gradbenimi zemljišči. Gospodarska politika naj bi na področju stanovanjske oskrbe odpravljala monopole, spodbujala rast produktivnosti, odpravljala ciklična nihanja in zmanjševala tveganje naložb. Vse to naj bi znižalo ceno stanovanja, kar zmanjšuje potrebe po kasnejši prerazporeditvi v okviru socialne politike. Stanovanjska politika je tista, ki omogoča

povezovanje v koherentno celoto z merljivimi učinki. Učinkovitost teh instrumentov se lahko preverja z obsegom storitev in merjenjem najnižjih doseženih družbenih stroškov oz. ekonomsko učinkovitostjo (UNECE, 2006 str. 10).

1.1.3 Vloga stanovanjske politike na socialnem področju

Definicija socialnega stanovanjskega področja je, da je ne glede na veliko različnost obravnave področja v državah članicah EU prvenstvena naloga držav pomagati gospodinjstvom, ki si sama ne morejo reševati stanovanjskega vprašanja na trgu zaradi revščine ali drugih oblik socialne izključenosti, da najdejo namestitev v ustrezni socialni in urbani sredini (Cecodhas, 2005, str. 4). Vloga države pri zagotovitvi dostopnih stanovanj za te ranljive skupine ljudi je v določanju ciljev stanovanjske politike, kot so določitev obsega neprofitnih stanovanj in stanovanjskih enot za socialno šibke in izključene skupine ljudi v okviru stanovanjskega trga ter v obsegu in namenu njihovega financiranja (Cecodhas, 2005, str. 4). Naloga vsake države je tudi izbira načina, kako bo opredelila ciljno skupino gospodinjstev, ki je upravičena do neprofitnega najemnega stanovanja, in potem tudi v praksi zagotavljalna uresničevanje tega (Cirman, Čebulj, 2007, str. 5). Največja pomoč bi morala biti usmerjena v gospodinjstva, ki to najbolj potrebujejo. Neto obseg sredstev, ki jih dobijo najemodajalci, naj bi zadoščal za primerno vzdrževanje zaloge stanovanj. Razdelitev javnih sredstev med različne programe naj bi temeljila na njihovi relativni stroškovni učinkovitosti. Ob upoštevanju vseh treh dejstev bi bila stanovanjska politika stroškovno, investicijsko in socialno učinkovita (Cirman, Čebulj, 2007, str. 5).

Da bi bil široki cilj stanovanjske politike merljiv, mora vsaka državna stanovanjska politika odgovoriti na naslednja vprašanja (UNECE, 2006, str. 9):

- A. **Dostop do stanovanj** oz. kako omogočiti dostop do ustreznih stanovanj ljudem s srednjimi in nižjimi dohodki in socialno ogroženim prebivalcem. Kako je mogoče učinkovito zagotoviti, da imajo tudi gospodinjstva z nižjimi dohodki primeren dostop do stanovanja.
- B. **Dosegljivost stanovanj** oz. katere ukrepe stanovanjske (ekonomske) politike uporabiti, da bi zagotovili gospodinjstvom z nižjimi dohodki ali socialno izključenim ustreznost stanovanja ob tem, da bi stroški stanovanj ne tvorili prevelikega deleža v njihovem razpoložljivem dohodku.

C. **Vprašanje kakovosti** oz. s katerimi ukrepi zagotoviti, da bi obstoječa in nova stanovanja po površini in kakovosti ustrezala spreminjajočim se potrebam prebivalcev sedaj in v prihodnosti. Tu je potrebno poudariti ljudi s posebnimi potrebami in glede na dano gospodarsko moč vzeti v ozir različne segmente ljudi s posebnimi potrebami.

Ob teh splošnih ciljeh morajo posamezne države vzeti v ozir še (UNECE, 2006, str. 9):

- *Socialno kohezijo*, ki vključuje oblikovanje ukrepov proti socialni izključenosti in za podporo socialni mešanici ter pripravo ukrepov v izogib socialni segregaciji v urbanih okoljih.
- *Varnost najema*, ki vključuje ukrepe za zagotavljanje varnosti najema pred deložacijo.
- *Soodločanje najemnikov* vključuje različne načine soodločanja najemnikov v zvezi s stanovanji, v katerih bivajo in njihova udeležba pri oblikovanju uravnoveženih sosesk.
- *Varovanje okolja* in uporaba materialov pri izgradnji in prenovi stanovanj; energetska varčnost v stanovanjih; vzpodbujanje programov, ki zagotavljajo energetska varčnost.

Institucionalni okvir delovanja trga neprofitnih najemnih stanovanj vsebuje strategijo preskrbe, določitev lastništva stanovanj, način upravljanja in nadzor (UNECE, 2006, str. 19). Potrebni obseg neprofitnih najemnih stanovanj je v državah odvisen od vprašanja, kako lahko ta del zaloge stanovanj zadovolji osnovne potrebe upravičencev do teh stanovanj (UNECE, 2006, str. 16). Posamezna država trg nadzoruje z nadzorom subvencij, najemnin, regulacijo cen, vzpostavitev minimalnih tehničnih pogojev za stanovanja in njihovo rabo. Lokalne oblasti imajo ključno vlogo pri preskrbi zemljišč, planiranju rabe, preskrbi z infrastrukturo in določitvi socialnih ciljev znotraj lokalne skupnosti (UNECE, 2006, str. 3). Samo financiranje področja temelji na uporabi koncepta trajnostnega razvoja in dostopa do državnih subvencij. Vsak deficit na področju gradnje in rabe neprofitnih najemnih stanovanj se namreč prenese na prihodnje generacije in države so zavezane na prihodnje generacije prenesti uravnoveženo zalogo stanovanj (Taffin, 2003, str. 90). Tisti, ki so odgovorni za stanovanjsko politiko, tako iščejo ravnotežje med stanovanjskimi subvencijami in najbolj učinkovitim financiranjem socialnih stanovanjskih investicij (Taffin, 2003, str. 90). Finančna vzdržnost področja tudi pomeni, da je potrebno graditi objekte in programe, ki so primerni za ciljno populacijo; tu je potrebno pridobiti zadostno količino subvencij in najti učinkovito pot med različnimi tipi subvencij (Taffin, 2003, str. 92).

Koncept uravnotežene najemnine, ki jo plačujejo revni najemniki je, da leta pokriva pretekle investicije, to je stroške gradnje objekta ter prihodnje investicije, kot so odplačilo kreditov in tekoče stroške, kot so upravljanje, vzdrževanje in davki (Taffin, 2003, str. 92). Tak koncept se izogne prihodnjim finančnim intervencijam in ohranja ravnotežje najemnin. Tu države posegajo s subjektivnimi subvencijami oz. financiranjem vrzeli med tržno najemnino, ki pokrije vse stroške, in najemnino, ki je primerna za nizkodohodkovna gospodinjstva (Taffin, 2003, str. 92). Prednost subjektivnih subvencij je, da vlada s to obliko podpore lahko gospodinjstvom poveča kupno moč le za določen čas, nato jo skladno s potrebami umakne (UNECE, 2006, str. 14). Hkrati relativno visok nivo stanovanjskih subvencij lahko vodi do večjega povpraševanja po neprofitnih najemnih stanovanjih in lahko vpliva na rast najemnin, še posebej, če ponudba zaostaja za povpraševanjem po stanovanjih (UNECE, 2006, str. 14).

V večini držav EU uporabljajo tako objektivne subvencije za gradnjo socialnih stanovanj in hkrati subjektivne subvencije, namenjene najnižjim dohodkovnim slojem (Lujanen, 2003, str. 17). Tekoči trend v večini držav EU je kombinacija objektivnih subvencij, usmerjenih v pridobivanje potrebnih socialnih stanovanj, toda hkrati (v pogajanjih dogovorjena) dosežena raven najemnin ni dovolj nizka, da bi bila stanovanja dosegljiva za najnižje dohodkovne sloje in so tu potrebne subjektivne subvencije, sicer del prebivalcev ne bi zmožel plačila najemnin (Lujanen, 2003, str. 17). Objektivne in subjektivne subvencije so uporaben instrument stanovanjske politike le če ima država, ki jih uporablja, urejene evidence o dohodkih, članih gospodinjstva in evidenco plačil najemnine. V primeru sive ekonomije v posamezni državi, kjer država dejansko ne pozna dejanske ravni doseženega dohodka socialnih najemnikov, je tako težko graditi učinkovit, zadosten in pošten sistem stanovanjskih pomoči in v tem primeru instrumenta nista učinkovita (Lujanen, 2003, str. 17).

Po drugi strani so stanovanjske subvencije lahko učinkovit način za targetiranje višine državne pomoči, ki je potrebna za znižanje stanovanjskih izdatkov (UNECE, 2006, str. 14). Postopna rast stanovanjskih subvencij bi rezultirala tudi višje tržne najemnine (UNECE, 2006, str. 14). Izkušnje v zahodni Evropi narekujejo, da država lahko smiselno podpre stanovanjsko gradnjo in njihovo obnovo s povečanjem objektivnih subvencij in postopoma zniža delež stanovanjskih subvencij, ko se razmere na stanovanjskem trgu spreminjajo (UNECE, 2006, str. 14). Podpora gradnji vseh oblik tržnih stanovanj in povečanje ponudbe neprofitnih stanovanj je najhitrejša pot za znižanje subjektivnih subvencij (UNECE, 2006, str. 14). Te rešitve povečujejo različnost strukture stanovalcev in preprečujejo stanovanjsko segregacijo.

Učinkovitost je dosežena le v primeru, če je neprestano prisotno učinkovito razmerje med temi inštrumenti stanovanjske politike.

1.1.4 Razvoj socialno stanovanjskega področja

Na razvoj stanovanjskih področij v posameznih državah vplivajo njihove notranje politike in številni zunanji vplivi, kot so socialno ekonomsko okolje ter politični, upravni in pravni kazalci (UNECE, 2006, str. 1). Ti dejavniki so skupaj oblikovali vlogo, cilj in značaj neprofitnega stanovanjskega sektorja v Evropi. Od začetka dvajsetega stoletja do druge svetovne vojne so stanovanjsko politiko oblikovale predvsem tržne smernice. Države so vstopale s šibkimi in začasnimi ukrepi, prevladovali so socialni ukrepi namenjeni socialno šibkim ljudem, pretežno v velikih industrijskih mestih. Socialna najemna stanovanja so države gradile kot instrument reševanja stanovanjske krize po prvi svetovni vojni. Stanje se je spremenilo po letu 1945, ko so se povečale vloge držav na stanovanjskem področju v večini EU držav.

Razvoj področja v zahodni Evropi odsevajo tri faze (UNECE, 2006, str 1):

- A. **Prva faza obnove** (1945-60) je bila namenjena obnovi vojne škode in odpravi stanovanjskega primanjkljaja. Cilj je bil odpraviti pomanjkanje stanovanj. Osnovni namen je bila masovna gradnja socialnih stanovanj, ki so bila ali subvencionirana ali financirana neposredno iz državnih stanovanjskih skladov (UNECE, 2006, str 1). Poudarek je bil v glavnem na izgradnji stanovanj, drugi vidiki, kot npr. upravljanje in ostali ekonomski vidiki, so bili podcenjeni (Cecodhas, 2005, str. 4).
- B. **Druga faza** (1960-75) je bila **namenjena izboljšanju kakovosti obstoječe zaloge stanovanj in prenovi** urbanih območij. Pomembne so postale povezave med razvojem države in stanovanjskim področjem (Cecodhas, 2005, str. 4). Gradnja stanovanj je bila še vedno obsežna, v začetku leta 1970 so države upočasnile gradnjo najemnih stanovanj, tudi zaradi manjšega povpraševanja po njih (Cecodhas, 2005, str. 4). Kot posledica gospodarske rasti in nizke kakovosti najemnih stanovanj so si ljudje sami reševali stanovanjsko vprašanje, kar je še dodatno znižalo povpraševanje po najemnih stanovanjih.
- C. **Tretja faza** (1975-90) je potekala **v okviru gospodarskih sprememb** (UNECE, 2006, str 1). Po letu 1970 se je zaradi gospodarskih kriz kot npr. naftna in pojava strukturne nezaposlenosti spremenila vloga države. Države so znižale obsežne,

vsesplošne subvencije v stanovanjski sektor in določile vsebino subvencij na ponudbeni in na povpraševalni strani. Na stanovanjskem področju so države prevzemale odgovornost le še za skrb za ranljive družbene skupine. Zaradi tega je socialna stanovanjska politika postala pomemben element nacionalnega ekonomskega razvoja, ki je hkrati ohranjal nacionalni gospodarski razvoj v kontekstu hitre urbanizacije evropskih mest (Cecodhas, 2007, str. 8). V nekaterih državah je lastništvo najemnih stanovanj prešlo iz državnih v zasebna podjetja, ki so se registrirala kot stanovanjske organizacije različnih statusnih oblik (Cecodhas, 2007, str. 8). Stanovanjsko področje je postalo bolj tržno naravnano, konkurenčno in odprto ekonomskim pritiskom.

Tudi v **državah srednje Evrope, kasnejših tranzicijskih državah** je v prvi polovici dvajsetega stoletja potekal proces industrializacije in urbanizacije. Države so prva socialna stanovanja gradile po prvi svetovni vojni, tedaj so začele nadzorovati najemnine. Po letu 1945 so stanovanjske politike v teh državah postale del socialističnega centralno planskega sistema (Cecodhas, 2005, str. 5). Ključna značilnost vzhodnoevropskega stanovanjskega modela je bil enopartijski politični nadzor nad stanovanjskim področjem, podrejena vloga tržnega mehanizma, pomanjkanje tržne konkurence med birokratiziranimi stanovanjskimi podjetji in širok nadzor nad dodeljevanjem državnih stanovanj (Hegedus, 2006, str. 29). Vlade so nadzirale tako ponudbeno kot povpraševalno stran stanovanjskega trga. Cene stanovanj so bile nizke in subvecnionirane, kar je vodilo do ogromnih nesorazmerij na stanovanjskem področju. Sistem subvencioniranja je bil nepregleden. Stanovanja so bila zelo poceni za najemnike in zelo draga za družbo. Glede na visoko raven subvencioniranja, sistem ni deloval učinkovito (Cecodhas, 2005, str. 5). Vlade niso dovoljevale izdvajati različnih tipov najema. Znotraj tega modela so države Vzhodne Evrope razvile vsaka sebi lasten odziv na socialistično stanovanjsko preskrbo, glede na politične in gospodarske razmere v državah, tako je obstajalo sedem različnih sub-modelov (Hegedus, 2006, str. 29). Različice med njimi so bile teoretične in politične. Strukturna nesorazmerja so vlade reševale na različne načine, vključno s strogim nadzorom kot npr. Bolgarija, Rusija ali z dovoljevanjem tržnih elementov, kot se je za pot odločila Jugoslavija. Razlike med državami so bile v strukturi najema (državnem, zadruženem in lastniškem) in v različnih finančnih shemah (zadruženih, državnih bank ki so financirale lastništvo) in niso bile pomembne s stališča delovanja stanovanjskega področja (Hegedus, 2006, str. 29). Hkrati so bili tu tudi vsem skupni značilni elementi, kot so

bili državno lastništvo stanovanjskega sistema, slabo vzdrževana zaloga javnih stanovanj in hkrati elitna zaloga stanovanj za nomenklaturo.

Po prehodu v tržni sistem sta bila v državah srednje Evrope ključna dva politična vpliva, *neoliberalizem in izgradnja socialne demokracije* (Hegedus, 2006, str. 29). Vse države so pot začele v primerljivih razmerah, privatizacija stanovanj je drastično zmanjšala razpoložljivo zalogo stanovanj, gradnje in obnove so bile daleč od potreb (Viehweger, 2003, str. 63). Skoraj bankrotirane vlade so delo opravljale pod ogromnimi fiskalnimi pritiski (Hegedus, 2006, str. 29). V začetni fazi tranzicije so se investicije v neprofitna stanovanja v vseh državah znižale, to je skupaj s privatizacijo socialnih stanovanj povzročilo znižanje deleža socialnih stanovanj v celotni zalogi stanovanj (Cecodhas, 2005, str. 4). Iz monoteističnega stanovanjskega modela, ki je bil značilen za socializem, so države oblikovale dvojni stanovanjski sistem, javna in zasebna stanovanja (Mandič, 2000, str. 220). Ob tem so velikost javnih stanovanj drastično zožile na dodeljevanje socialnih stanovanj le tistim revnim ali socialno izključenim, ki so bili te pomoči najbolj potrebni. Sledilo je tranzicijsko preoblikovanje, države pogosto niso bile sposobne oblikovati dolgoročne stanovanjske strategije, niti stanovanjske politike niso bile v reformnih prednostnih planih. Reforme na stanovanjskem področju so vlade usmerjale v oblikovanje novega tržnega stanovanjskega sistema, še pogosteje pa v kompenzacijo socialnih učinkov tranzicijskega preoblikovanja in kratkoročne ukrepe. Obsežne politične spremembe so vodile do decentralizacije stanovanjske politike iz centralne na lokalno raven, skupaj z zalogo najemnih stanovanj. Fiskalna decentralizacija je tekla počasneje in s tega vidika so lokalne oblasti pridobile precejšnjo premoč, na drugi strani pa obsežno, slabo vzdrževano zalogo stanovanj (Lux, 2006, str. 4). Obstoječe vlade so obdržale le delni nadzor nad socialno stanovanjskim področjem, probleme in odgovornosti so prenesle na občine. Vlade se niso hotele kompromitirati z reformami, obnovami in socialnim področjem (Lux, 2006, str. 8). S tega naslova so vlade tudi podeljevale pravico do doživljenjskega prebivanja v nekdam družbenih stanovanjih obstoječim najemnikom in s tem delno blokirale uravnotežen razvoj stanovanjskega trga (Lux, 2006, str. 8). Vladne subvencije tistim, ki so ostali izključeni iz pridobljenih pravic so ostale minimalne (Lux, 2006, str. 8). Za te države je značilen razvoj stanovanjskih politik, ki se ukvarjajo ozko s socialno stanovanjskim področjem (Donner, 2006, str. 24). Vendar so oblasti pogosto nejasno definirale ciljne skupine potrebnih stanovanjskih pomoči in sistem dodeljevanja subvencij; povsod je bilo čutiti pomanjkanje ustreznega nadzora. Vlade socialnega stanovanjskega področja niso in še vedno ne razumejo kot svoj dolgoročni cilj, politične spremembe pogosto

prinesejo spremembe zakonodaje na tem področju (Viehweger, 2003, str. 64). Niti subvencije niti finančni viri niso zadostni, najemnine ne pokrivajo investicij (Viehweger, 2003, str. 63). Nove oblasti so ohranile tipične oblike subvencioniranja stanovanjskega sektorja (Hegedus, 2006, str. 29). V teh državah razlikujemo tri tipe vladnih korekcij; razvoj subvencij, razvoj novega neprofitnega najemnega sektorja in programi podpore dostopa do lastnih stanovanj za ljudi z nizkimi dohodki (Hegedus, 2006, str. 33).

1.2 POJEM NEPROFITNIH STANOVANJ

Sama **definicija socialnih oz. neprofitnih stanovanj** bi lahko bila, da so to subvencionirane dobrine, ki so namenjene nižjim dohodkovnim in socialno izključenim slojem prebivalstva, ki si sami ne morejo pridobiti ustreznega stanovanja na trgu (Donner, 2000, str. 2). Značilnost področja je podpora javnega sektorja pri pridobivanju neprofitnih stanovanj in določitev jasnih kriterijev, koga in koliko javno podpreti z dodelitvijo stanovanja, oz. kakšna naj bi bila višina subvencij za reševanje stanovanjskih problemov (UNECE, 2006, str. 10). Poslanstvo držav na ponudbeni strani oz. pri gradnjah neprofitnih stanovanj je povečati ponudbo primernih stanovanj za ciljne sloje prebivalstva in neposredna preskrba s socialnimi oz. neprofitnimi stanovanji (Donner, 2000, str. 64). Velikost in gradnja novih stanovanjskih enot je predmet političnih odločitev oz. odločitve davkoplačevalcev, ali so tržne intervencije učinkovite in upravičene ali ne (Donner, 2000, str. 64). Na povpraševalni strani je socialni najem tisti najem, kjer najemnik nima možnosti, da bi sam plačeval najemnino brez pomoči in tu je poslanstvo držav, da z dodeljevanjem subjektivnih subvencij omogoča bivanje najrevnejših in najbolj pomoči potrebnih v ustreznih stanovanjih.

Značilnosti socialnih oz. neprofitnih stanovanj so naslednje:

A. na ponudbeni strani:

Gradnjo neprofitnih stanovanj skoraj brez izjeme podpirajo države s pomočmi, kot so subvencije obrestne mere, dotacije, vladni krediti in javne garancije (Lujanen, 2003, str. 15).

Sama gradnja neprofitnih stanovanj ima omejen oz. državno nadzorovan dobiček kot posledica pridobitve objektov subvencij. Subvencioniranje gradnje je lahko namenjeno gradnji novih neprofitnih stanovanj, tako novim stavbam kot tudi prenovi obstoječih stanovanjskih enot.

Tabela 1: Neprofitna (socialna) najemna stanovanj v 27 državah članicah EU v letu 2007

Država	Zaloga neprofitnih stanovanj	Število neprofitnih stanovanj na 1000 prebivalcev	% od vseh stanovanj v državah	Število vseh stanovanj na 1000 prebivalcev
Avstrija	840.000	102	21	421
Belgija	337.400	26	7	461
Bolgarija	109.853	14	2	465
Ciper	879	9	3	391
Češka	867.200	85	20	438
Danska	542.600	102	20	456
Estonija	25.000	18	7	463
Finska	437.850	74	18	503
Francija	4.800.000	71	19	513
Nemčija	2.471.000	27	6	477
Grčija	0	0	0	500
Madžarska	165.360	16	4	423
Irska	125.509	29	8,5	400
Italija	1.061.040	18	5	479
Latvija	1.245	5	1	403
Litva	29.000	8	2,3	377
Luksemburg	2.250	5	2	391
Malta	7.585	22	6	315
Nizozemska	24.000.000	47	35	422
Poljska	1.520.000	39	12	332
Portugalska	159.540	15	3	505
Romunija	178.000	8	2,2	374
Slovaška	75.000	14	4	349
Slovenija	470.000	24	4	408
Španija	141.000	3	1	486
Švedska	860.000	95	21	486
Velika Britanija	5.123.000	85	21	Np
EU-27	22.296.081			

Vir: Housing Europe 2007, Review of Social, Co-operative and Public Housing in the 27 EU Member States, 2007, str. 12.

Stroški gradnje neprofitnih stanovanj so posledično znižani. primerjano s tržnimi gradnjami (Donner, 2000, str. 64).

Tabela 2: Poslanstvo in kriteriji razdelitve neprofitnih najemnih stanovanj v 27 državah članicah Evropske unije

Država	Poslanstvo	Razdelitveni kriterij
Avstrija	Preskrba določenih stanovanj za skupine prebivalcev do določene dohodkovne meje.	Dohodkovna meja.
Belgija	Preskrba določenih stanovanj za ljudi z nizkimi dohodki.	Čakalna lista, ki temelji na dohodkovni meji in prioriternih kriterijih.
Bolgarija	Stanovanjsko občutljive skupine prebivalcev.	Čakalna lista, ciljne skupine.
Ciper	Skupine ljudi z nizkimi dohodki in begunci.	Dohodkovna meja, ciljne skupine.
Češka	Skupine ljudi z nizkimi in srednjimi dohodki.	Dohodkovna meja, ciljne skupine.
Danska	Preskrba stanovanj za vse, ki jih potrebujejo.	Dohodkovna meja, ciljne skupine.
Estonija	Socialno ogrožene skupine prebivalcev.	Ciljne skupine.
Finska	Preskrba stanovanj za vse ljudi, ki jih potrebujejo.	Čakalna lista, ki temelji na prioriternih kriterijih.
Francija	Najemniki pod določenimi dohodkovnimi kriteriji in naraščajoča socialna mešanica prebivalcev.	Čakalna lista na podlagi dohodkovnega cenzusa.
Nemčija	Socialno ogroženi, ki so izključeni iz stanovanjskega trga, preskrba stanovanj revnim in revnejšim slojem, z možnostjo dostopa do lastništva stanovanja.	Kriteriji in dohodkovna meja – neposredna dodelitev občinam.
Grčija	Stanovanjsko socialno ogrožene skupine prebivalcev, zaposleni, ki so finančno soudeleženi pri nakupu stanovanj.	Neposredna dodelitev.
Madžarska	Ljudje z nizkimi dohodki in socialno občutljive skupine prebivalcev.	Čakalne liste za ciljne skupine prebivalcev, občine posebej vodijo svoje politike.
Irska	Ljudje z nizkimi dohodki in socialno izključene skupine.	Čakalne liste za ciljne skupine.
Italija	Ljudje z nizkimi dohodki in srednjimi dohodki kot način, da pridejo do stanovanja.	Čakalne liste s prednostnimi kriteriji za ciljne skupine prebivalcev.
Latvija	Socialno ogroženi in socialno izključeni.	Dohodkovna meja, ciljne skupine.
Litva	Ljudje, ki potrebujejo stanovanja.	Dohodkovna meja, ciljne skupine.
Luksemburg	Ljudje z nizkimi dohodki.	Čakalna lista, ki temelji na dohodkovni meji in prednostnih kriterijih.
Malta	Ljudje z nizkimi dohodki in socialno izključene skupine.	Čakalna lista in prednostni kriteriji.
Nizozemska	Ljudje z nizkimi dohodki in posebne socialno skupine.	Čakalna lista in prednostni kriteriji in sistem kvote za dodelitev med mesti.

»se nadaljuje«

»nadaljevanje«

Poljska	Preskrba z najemnimi stanovanji za srednje dohodkovna gospodinjstva.	Dohodkovni cenzus na regionalni ravni.
Portugalska	Ljudje z nizkimi dohodki.	Dohodkovni cenzus.
Romunija	Stanovanjsko ogrožene ciljne skupine.	Prednost ciljnih skupin.
Slovaška	Ljudje z nizkimi dohodki, predvsem tisti, ki so odvisni od državnih subvencij.	Čakalna lista, ki bazira na dohodkovnem cenzusu in prednostni kriteriji.
Slovenija	Ljudje z nizkimi in srednjimi dohodki.	Dohodkovna meja, ciljne skupine.
Španija	Ljudje z nizkimi dohodki in posebne socialno skupine.	Dohodkovni cenzus in čakalna lista.
Švedska	Zadostna preskrba primernih stanovanj za vse, socialna politika v odnosu do stanovanjske politike.	Dohodkovni cenzus na regionalni ravni.
Velika Britanija	Ljudem, ki potrebujejo stanovanja.	Čakalna lista s prednostnimi kriteriji.

Vir: Housing Europe 2007, Review of Social, Co-operative and Public Housing in the 27 EU Member States, 2007, str. 9.

Javna podpora takšni gradnji lahko pomaga pri pospešitvi gradnje, izboljšavi kakovosti stanovanjskih enot ali prenovi obstoječih stanovanjskih enot po nižjih stroških od dejanskih (UNECE, 2006, str. 11). Del podpore gradnji neprofitnih stanovanj je lahko tudi v uravnavanju najemnin, ki so lahko nižje od tržnih in imajo najemniki tako korist od nižjih kapitalskih stroškov.

Neprofitna stanovanja so lahko enako kakovostna kot druga stanovanja, nekatere države poudarjajo prilagojenost socialnemu značaju in so posledično nizkostroškovna stanovanja glede na stroške gradnje (Lujanen, 2003, str. 15). V mnogih državah so to nizkostroškovna stanovanja na poceni območjih, kar pogosto povzroča izolacijo in slab dostop do infrastrukture in povzroča izolacijo najemnikov (Unece et. al. 2003, str. 3). Posamezne države rešujejo stanovanjske probleme revnih in izključenih na prosto delujočem stanovanjskem trgu, kar rezultira v nenehnem strukturnem deficitu ustreznih in primernih stanovanjskih enot (Cecodhas, 2005, str. 4). Nekatere države v skupino socialnih stanovanj uvrščajo tudi združna in zasebna stanovanja, ki služijo socialnim ciljem in se obravnavajo kot socialna stanovanja. V mnogih deželah so to stanovanja, ki so zgrajena za točno določen segment upravičencev, kot so npr. upokojeanci, študentje ali hendikepirani.

B. na povpraševalni strani:

Pravila razdeljevanja socialnih stanovanj dajejo prednost gospodinjstvom, ki imajo probleme s pridobivanjem sebi primernih stanovanj na trgu in v imenu javne odgovornosti vlade stanovanja dodeljujejo tistim, ki ustrezajo pogojem dodelitve (Cecodhas, 2005, str. 4). Države dodeljujejo socialna stanovanja po različnih kriterijih, kot so kriterij dostopa, določitev ciljnih skupin, določitev pravil dodelitve- V poštev pridejo še kriteriji ustreznosti stanovanja in varnost najema. Najbolj pogosti selekciji najemnikov socialnih stanovanj sta dohodkovna meja in nuja za dodelitev stanovanj, med državami obstajajo tudi razlike (Lujanen, 2003, str. 15).

Javna najemna stanovanja vlade navadno oddajajo za najemnine, ki so nižje od tržnih in dodeljene skladno z omejenimi, ostrimi pogoji stanovanjske politike. Najem je poceni glede na tržne razmere ali prilagojen dohodkom najemnikov (Donner, 2000, str. 1). Pogosto je v trajanju razmerja neomejen in služi socialnim ciljem (Lujanen, 2003, str. 15). Zaradi nizkih najemnin navadno povpraševanje po takih stanovanjih presega njihovo ponudbo. Neprofitne najemnine so pogosto pod tržnimi najemninami, toda stroški niso nujno nižji. Najemnine so bodisi stroškovne bodisi drugače državno regulirane. Stroškovna najemnina pomeni, da najemnik v svoji najemnini plača kapitalske stroške (obresti in amortizacijo) ter tekoče stroške (popravila in vzdrževanje in ogrevanje) (Lujanen, 2003, str. 15). Če prihodki od najemnin ne krijejo vseh operativnih stroškov, se gradnja novih enot lahko krije le iz tekočih javnih subvencij oz. javnega denarja (Lujanen, 2003, str. 15). Zaradi tega načela najemnine je pridobivanje in upravljanje neprofitnih stanovanj za stanovanjske organizacije oz. za lastnike stanovanj lažje, ne glede na to, ali celotne stroške takih stanovanj pokrivajo najemniki ali jih delno subvencionirajo države. Vlade tako s subjektivnimi subvencijami pomagajo individualnim najemnikom, da lahko plačajo svoje najemnine. Med različnimi neprofitnimi stanovanji in večstanovanjskimi stavbami so razlike v višinah najemnin, ker se le tako poudari dejansko vrednost nepremičnine. Raven najemnin, predvsem v mestnih centrih, naj bi bila načeloma nižja kot v tržnih stanovanjih (Lujanen, 2003, str. 15).

Neprofitni najem je v trajanju razmerja pogosto neomejen in služi socialnim ciljem (Lujanen, 2003, str. 15). Za neprofitna stanovanja je značilna višja stopnja zaščite najemnikov in sodelovanje v raznih stanovanjskih združenjih, ki podpirajo njihovo medsebojno sodelovanje (UNECE, 2006, str. 12). V mnogih državah obstajajo posebni zakoni, ki podpirajo oblike sodelovanja najemnikov v procesih odločanja na področju.

V tranzicijskih državah, ki so se priključile Evropski uniji načeloma ni jasnih definicij, kaj so socialna oz. neprofitna stanovanja in kdo so njihovi najemniki (UNECE, 2006, str. 14). V mnogih državah socialno stanovanjsko področje razumejo kot javno podporo najemnim stanovanjem, ki so namenjena ljudem z nizkimi dohodki, socialno izključenim in hendikepiranim ljudem. Zakonodaje in ravnanja so po državah različne. Najpogostejši način je, da so taka stanovanja v lasti občin. Zaradi finančnih stisk držav in lokalnih skupnosti stanovanja podeljujejo le ljudem, ki so v največji stiski. V bivših tranzicijskih državah nova neprofitna stanovanja oddajajo za visoke najemnine, obstoječa zaloge stanovanj, ki je v slabšem stanju, naj bi služila za nizkstroškovna stanovanja za ljudi z nizkimi dohodki (UNECE, 2006, str. 14). Problemi v teh državah so tako v visoki zasedenosti stanovanj kot tudi pri upravljanju s temi stanovanji.

1.3 POJEM IN VSEBINA NSO

1.3.1 Pojem in vsebina NSO

V vseh evropskih državah je lastništvo neprofitnih najemnih in drugih javnih stanovanj predmet nadzora in omejitev, tako da vlade lahko jamčijo, da njihova podpora dejansko služi ciljem stanovanjske politike (UNECE, 2006, str. 12). To lastništvo se med državami razlikuje, lastniki so lahko javne stanovanjske organizacije in združenja, ki so pogosto v državni ali lokalni lasti, lahko pa so zasebna podjetja (Lujanen, 2003, str. 15). Mogoče so tudi druge oblike lastništev. So različnih organizacijskih oblik, v Evropi so najpogosteje NSO, od katerih je največ stanovanjskih združenj, (UNECE, 2006, str. 12).

Kar danes v Evropi pomeni socialno stanovanjsko področje oz. preskrba z neprofitnimi oz. socialnimi stanovanji, pomeni delovanje množice stanovanjskih organizacij različnih pravnih oblik javnega in zasebnega prava, od NSO, prostovoljnih organizacij, združenj, zadrug in zasebnih investitorjev (Czicsche, 2006, str. 8). Danes večina evropskih držav kaže pobude za vključevanje zasebnih podjetij ob izdatnih vladnih subvencijah in številnih programih, ki so na razpolago in ki jih financirajo države (Cecodhas, 2007, str. 12). Zasebna podjetja imajo lahko v lasti neprofitna stanovanja (npr. Finska, Nemčija), vendar morajo delovati v okviru zakonskih omejitev (UNECE, 2006, str. 12). Upravljanje neprofitnih stanovanj je lahko učinkovito le, če so jasne pristojnosti in medsebojno sodelovanje med vsemi akteriji tega področja socialne stanovanjske politike (Unece et al., 2003, str. 144).

Te organizacije različnih institucionalnih okvirjev in pravnih oblik so bile v osnovi zasnovane po vsej Evropi z namenom povojne obnove in masovne preskrbe s stanovanji. Nastale so kot obveza in odgovor NSO po drugi svetovni vojni, da bodo pokrivale socialno stanovanjsko področje v zameno za državno podporo, še več, nadzor nad nižjimi najemninami stanovanj naj bi omogočal masovno preskrbo s temi stanovanji (Skak, 2006, str. 5). Države so kasneje to obliko preskrbe z najemnimi stanovanji povzele kot svoj splošni cilj (Czicsche, 2006, str. 9). V zadnjem času take organizacije kažejo več tržnih usmeritev (Donner, 2000, str. 65). Bistveno za te organizacije je, da odsevajo povezavo in medsebojno soodvisnost med stanovanjskim trgom in stanovanjsko politiko (Donner, 2000, str. 65). V osnovi so bile ustanovljene za izvajanje stanovanjske politike, same organizacije so sčasoma začele igrati aktivnejšo vlogo pri oblikovanju stanovanjske politike v matični državi. Pravila njihovega delovanja kot tudi način plasiranja neprofitnih oz. socialnih stanovanj so dana politično in javna (Cecodhas, 2007, str. 12). Zaradi tesnih stikov z javnim sektorjem so NSO v večji meri prejemnice državnih subvencij in drugih pomoči kot zasebni developerji (Donner, 2000, str. 64).

Stanovanjska politika ima skozi delovanje NSO naslednjo vlogo (Donner, 2000, str. 62):

- **gradnjo novih stanovanj**, skladno s posamičnimi in splošnimi cilji stanovanjske politike,
- **proticiklično delovanje**, da bi se uravnovesilo nihanje med ponudbo in povpraševanjem po neprofitnih in drugih najemnih stanovanjih,
- **podporo gradnji stanovanj in prenovi**, tudi zaradi podpore zaposlenosti.

Neprofitnost v tem okviru pomeni, da morajo NSO spoštovati zakone, ki prepovedujejo dodeljevanje dobička lastnikom podjetij, imajo določene omejitve pri poslovanju in niso upravičene do opravljanja dobičkonosne dejavnosti v imenu javnih ciljev. Vse to v zameno za podporo javnega sektorja v obliki subvencij in drugih oblik pomoči. Podpora je lahko v obliki kreditov, za katere jamči država, namenskih subvencij, donacij ali davčnih olajšav (Donner, 2000, str. 2). NSO vzpodbujajo in organizirajo gradnjo novih najemnih stanovanj in oddajajo najemna in neprofitna oz. socialna stanovanja in z njimi upravljajo.

Viri financiranja gradenj stanovanj NSO variirajo od izključno državnih pomoči do lastnih financiranj in zasebnih finančnih virov. Pogosto so NSO sami investitorji stanovanj, kjer določijo projekt gradnje, priskrbijo zemljo, organizirajo potrebno financiranje, koordinirajo

načrtovanje in gradnjo in plasiranje novih stanovanj (Donner, 2000, str. 64). Dolgoročne investicije NSO lahko financirajo s krediti, izdajami delnic in drugih vrednostnih papirjev ter drugimi oblikami zadolževanj (UNECE, 2006, str. 47). Države jim iz javnih virov nudijo različne tipe objektnih subvencij, kamor sodijo tudi davčne olajšave. Leta države oblikujejo glede na ciljni namen in so usmerjene v gradnjo ali v zemljišča (Ferreira, 2006, str. 66). Vendar so v resnici proračunski viri vedno bolj omejeni, zaradi česar naraščajo pritiski na lokalne oblasti, da jim pomagajo financirati gradnje iz lastnih davčnih virov. Posledično naraščajo najemnine neprofitnih najemnih stanovanj (UNECE, 2006, str. 59). Ker države krčijo svoje vire, so NSO pogosto prisiljene financirati gradnjo iz amortizacije in s prodajo lastnih najemnih stanovanj najemnikom, da lahko financirajo nove investicije. K tem prištevajo tudi vire, ki jih ponuja EU t.i. revolving sklade mednarodnih finančnih institucij, tuje finančne vire npr. strukturne sklade (Unece, 2006, str. 59).

NSO najemnikom stanovanj zaračunavajo ti. stroškovno najemnino oz. najemnino, ki pokriva sedanje oz. tekoče stroške, prihodnje oz. odplačila kreditov in pretekle stroške oz. ceno zemljišča ipd. Primanjkljaj najemnine, ki ga najemniki ne morejo plačati zaradi nizkih dohodkov države, pokrivajo s subjektivnimi subvencijami (Czicsche, 2006, str. 8). Ne glede na stroškovno najemnino imajo NSO premalo sredstev za gradnjo neprofitnih in drugih najemnih stanovanj, da bi lahko igrale aktivno vlogo na stanovanjskem trgu in to razliko na ponudbeni stani države do neke mere krijejo z objektnimi subvencijami, subvencijami v podporo poslovanju in drugimi oblikami državnih pomoči. Tudi če stroški gradnje oz. cene stanovanj in plačane najemnine najemnikov ne dosegajo dejanskih stroškov, NSO nadaljujejo z gradnjo in upravljanjem stanovanj s subvencijami javnega in zasebnega sektorja. Države svojo podporo vedno izvajajo v obliki medsebojnih kombinacij razpoložljivih instrumentov aktualne stanovanjske politike. Samo podporo vlade določajo skupaj z lokalnimi oblastmi, ki jo izvajajo. Te subvencije so na nek način konstantne in niso toliko odvisne od tržnega povpraševanja na teh specifičnih trgih (Czicsche, 2006, str. 8).

1.3.2 Sistemi preskrbe z neprofitnimi stanovanji

Ne glede na notranje značilnosti posameznih držav so v Evropi podobnosti med državami na področju preskrbe z neprofitnimi stanovanji. Prav vse države so prevzele odgovornost za preskrbo dohodkovno šibkih in socialno izključenih prebivalcev z ustreznimi najemnimi stanovanji (Czicsche, 2006, str. 8).

Razlike med državami pri preskrbi z neprofitnimi stanovanji se v EU kažejo pri dveh osnovnih načelih in sicer kriteriju razdelitve in velikosti zaloge neprofitnih oz. socialnih stanovanj (Cecodhas, 2007, str. 14). Obe načeli se razlikujeta še glede na deleže lastniških in najemnih stanovanj v celotni zalogi stanovanj po državah. Pri kriteriju razdelitve v Evropi prevladujeta univerzalni model in ciljni pristop (Cecodhas, 2007, str. 14):

- **Univerzalni model** ali model splošnega javnega dobra **se trudi za celotno populacijo preskrbeti primerna najemna stanovanja**. Model imenujejo tudi unitarni model. V tem modelu skozi načelo javne odgovornosti odseva delovanje občinskih stanovanjskih organizacij (Švedska, Danska) in NSO (Nizozemska, Danska). Ker si prizadevajo, da bi imela celotna populacija dostop do razpoložljivih primernih stanovanj, ima področje socialnih stanovanj tržno regulacijsko vlogo (Cecodhas, 2007, str. 14). Države, ki sodijo v to kategorijo, imajo veliko zalogo neprofitnih in drugih najemnih stanovanj in manj lastniških stanovanj. Na drugi strani je za unitarno politiko najemnega sektorja značilen enotni najemni sektor, v katerem NSO svobodno konkurirajo z zasebnim najemnim sektorjem (Cirman, 2003, str. 97). Kemeny pravi (1995, str. 56): »Ko stroškovne najemne organizacije enkrat dosežejo znaten delež najemnega trga, potem delujejo kot tržni vodje in s svojo tržno premočjo določajo maksimalno višino najemnin tudi v zasebnem sektorju« (Cirman, 2003, str. 97). Najemna stanovanja dodeljujejo skladno s čakalnimi listami, s kriteriji, ali brez njih in ob tem omogočajo vsem prebivalcem najem stanovanja po dejanski stroškovni ceni. Eden ciljev takega modela je zagotoviti socialno mešanico najemnikov v izogib getom in socialni izključenosti in v dobro socialne kohezije (Cecodhas, 2007, str. 14). V teh državah je stroškovni najemni sektor v rokah države in služi kot varnostna mreža za tiste, ki svojih stanovanjskih problemov ne zmorejo reševati v okviru zasebnega sektorja (Cirman, 2003, str. 97). Za unitarni sistem je značilno, da je zasebni najemni sektor deležen enake ali skoraj enake podpore kot stroškovni najem. Različne oblike stanovanjskega statusa med seboj tekmujejo na bolj enakovredni osnovi, deleži lastniško zasedenih stanovanj so v teh državah manjši, saj si večina ljudi najde stanovanje v okviru najemništva (Cirman, 2003, str. 97).
- **Ciljni pristop** temelji na predpostavki, da cilje stanovanjske politike skozi ponudbo in povpraševanje po stanovanjih **rešuje trg in da države pomagajo le tistim prebivalcem**, ki sami nimajo možnosti, da bi si sami zagotovili stanovanje. Pri tem modelu obstoji mnogo različnih definicij in metodologij socialnega stanovanjskega sektorja, kot tudi kriterijev za dodeljevanje neprofitnih in socialnih najemnih stanovanj

(Cecodhas, 2007, str. 14). To je politika, kjer je javni najemni sektor ločen od zasebnega, zato med njima ni konkurence (Cirman, 2003, str. 96). Zasebni sektor na eni strani zaznamuje visoke profitne najemnine, na drugi strani pa država kot varnostno mrežo uporablja javni najemni sektor s stroškovno oz. neprofitno najemnino. Posledica je rezidualiziran stroškovni najemni sektor, ki kot tak postane relativno nepriljubljen, stigmatiziran in za večino gospodinjstev neustrezna alternativa ostalim oblikam stanovanjskega statusa. Model ima dve različici, po prvi države dodeljujejo najemna stanovanja prebivalcem, ki ne presegajo vnaprej določene dohodkovne meje, po drugi različici, ki je bolj usmerjena na homogene ciljne skupine ranljivih, stanovanja dodeljujejo v najem socialno najbolj ranljivim družbenim skupinam, ki so odvisne od državne pomoči kot npr. nezaposleni, invalidi, samohranilci, starostniki ipd (Cecodhas, 2007, str. 14).

Tabela 3: Modela preskrbe z neprofitnimi oz. socialnimi stanovanji v EU

Kriterij razdelitve	Univerzalni pristop	Ciljni pristop	
		Delavci in zaposleni	Socialno ranljivi in izključeni
Velikost neprofitnega najemnega sektorja			
>= 20 %	Švedska, Nizozemska, Avstrija, Danska	Avstrija, Poljska	Velika Britanija
11 % - 19 %	Finska	Češka, Finska, Francija	Francija
< 10 %		Belgija, Nemčija, Grčija, Luksemburg, Italija	Belgija, Estonija, Nemčija, Madžarska, Irska, Portugalska, Španija

Vir: Czische, Darinka: *Social Housing in the EU: Overview of key approaches, trends and issues. Current developments in Housing Policies and Housing Markets in Europe: Implications for the Social Housing Sector. CECODHAS, Belgija, str. 3*

- **Ciljni pristop** temelji na predpostavki, da cilje stanovanjske politike skozi ponudbo in povpraševanje po stanovanjih **rešuje trg in da države pomagajo le tistim prebivalcem**, ki sami nimajo možnosti, da bi si sami zagotovili stanovanje. Pri tem modelu obstoji mnogo različnih definicij in metodologij socialnega stanovanjskega sektorja, kot tudi kriterijev za dodeljevanje neprofitnih in socialnih najemnih stanovanj (Cecodhas, 2007, str. 14). To je politika, kjer je javni najemni sektor ločen od zasebnega, zato med njima ni konkurence (Cirman, 2003, str. 96). Zasebni sektor na eni strani zaznamuje visoke profitne najemnine, na drugi strani pa država kot varnostno mrežo uporablja javni najemni sektor s stroškovno oz. neprofitno

najemnino. Posledica je rezidualiziran stroškovni najemni sektor, ki kot tak postane relativno nepriljubljen, stigmatiziran in za večino gospodinjstev neustrezna alternativa ostalim oblikam stanovanjskega statusa. Model ima dve različici, po prvi države dodeljujejo najemna stanovanja prebivalcem, ki ne presegajo vnaprej določene dohodkovne meje, po drugi različici, ki je bolj usmerjena na homogene ciljne skupine ranljivih, stanovanja dodeljujejo v najem socialno najbolj ranljivim družbenim skupinam, ki so odvisne od državne pomoči kot npr. nezaposleni, invalidi, samohranilci, starostniki ipd (Cecodhas, 2007, str. 14).

V tranzicijskih državah, ki so se priključile EU, je delež neprofitnih stanovanj kot posledica masovne privatizacije bivših javnih stanovanj majhen (Donner, 2006, str. 22). Države so pristojnosti z upravljanjem socialnega stanovanjskega področja prenesle na lokalne oblasti, niso pa institucionalno uredile področja (Hegedus, 2006, str. 39). Le najbolj ranljive skupine prebivalcev in ljudje z najnižjimi dohodki so načeloma upravičeni do pridobitve neprofitnega najemnega stanovanja. Najemnine teh stanovanj so izračunane ali na stroškovni osnovi ali na osnovi višine najemnikovega dohodka in ne pokrivajo vseh stroškov obratovanja. Delovanje NSO je v kritičnem stanju v vseh tranzicijskih državah, ker se ta oblika najema šteje kot ostanek javnega sektorja (Hegedus, 2006, str. 37). Stanovanjske organizacije so izgubile večino svojih privilegijev, subvencionirane kredite, dotacije, prost dostop do stanovanj in morajo konkurirati zasebnemu sektorju. Širjenje socialnega stanovanjskega področja ni v interesu lokalnih oblasti.

Med tranzicijskimi državami sta le Slovenija in Poljska razvili pravni okvir za delovanje NSO. V obeh državah je uspešno nadaljnje delovanje NSO odvisno izključno od državnih virov (Donner, 2006, str. 22). Najemnine so namreč še vedno prenizke in najemniki prispevajo le del gradbenih stroškov. Dostop do socialnih stanovanj je omogočen le prebivalcem z nizkimi in srednjimi dohodki.

Tabela 4: Organizacijska oblika podjetij, ki preskrbujejo trge z neprofitnimi stanovanji

Država	Neposreden nadzor države	Javna ali javno nadzirana podjetja	Organizacijske oblike NSO	Posebne stanovanjske organizacije
Nemčija	Ne	Občinska podjetja, javna podjetja	Stanovanjska združenja	Da
Avstrija	Da	Ne	NSO	Ne
Belgija	Ne	Občinska podjetja	Ne	Ne
Bolgarija	Da	Ne	Ne	Ne
Ciper	Da	Ne	Ne	Ne
Danska	Ne	Občinska združenja	Združenja neodvisnih stanovanjskih organizacij, stanovanjska združenja	Ne
Španija	Da	Javna podjetja	Stanovanjska združenja	Da
Estonija	Da	Da	Stanovanjska združenja	Ne
Finska	Da	Občinska združenja	Stanovanjska združenja, Stanovanjska združenja	Da
Francija	Ne	Javna podjetja, mešana podjetja	NSO, stanovanjska združenja	Da
Grčija	Ne	OEK	Ne	Ne
Madžarska	Ne	Občinska združenja	Stanovanjska združenja in cerkev	Ne
Irska	Ne	Ne	Stanovanjska združenja, zadruga	Ne
Italija	Da	Lokalna javna podjetja	Stanovanjska združenja e	Da
Latvija	Ne	Ne	Ne	Da
Litva	Da	Ne	Ne	Ne
Luksemburg	Da	Nacionalno združenje neprofitnih stanovanj	Ne	Ne
Malta	Da	Ne	Ne	Ne
Nizozemska	Ne	Ne	NSO, stanovanjska združenja	Ne
Poljska	Da	Lokalna javna podjetja	Stanovanjska združenja	Ne
Portugalska	Da	Javna telesa	Stanovanjska združenja, dobrodelne ustanove	Da
Češka	Da	Ne	Stanovanjska združenja	Ne
Romunija	Da	Ne	Ne	Ne

»se nadaljuje«

»nadaljevanje«

Velika Britanija	Da	Da	Združenje lastnikov socialnih stanovanj	Da
Slovaška	Da	Občinska združenja	NSO	Ne
Slovenija	Da	Ne	NSO	Ne
Švedska	Ne	Občinska združenja	Stanovanjska združenja	Ne

Vir: Housing Europe 2007, Review of Social, Co-operative and Public Housing in the 27 EU Member States, 2007, str. 13.

Mnogo je bilo poskusov s strani EU in njihovih agencij, da bi področje preskrbe z neprofitnimi stanovanji in vzpostavitve delovanja NSO obudili k življenju in ga prenovili (Hegedus, 2006, str. 35). Najbolj uspešen poskus je izvedla Poljska s ti. »TBS programom stanovanjskih združenj«, ki je temeljil na francoskem ti. HLM modelu (Habitation a loyer modere) NSO.

TBS ima lahko različne pravne oblike kot npr. družba z omejeno odgovornostjo, delniška družba ipd. Večino TBS so ustanovile lokalne oblasti ti. regionalna vojvodstva, ki so tudi določile višine stroškovnih najemnin na načelu pokrivanja stroškov. Najemnine so navzgor omejene. Ključna objektna subvencija, ki jo vlada ponuja TBS, so nizko obrestni krediti, model vključuje še druge finančne vire npr. najemnikov, lokalnih oblasti in neprofitnih podjetij, ki v programu sodelujejo. Program je prejel kar nekaj kritik, pretežno zaradi omejenih finančnih virov, ki so jih bile dolžne prispevati lokalne skupnosti. Program je uspešen, vendar so izračunane najemnine TBS stanovanj, ki ob sedanjih pokrivajo vse pretekle in prihodnje stroške, ter tudi poplačila kreditov v nesorazmerju z zatečenim poljskim sistemom nizkih najemnin v drugih socialnih stanovanjih (Hegedus, 2006, str. 37). TBS najemnine so tako za večino poljskih najemnikov previsoke, revni najemniki niso zmožni plačevati najemnin. Obstoječa zaloga socialnih stanovanj ne zadostuje za kritje povpraševanja. Razširitev sektorja bi pomenila dodatni trud vlade in nove socialne dogovore o višinah najemnin.

1.3.4 Sodobne usmeritve na socialno stanovanjskem področju

V zadnjih petnajstih letih so evropske vlade v povprečju znižale investicije v stanovanjsko področje, subvencije so usmerile socialno šibkim družbenim skupinam, trend vodi v

zniževanje javnih subvencij in investicij (Cecodhas, 2005, str. 4). Na ponudbeni strani so države subvencije znižale v vseh državah EU, razen pri tistih, ki jim je stanovanjska politika ključna usmeritev, kot so Španija, Francija, Madžarska, Velika Britanija in Irska (Czicsche, 2006, str. 8). Na nižanje državnih pomoči na socialno stanovanjskem področju sta vplivala povečan vpliv tržnega sistema in posledično povečano razslojevanje. Razkorak med dohodki in stroški vstopa na stanovanjsko področje je narasel za revnejše družbene skupine, kar je naredilo primerna stanovanja za te skupine še težje dostopne. Kot kaže, so se na eni strani splošne stanovanjske razmere izboljšale v vseh državah, vendar so se povečali problemi na socialno občutljivih področjih (Cecodhas, 2005, str. 4). Novi socialni problemi so se tako dotaknili oblikovanja in ciljev stanovanjske politike. Področje je ponovno postalo pomembno, prepleteno z drugimi cilji, kot so namen, dostopnost in kakovost stanovanj, bitka proti brezdomcem, izogibanje socialne polarizacije ter segregacije in trud za doseg socialne kohezije ter dolgoročne ugodne bivalne razmere (Cecodhas, 2005, str. 4). Za države je postalo pomembnejše načelo omogočanja dostopa do stanovanj, kot so primernost stanovanj, dostopnost do stanovanj in gradnja primernih stanovanj (UNECE, 2006, str. 3). Koncept vsesplošne stanovanjske politike se je tako preoblikoval v ukrepe, usmerjene v socialno in ekonomsko učinkovitost (Cecodhas, 2005, str. 4).

Stanovanjske organizacije se srečujejo s spremembami v povpraševanju po neprofitnih stanovanjih in s spremenjenimi pogoji na strani ponudbe stanovanj. Na ponudbeni strani vlade znižujejo objektne subvencije. Spreminja se tudi struktura povpraševanja po teh stanovanjih, gospodinjstva se manjšajo, prebivalstvo se stara in potrebuje več podpornih storitev. Koncentracija kapitala v mestna središča pogosto vodi do stigmatizacije in socialne segregacije (Czicsche, 2006, str. 8). V mnogih državah je premalo neprofitnih oz. socialnih in drugih najemnih stanovanj, trend je v liberalizaciji najemnin in približevanju trgu, kar omejuje dostopnost do primernih stanovanj mnogim socialnim upravičencem in ustvarja pritiske na vlade.

Kot posledica spreminjajočega se okolja, globalizacije in postopnega umikanja države s področja so ključne sodobne usmeritve NSO naslednje:

- **Povečanje ekonomske učinkovitosti in ravni storitev** kot posledica znižanja državnih pomoči in z namenom, da bi izboljšale svojo učinkovitost in finančno zmožnost (Cecodhas, 2007, str. 26).

- **Potreba po povečanju sposobnosti za razvoj** vodi do večje tržne orientiranosti, bolj sofisticiranega tržnega upravljanja in razvoja strategij potrošnikov NSO.
- Ključni element poslovanja za zadovoljitev potreb najemnikov so postale **selektivne prodaje neprofitnih stanovanj** tistim najemnikom, ki si sami na trgu ne bi mogli kupiti stanovanja. Finančne vire iz tega naslova usmerjajo v izboljšave gradenj in preнове.

Veliko takih organizacij je diverzificiralo svoje portfelje in prevzelo različne tudi ne-lastniške, zemljiške aktivnosti in poleg naprofitnih najemnih stanovanj gradijo tudi profitna stanovanja (Cocedhas, 2007, str. 26). Nekatere NSO kot svojo primerjalno prednost nudijo primerna stanovanja tistim srednjim slojem, katerih delovna mesta zahtevajo mobilnost in nimajo dovolj denarja za hipno reševanje stanovanjskega vprašanja (policisti, učitelji, medicinske sestre) (Cocedhas, 2007, str. 26).

Tabela 5: Ključne spremembe pri aktivnostih NSO

Tip storitve, ki ga ponuja NSO	Namen	Države
Prednostna skrb in podporne storitve	Odgovor na fenomen starajočega prebivalstva, kjer raste skupina ljudi s posebnimi potrebami.	Avstrija, Belgija, Danska, Španija, Estonija, Finska, Italija, Nizozemska, Švedska, Anglija
Upravljanje	Sodelovanje pri prenovi mest.	Avstrija, Češka, Danska, Francija, Finska, Madžarska, Nizozemska
Tržna usmerjenost ponudbe	Izboljšanje konkurence na trgu in sodelovanje z zasebnimi developerji.	Nemčija, Finska, Nizozemska, Švedska
Soseske storitve, posebna skrb za upravljanje stanovanj	- Sodelovanje s planerji in urbanisti za implementacijo strategije ta rehabilitacijo soseske, - izboljšava lokalnega področja in skupnosti.	Španija, Francija, Nizozemska, Portugalska, Švedska, Anglija, Grčija, Luksemburg, Madžarska, Italija
Dodatne storitve za najemnike (usposabljanje, izobraževanje, internetna stran za zamenjavo stanovanj)	- Vključevanje najemnikov in preskrba z dodatnimi znanji o upravljanju stavb., - rastoča kakovost bivanja, gradnja vzdržne soseske in družbe, - povečevanje možnosti za mobilnost najemnikov.	Estonia, Italija, Nizozemska, UK, Danska

Vir: Housing Europe 2007, Review of Social, Co-operative and Public Housing in the 27 EU Member States, 2007, str. 21.

Danes je značilnost vseh teh stanovanjskih organizacij po vsej Evropi v vključevanju zasebnih pobud in partnerstev pri preskrbi z neprofitnimi stanovanji. Najemniki imajo vse večjo vlogo pri razvoju in delovanju NSO. Lete so v svoje upravne odbore začele vključevati najemnike stanovanj, ki pomagajo nove storitve vnesti v vsakdanjo prakso in vplivajo na rastočo moč in vlogo najemnikov (Bradley, 2008, str. 893). Organizacije so začele sodelovati s socialnimi agencijami, namesto klasične gradnje neprofitnih najemnih stanovanj sedaj skupaj z vladami in ob podpori subvencij financirajo točno izoblikovane stanovanjske programe in projekte (Czicsche, 2006, str. 8). Same subvencije, ki jih pridobivajo od oblasti, so domene domačih politik in vedno bolj celotne EU ob upoštevanju rastočega vpliva EU direktiv (Cecodhas, str. 27).

V državah, ki se s podporami umikajo s stanovanjskega področja so nastale tržne niše, ki jih prevzemajo NSO in tako lahko postanejo ključni akterji lokalnega in socialnega razvoja na medsoseki ravni. Ti procesi vodijo k demokratizaciji in javnemu delovanju NSO tudi zato, ker so pod rastočim pritiskom v primeru pogajanj o svojem poslovanju, ker so dolžne delničarjem in lastnikom odgovarjati za rezultate in uravnotežiti svojo ponudbo s povpraševanjem (Czicsche, 2006, str. 12).

V tranzicijskih državah, ki so se priključile EU, je **preskrba z neprofitnimi stanovanji šibka**, ker področje institucionalno ni urejeno. Porazdelitev pristojnosti nad socialno stanovanjskim področjem iz držav na lokalne skupnosti vodi do stanja, da lokalne skupnosti nimajo zadosti finančnih virov za gradnjo neprofitnih stanovanj, niti te vloge ne jemljejo resno, ker širjenje socialno stanovanjskega področja ni v njihovem interesu. Za uspešen nadaljnji razvoj stanovanjskega trga in nemoteno preskrbo z ustreznimi neprofitnimi stanovanji bi bila potrebna izgradnja dolgoročne stanovanjske politike, ki bi temeljila na pravni varnosti za vse igralce, tako investitorje kot najemnike. Najemnine bi morale pokrivati stroške, vlade bi morale dodeljevati subjektivne subvencije za ljudi, ki ne zmorejo plačevati najemnine, kar vodi do zagotavljanja socialne varnosti (Viehweger, 2003, str. 65). Ustrezna prerazdelitev odgovornosti med centralno in lokalnimi oblastmi je nujna, vloga lokalnih oblasti je v pripravi prostorskih planov, dodeljevanju stanovanj- Politika financiranja stanovanjskega področja bi morala ostati v državnih rokah in temeljiti na predvidljivem in preglednem mehanizmu subvencioniranja (Barcelo, 2003, str. 80).

Razvoj in napredek področja zahtevata predvsem spremembe na mnogih področjih (Hegedus, 2006, str. 39):

- **Zastavljeni pravni okvir delovanja NSO ni identičen z uveljavljenim v zahodni Evropi-** Področje neprofitnih najemnih stanovanj ni natančno določeno. Pozitiven pokazatelj je, da so mnoge države uvedle dohodkovne kriterije in iz centralnega nivoja subvencionirajo novi najemni sektor.
- Drugi pogoj za trajnostno socialno stanovanjsko področje je **obstoj državnih kreditnih garancij** za ponudnike neprofitnih najemnih stanovanj in **zaščita najemnikov** na povpraševalni strani. Finančni pogoji neprofitnih najemnih stanovanj v tranzicijskih državah so potrebni prenove iz dveh razlogov. Potrebna je prenova davčnega področja v smeri podpore neprofitnemu najemnemu sektorju in sistemu subvencioniranja bi morala biti zagotovljena nevtralnost. Vlade bi morale lokalnim oblastem s finančnimi problemi pomagati pri pridobivanju in upravljanju neprofitnih stanovanj. Ravno tako bi morale vzpostaviti okvir za pridobivanje neprofitnih stanovanj, oblikovanje najemnin in njihovo upravljanje. Samo izvajanje bi moralo biti predmet nadzora. Problemi pri vzpostavljanju področja se v tranzicijskih državah kažejo kot prevlada političnih odločitev pred razvojem področja, kar se tiče proračunskih dogovorov in ravni subvencij. Izkušnje kažejo, da je vzpostavitev področja izjemno draga.

Za nadaljnji razvoj področja je ključna izgradnja omrežja in partnerstev in skupno sodelovanje vseh igralcev na socialno stanovanjskem področju za doseg ciljev na stanovanjskem področju (Barcelo, 2003, str. 80). Združevalna vloga krepitve vloge EU je v zadnjih letih vplivala na polarizacijo držav stare Evrope na socialno stanovanjskem področju, zahodna polovica poudarja vlogo stanovanjsko socialnega področja, medtem ko vzhodna stanovanjske probleme rešuje s poudarjanjem stanovanjskega varčevanja, predvsem hipotekarnega financiranja (Norris in Shiels, 2007, str. 75). Po vključitvi dela držav vzhodnega bloka v EU so zgodovinske razlike med obema skupinama držav ohranile novo skupino članic homogeno in relativno ločeno od razvoja področja v starih državah članicah. Obsežne privatizacije stanovanj v bivših tranzicijskih državah in omejene subvencije na stanovanjskem področju so stanovanjske razmere teh državah še poslabšale in posledično negativno vplivale na življenje najemnikov. Po vključitvi novih članic v EU sta stanje področja v bivših tranzicijskih državah in povečana mobilnost delovne sile v povprečju vplivala na zniževanje življenjskega standarda v razširjeni EU (Norris in Shiels, 2007, str. 75).

EU področje pomaga reševati z dostopom do sredstev strukturnih skladov in drugih virov projektnih financiranj.

2 STANOVANJSKE POLITIKE, PRESKRBA Z NEPROFITNIMI STANOVANJI IN POSLOVANJE NSO V NEKATERIH DRŽAVAH EU

2.1 ČEŠKA

2.1.1 Politika in ukrepi

Pod komunističnim režimom je bilo celotno stanovanjsko področje na Češkem pod strogim vladnim nadzorom, razen družinskih hiš je bila celotna zaloga stanovanj nacionalizirana. S stanovanji so upravljale stanovanjske zadruge, ki so bile pod vladnim nadzorom (Lux, 2000, str. 33). Pod nadzorom so bila tudi državna podjetja, ki so gradila državna stanovanja, in podjetja, ki so to gradnjo financirala (Donner, 2006, str. 35). Cilj stanovanjske politike je bila masovna gradnja monotonih večstanovanjskih stavb. Pogoj, da so stanovanjske zadruge pridobivale subvencije države za gradnjo je bila gradnja prefabriciranih večstanovanjskih stavb (Donner, 2006, str. 35). Reforma stanovanjske politike 1989 je temeljila na preoblikovanju področja, administrativni prilagoditvi stanovanjskega sistema tržnemu sistemu in decenonalizaciji zaloge stanovanj (Grabmullerova, 2007, str. 1). Vloga države je bila v določitvi pravnih okvirov, tržnih ukrepov in redefiniranju lastniških odnosov (Donner, 2006, str. 39).

Vlada je leta 2001 pristojnost *izvajanja stanovanjske politike prenesla na regije in občine*. Občine imajo tako možnost razvijati kazalce, na podlagi katerih lahko pridobivajo finančne vire za izvedbo stanovanjske politike iz državnih ali iz drugih virov. Kazalce je razvilo le okoli 40 % občin. Skozi čas je vlada oz. stanovanjska politika skozi različne strategije poudarjala dostop do stanovanj, preoblikovanje sistema, upravljanje z zalogo stanovanj ipd., uvedbo davčnih olajšav kot npr. znižana stopnja DDV za gradnje in olajšave za posebne družbene skupine (Cecodhas, 2007, str. 40). Razvoj sistema preskrbe neprofitnih stanovanj je še v razvoju, načrtujejo ne le da bo zakon, ki ga pripravljajo, pokrival ponudbo neprofitnih stanovanj in državno pomoč pri preskrbi, temveč tudi status in aktivnosti pravnih oseb, ki bodo preskrbovale neprofitna stanovanja (Fribourg, 2006, str. 10).

Ključni cilj češke stanovanjske politike temelji na konceptu, ki ga je vlada sprejela leta 2005, in to je ustvarjanje pogojev, da bo vsako gospodinjstvo sposobno pridobiti primerno stanovanje glede na svoje potrebe in finančno stanje (Grabmullerova, 2007, str. 2). Tekoči instrumenti stanovanjske politike, s katerimi vlada omogoča dostop do stanovanj, so davčne olajšave za nakup lastniških stanovanj, podpora združenemu stanovanjstvu, subjektivne subvencije in natančno opredeljena vloga mest. Prednosti stanovanjske politike so skrb za prenovu in vzdrževanje obstoječe zaloge stanovanj in njegovo optimalno uporabo in rabo v stanovanjskih soseskah. Ključno načelo je, da redno vzdrževanje lahko financirajo lastniki stanovanj, izboljšanje kakovosti zaloge stanovanj pa podpira država z mnogimi programi financiranja. Država stanovanjske programe usmerja v obnovo prefabriciranih gradenj, gradnjo najemnih stanovanj, gradnjo subvencioniranih stanovanj (varovanih, začetnih ipd.) in podporo hipotekarnemu kreditiranju. Po vključitvi v EU je vlada začela z namenom prilagajanja direktivam EU poudarjati vlogo prenove in ponudila finančne vire za pridobivanje novih stanovanj mladih ob prenovah degradiranih površin (Donner, 2006, str. 39).

Na Češkem zaradi pomanjkanja neprofitnih najemnih stanovanj rastejo pritiski npr. relativno izključenih družbenih skupin do pridobitve pravice do stanovanja, npr. invalidi. Vlada je nedavno sprejela zakon za gradnjo najemnih socialnih stanovanj, ki jih bodo gradile zadruga skupaj s podporo Državnega sklada za stanovanjski razvoj. Namenjena bodo ljudem z nizkimi dohodki. Nova mestna socialna najemna stanovanja vlada gradi s sredstvi državnega proračuna in sredstvi Državnega sklada za stanovanjski razvoj (Cecodhas, 2007, str. 40).

V marcu 2006 je vlada sprejela nov zakon o stanovanjskih najemninah, ki velja do konca leta 2010 (Cecodhas, 2007, str. 40). Cilj tega začasnega zakona je zapolniti vrzel med dvema umetno diferenciranima ravnema najemnin. To je med najemninami, ki jih tekoče za neprofitna stanovanja, dodeljena po letu 1991, določa vlada, in najemninami, ki so posledica pridobljenih najemnih pravic v socializmu in zatečenega stanja pred letom 1991. Zakon določa, da lahko lastniki stanovanj enkrat letno izredno dvignejo najemnino v najemnih pogodbah, ki so bile sklenjene pred letom 1991, skladno z zakonsko danimi kriteriji in jo sčasoma približajo najemnini, ki jo za nova neprofitna stanovanja tekoče določa vlada. Zakon niža raven zaščite najemnikov denacionaliziranih stanovanj, ki so sedaj bolj pod pritiskom, da bodo tako stanovanje izgubili (Cecodhas, 2007, str. 40). Prenovljen in bolj učinkovit sistem subjektivnih subvencij je vlada sprejela v letu 2007. Uvedla je subvencije k tržnim najemninam

in različne objektne subvencije (Lux, Grabmullerova, 2008, str. 8). Ključni problem stanovanjske politike ostaja uravnavanje med ekonomsko učinkovitostjo in socialno blaginjo.

2.1.2 Poslovanje NSO

Okvir za poslovanje NSO je še v razvoju, za njihovo delovanje še ni pravne osnove in bo prvenstveno namenjena preskrbi najemnih stanovanj za gospodinjstva s srednjimi in nizkimi dohodki (Grabmullerova, 2007, str. 2). Priporočilo je, da če država želi normalno razviti stanovanjski trg, bi bilo potrebno razviti subvencionirane NSO, ker občine obveznosti preskrbe z neprofitnimi stanovanji ne jemljejo dovolj resno (Donner, 2006, str. 77). Stanovanjski trg z neprofitnimi stanovanji preskrbujejo tako občine kot stanovanjske zadrug, ki so jih ustanovile mestne občine. Lete bi lahko ob razvoju učinkovitega sistema hipotekarnega kreditiranja prevzele vlogo NSO, vendar sedaj delujejo bolj v smeri upravljanja lastniških stanovanj, ki so jih pridobile od prejšnjih socialističnih zadrug (Donner, 2006 str. 77). Vlada jih podpira z ukrepi, npr. z oprostivijo dohodninskega davka, dodelitvijo neposrednih subvencij in posebnih kreditov, usmerjenih v gradnjo novih najemnih združnih stanovanj. Skrb za obnovo obstoječe zaloge stanovanj vlada postavlja pred razvoj preskrbe neprofitnih stanovanj. V obnovo so aktivno vključena zasebna podjetja kot npr. gradbeno podjetje Revita G, ki za stanovanjske zadrug obnavlja njihove večstanovanjske stavbe. Združenje za obnovo stanovanjskega sektorja pa je zasebno podjetje, ki obnavlja večstanovanjske stavbe s sredstvi strukturnih skladov.

2.1.3 Preskrba z neprofitnimi stanovanji

Socialna stanovanja na Češkem so tista, ki jih pod posebnimi pogoji oddajajo tistemu delu prebivalstva, kjer je prisotno tveganje socialne segregacije in so bila zgrajena z neposredno podporo države občinam za gradnjo takšnih stanovanj. Jasne, zakonsko dane definicije neprofitnih najemnih stanovanj ni zaradi samega nadzora najemnin (Grabmullerova, 2007, str. 1). Na Češkem pogosto z uporabo termina »socialna stanovanja« (vendar ne za potrebe obdavčenja) mislijo na številne programe, ki se nanašajo na preskrbo s primernimi najemnimi in združnimi stanovanji za točno določene ciljne skupine prebivalcev (Cecodhas, 2007, str. 39). Še vedno obstajajo združna stanovanja, ki jih lastniki niso odkupili, temveč plačujejo za nje ti. »prilagoditveno najemnino«, ki je del njihove kupnine in jih država obravnava kot bodoče lastnike.

Posledica privatizacije stanovanj so bila prodana stanovanja in stanovanja, ki so prešla v last stanovanjskih zadrug (Cecodhas, 2007, str. 39). Češka v povprečju ne zaznava presežnega povpraševanja po neprofitnih stanovanjih. Prisotne so medregionalne razlike, večje povpraševanje po neprofitnih stanovanjih je v velikih mestih, kjer vlada gradi tudi neprofitna stanovanja, za katera zaračunava najemnino, ki pokriva vse stroške in ki so stroškovno nedosegljiva za ljudi z nižjimi dohodki. Vladno načelo namreč je, da nova neprofitna stanovanja oddaja po stroškovni ceni. Presežek neprofitnih stanovanj je v regijah, ki so negativno prestala tranzicijska preoblikovanja in beležijo visoko stopnjo nezaposlenosti in nizko povpraševanje po neprofitnih stanovanjih zaradi odliva delovno mobilne populacije. Srednjeročno je tudi pričakovati, da bodo dohodkovne razlike med najemniki, ki lahko plačujejo neprofitno najemnino, in tistimi, ki je ne morejo plačati, še rasle.

Vlada najemnine za vsa najemna stanovanja upravlja centralno (Grabmullerova, 2007, str. 1). Sistem je še vedno v razvoju. Značilna je močna zaščita najemnikov kot dediščina preteklega sistema, kar onemogoča razvoj stanovanjskega sektorja v smer tržno delujočega. Za najemna stanovanja sta v uporabi dve različni ravni najemnin. Prva najemnina je državno regulirana, druga je ti. dogovorjena tržna najemnina (Cecodhas, 2007, str. 39). Vsa nekdanja javna stanovanja imajo enako najemnino t.i. regulirano najemnino, ne glede na to, kdo živi v njih, kar povzroča nesorazmerja na stanovanjskem trgu (Grabmullerova, 2007, str. 1). Nekaj od mestnih stanovanj, ki jih subvencionira država, je socialnih oz. neprofitnih, ki so namenjena posebnim ciljnim skupinam prebivalcev, kamor sodijo gospodinjstva z nizkimi dohodki in socialno izključene osebe glede na zdravstveno stanje ali iz socialnih in drugačnih razlogov (Cecodhas, 2007, str. 39). Regulirana najemnina je obvezna za vse stare najemne pogodbe kot tudi za nova najemna razmerja, razen če se lastnik in najemnik ne dogovorita drugače. Raven reguliranih najemnin, ki je odvisna od velikosti stanovanja, ne pokriva stroškov vzdrževanja stanovanja in obsega nekje 1 % vrednosti stanovanja letno (Cecodhas, 2007, str. 39). Najemnine pri novejših pogodbah po letu 1995 niso regulirane in se oblikujejo na podlagi dogovora med najemniki in lastniki. Nova stanovanja z neprofitnimi najemninami, ki pokrivajo vse stroške (v višini 4 % od vrednosti stanovanja) so pogosto predraga za najemnike z nizkimi dohodki.

Tabela 6: Neprofitni najemni sektor na Češkem

Neprofitni najemni sektor	Organizacijska oblika - kdo preskrbuje	Struktura zaloge stanovanj
	<ul style="list-style-type: none"> - Občine - Stanovanjska združenja in zadruga, - pravica do soudeležbe najemnikov. 	66% lastniških 13% zasebnih najemnih 20% neprofitnih najemnih
	Kdo financira?	
	Investicijske nepovratne subvencije in krediti z nizkimi obrestnimi merami Državnega stanovanjskega sklada	
	Državna pomoč najemnikom neprofitnih najemnih stanovanj	
	Stanovanjske ugodnosti v ponudbeno in povpraševalno stran.	
	Zaloga neprofitnih stanovanj (2005)	
	Celotna zaloga stanovanj	4 .336. 000
	Št. neprofitnih najemnih stanovanj od vseh najemnih stanovanj	61
	Število neprofitnih najemnih stanovanj na 1000 prebivalcev	438
	% neprofitnih najemnih stanovanj od novozgrajenih stanovanj	20
Vloga stanovanjske politike	Usmeritve stanovanjske politike v letu 2007	
	Cilji stanovanjske politike so usmerjeni na skrb za obstoječo zalogo stanovanj in njegovo optimalno rabo, pripravo planov za podporo ne le novogradnjam, temveč tudi v obnovo starejših in cenejših objektov. Posebna skrb je namenjena posebnim družbenim skupinam, z namenom omogočiti jim primerno bivališče.	
	Vloga države	
	Delež stanovanjskih subvencij v % BDP	0.9
	Delež javnih stanovanjskih kreditov v % BDP	0.1

Vir: Housing Europe 2007, Review of Social, Co-operative and Public Housing in the 27 EU Member States, 2007, str. 41.

Zasebni najemni stanovanjski sektor v državi je manjši, obsega približno 13 % zaloge vseh stanovanj. Gradnje zasebnih najemnih stanovanj navidezno ni, predvsem zaradi zakonske zaščite najemnikov in državne regulacije zasebnih najemnin in je prikladnejše za potencialne investitorje najemnih stanovanj, da investirajo v lastniška stanovanja (Cecodhas, 2007, str. 39). Okoli 80 %-90 % vseh zasebnih najemnih stanovanj ima relativno nizke, limitirane najemnine, kar ne zadostuje za vzdrževanje stanovanj. Trend je v nižanju zasebnih najemnin, pretežno kot posledica privatizacije starejših najemnih stanovanj. Posledica nizkih reguliranih najemnin je, da najemniki oddajajo stanovanja najprej na črno (Donner, 2006, str. 54). V teh,

na črno oddanih stanovanjih, so najemnine tako visoke, da si najema ne morejo privoščiti ljudje z nizkimi dohodki.

Ključne socialne in demografske spremembe v povpraševanju po socialnih in združenih stanovanjih se kažejo kot posledica »baby booma«, rojenega v sedemdesetih letih, ko so pristopili na trg dela in osnovali svoje lastne družine ter tako ustvarili pritiske na stanovanjski trg. Rast števila gospodinjstev presega nataliteto, predvsem v enočlanskih gospodinjstvih, tudi zaradi tega, ker starejši živijo dlje in se novi trendi dotikajo tudi življenjskega stila mlajših upokojencev (Cecodhas, 2007, str. 39). Število starejših hitro raste, pričakovati je, da se bo v prihodnosti podvojilo tja do leta 2050, število starejših od 85 let pa popeterilo. Pričakovati je, da bo ta družbena skupina, ki bo živela z manj kot povprečno plačo, največji povpraševalec po neprofitnih najemnih stanovanjih (Cecodhas, 2007, str. 39).

2.2 DANSKA

2.2.1 Politika in ukrepi

Cilj danske stanovanjske politike je z masovno preskrbo zagotoviti zadostno in različno ponudbo najemnih stanovanj za vsakogar, ki ga potrebuje, posebno pozorni pa so do socialno in ekonomsko šibkejših družbenih skupin (Donner, 2000, str. 191). Visoko intervencionistična in subvencionirana stanovanjska politika je relativno uspešna, vlada letno določa raven financiranja stanovanjskega področja, vendar je neprofitni stanovanjski sektor predmet rastočih problemov (Donner, 2000, str. 206). Leti se ne kažejo v pomanjkanju primernih najemnih stanovanj, temveč v nezadostni socialni integraciji v degradiranih področjih in regionalni koncentraciji socialno problematičnih najemnikov ob hkratni odselitvi urejenih družin s teh področij (Fribourg, 2006, str. 8). Razvoj stanovanjske politike najemnega sektorja gre tako v smeri decentralizacije, nadzora stroškov, povečani odgovornosti najemnikov in v zniževanju socialnih problemov posebno tam, kjer so obsežna območja neprofitnih socialnih stanovanj. Reden partner pri sooblikovanju stanovanjske politike je nacionalna federacija stanovanjskih podjetij.

Leta 2004 je pristojnost nad področjem ponudbe najemnih stanovanj prevzelo ministrstvo za socialne zadeve. Gradnjo še vedno pokriva Nacionalna agencija za podjetja in gradnje (Cecodhas, 2007, str. 42). Na ministrstvu za socialne zadeve so uvedli veliko sprememb; uvedli so stanovanja za študente in mlade družine v mestih z veliko izobraževalnimi

institucijami, nova socialna stanovanja, primerna stanovanja za dohodkovno najnižje sloje, urbano prenavo socialnih stanovanj, izboljšali dostop do bivališč za hendikepirane, uvedli ukrepe za povečanje socialne raznolikosti na območjih getoizacije, primerna bivališča za upokojence, povečali ponudbo tako neprofitnih najemnih kot najemnih stanovanj in uvedli posebna stanovanja za starostnike. Izboljšali so upravljanje in finančno poslovanje z neprofitnimi najemnimi stanovanji in uvedli merila za merjenje getoizacije stanovanjskih naselij. Prav tako se že s postopkom dodeljevanja vzpodbud za gradnjo neprofitnih stanovanj (deleži občin so se zmanjšali s 14 % na 7 %) skušajo izogibati oblikovanju getov (Fribourg, 2006, str. 12). Analiza organizacijske strukture in finančnega poslovanja je bila ključni element za spremembe in je vključena v stanovanjski socialni sporazum, podpisan leta 2006 (Cecodhas, 2007, str. 42). Skladno s sporazumom je področje v državi visoko regulirano, številne stanovanjske organizacije pa lobirajo, da bi si pridobile čimveč samostojnosti in večjo fleksibilnost financiranja svojih aktivnosti.

V zadnjem času se stanovanjska politika vedno bolj usmerja v splošno urbano politiko (Donner, 2000, str. 208), kamor sodi tudi usmerjanje v prenavo in trajnostni razvoj, vključno s stanovanjskim področjem (Cecodhas, 1997, str. 42).

2.2.2 Poslovanje NSO

NSO igrajo pomembno vlogo pri danksi preskrbi neprofitnih najemnih stanovanj za prebivalce s srednjimi in nižjimi dohodki. Sistem preskrbe z neprofitnimi najemnimi stanovanji je Danska razvila že konec devetnajstega stoletja. Leta 1919 je bil ustanovljen Nacionalni stanovanjski sklad (NCHF), ki združuje okoli 700 stanovanjskih organizacij različnih velikosti, ki preskrbujejo trg z najemnimi stanovanji (EU Parliament, 1996, str.31). Polovica med njimi je samostojnih podjetij, druga polovica so delniške družbe v lasti javnih in zasebnih družb, kjer so delničarji občinske oblasti, sindikati in nekaj država (Donner, 2000, str. 193). NSO lahko opravljajo le dejavnosti znotraj stanovanjskega sektorja in gradijo le, če to odobrijo občine, na katerih teritoriju poslujejo (Cecodhas, 2007, str. 42). Podjetja lahko poslujejo samo v eni občini. Podjetja so izključena iz podjetniških davkov, vlada in lokalne oblasti jim dodeljujejo dotacije in subvencije, stanovanjskim združenjem pa ugodne kredite, garancije in subvencije (EU Parliament, 1996, str.31). NSO lahko akumulirajo premoženje, vendar ne smejo deliti dobička. Lastnih stanovanj ne smejo prodajati brez dovoljenja stanovanjskega ministrstva (Donner, 2000, str. 202). Nadzorovane najemnine,

subvencioniranje obrestnih mer in stanovanjske ugodnosti podpirajo revnejši sloj prebivalstva, vendar imajo najnižji sloji probleme s plačevanjem teh najemnin. V devetdesetih letih so bili ključni vladni instrument financiranja NSO 7 % dotacije na gradbene stroške, dolgoročni popusti na obresti in subvencionirani krediti (Donner, 2000, str. 193). Kar cca. 90 % gradenj so v devetdesetih letih NSO financirali z ugodnimi vladnimi posojili, ki so imela posebne pogoje vračanja in vladne garancije (Donner, 2000, str. 193). Od leta 1999 dalje so ključni finančni instrument ugodna posojila s subvencionirano fiksno obrestno mera in odplačilno dobo 30 let.

V zadnjih 15 letih so NSO in stanovanjska združenja na Danskem zgradila cca. 20 000 novih stanovanj (Cecodhas, 2007, str. 42). V letu 2006 so v državi zgradili skupaj 26 000 stanovanj, 15 % od teh so jih zgradile NSO. Število gradenj stanovanjskih organizacij vsako leto upada, narašča pa število zasebnih novo zgrajenih stanovanj. V letu 2005 so skupaj NSO zgradile 20 % od vseh stanovanj. Geografsko distribucija stanovanj ni uravnotežena, na zahodu so prazna stanovanja, v okolici glavnega mesta primanjkuje stanovanj. Več kot polovica stanovanjskih organizacij deluje v velikih mestih in vsaka občina ima vsaj eno stanovanjsko organizacijo.

Tekoča strategija poslovanja NSO je usmerjena v skrb za najemnike in njihove potrebe, kot je omogočanje večje svobode najemnikov pri izboljšavah stanovanj, s podporo menjav stanovanj, njihov cilj je zagotoviti višjo kakovost stanovanj in bivanja najemnikov in dostopnost za starejše in hendikepirane (Cecodhas, 2007, str. 42). Nadaljnja prioriteta jim je razvoj dobrih praks in upravljanja, z namenom povečati svojo usposobljenost za prilagajanje razmeram na trgu, kot sodobne, odprte in dobro delujoče organizacije, ki delajo za blaginjo najemnikov (Cecodhas, 2007, str. 42). V mnogih mestih so NSO formirale za doseg tega cilja skupno upravljanje.

2.2.3 Preskrba z neprofitnimi stanovanji

Danska ima zelo **veliko in raznoliko zalogo najemnih stanovanj**, ki so na splošno v zelo dobrem stanju, vsebujejo vso komunalno opremljenost ter povezavo s potrebnimi javnimi storitvami (EU Parliament, 1996, str.30). NSO tako stanovanjski trg preskrbujejo s kvalitetnimi stanovanji po razumljivih najemninah, kar ohranja socialno ravnovesje in raznolikost na teh območjih. Občine četrtno praznih novozgrajenih najemnih stanovanj NSO zadržijo za lastne socialne namene in jih dodeljujejo glede na prednostno skupino prebivalcev,

v sedanjem času starejšim prebivalcem (Cecodhas, 2007, str. 42). Prednosti pri dodelitvi NSO stanovanj prosilcem na čakalni listi nima dohodek, temveč družine z otroki.

Tabela 7: Neprofitni najemni sektor na Danskem

Neprofitni najemni sektor	Organizacijska oblika - kdo preskrbuje	Struktura zaloge stanovanj
	- Občinska podjetja, - NSO, - stanovanjska združenja, - najemniki, ki s tem pridobijo pravice pri soudeležbi	53 % lastniških 26 % zasebnih najemnih 20 % neprofitnih najemnih 1 % ostalo
	Kdo financira?	
	- 84 % 30 letni državni subvencionirani kredit, ki ga dajejo poslovne banke, - 14 % občinski kredit brez obrestne mere, - 2 % udeležba najemnikov, - oproščeno obdavčitve	
	Državna pomoč najemnikom neprofitnih najemnih stanovanj	
	Stanovanjske ugodnosti	
	Zaloga neprofitnih stanovanj (2005)	
	Celotna zaloga stanovanj	2 633 886
	Št. neprofitnih najemnih stanovanj od vseh najemnih stanovanj	43 %
	Število neprofitnih najemnih stanovanj na 1000 prebivalcev	102
% neprofitnih najemnih stanovanj od novozgrajenih stanovanj	13,3 %	
Vloga stanovanjske politike	Prioritete stanovanjske politike v letu 2007	
	Primerna bivališča za študente in mlade v izobraževalnih središčih, nova najemna stanovanja, nova primerna neprofitna najemna stanovanja za ljudi z nizkimi in srednjimi dohodki, stanovanja za mlade družine, prenavo neprofitnih stanovanjskih enot, izboljšanje dostopnosti do stanovanj za hendikepirane, ukrepi za povečevanje socialne raznolikosti na področjih neprofitnih najemnih stanovanj, da bi se izognili oblikovanju getov, zagotovitev primernih in dostopnih stanovanj za upokojence, gradnja novih stanovanj za trg.	
	Vloga države	
	Delež stanovanjskih subvencij v % BDP	1 %
	Delež javnih stanovanjskih kreditov v % BDP	0 %

Vir: Housing Europe 2007, Review of Social, Co-operative and Public Housing in the 27 EU Member States, 2007, str. 43.

Tako to dejansko niso socialna stanovanja, temveč subvencionirana stanovanja (Cecodhas, 2007, str. 42). Za najem takega stanovanja lahko kandidira vsakdo, ne glede na raven dohodka

(Cecodhas, 2007, str. 42). Stanovanja NSO dodeljujejo glede na čakalno listo. Najemniki morajo v začetku najema prispevati 2 % od vrednosti stanovanj, znesek jim lastniki stanovanja povrnejo na koncu najema, če je stanovanje v zadovoljivem stanju (Donner, 2000, str. 193). Organizacije dajejo prednost tistim obstoječim najemnikom, ki želijo zamenjati stanovanja, pred tistimi, ki si ga želijo na novo pridobiti.

Najemniki uživajo neomejene najemne pravice, vlada skozi programe podpore in usposabljanja podpira demokracijo najemnikov, zato so uvedli Zakon o demokraciji najemnikov stanovanj (Cecodhas, 2007, str. 42). Stanovanjske sekcije so ekonomsko neodvisne in odgovorne soseščinam, imajo skupščino, v katero so vključeni tudi najemniki. Sestanejo se najmanj enkrat letno, svet najemnikov pa sodeluje tudi v občinskem upravljanju.

Politika določitev najemnin določa, da morajo biti najemnine uravnotežene, pokrivati morajo vse stroške, odsevajo lokacijo, razlike v kakovosti stanovanj, višina najemnin se ne spreminja tudi po odplačilu kreditov za gradnjo stanovanj, razlika v denarju se vrne v Nacionalni stanovanjski sklad (Donner, 2000, str. 194). Pri prenovi stanovanj 20 % stroškov leta prispevajo stanovanjske družbe, 80 % stroškov prenove NSO krijejo z ugodnimi posojili. Najemniki imajo možnost odkupiti stanovanja, vendar morajo ob odkupu vrniti vse subvencije, ki so bile vložene vanj, zato je za nakupe le malo zanimanja. (Donner, 2000, str. 194). Prodaja neprofitnih najemnih stanovanj je mogoča v območjih s praznimi stanovanji v določenih sektorjih od leta 2006 (Fribourg, 2006, str. 29). Geografska distribucija najemnih stanovanj namreč ni enakomerna, na zahodnih območjih Danske z manjšo poselitvijo so na razpolago prazna najemna stanovanja, medtem ko na vzhodu in območjih Kopenhagna primanjkuje teh stanovanj (Cecodhas, 2007, str. 42).

Tekoči problemi se kažejo v velikem obsegu in monotoniji neprofitnih večstanovanjskih stavb, v rastočem številu enostarševskih družin s socialnimi problemi, rastočem številu emigrantov, kar pogosto vodi do naraščanja vandalizma, getoizacije, nasilja in stigmatizacije (Cecodhas, 2007, str. 42). Rastoči delež nestandardnih stanovalcev veča socialne probleme, nezadostno vzdrževanje stanovanj in vandalizem (Cecodhas, 2007, str. 42). Lastniki in upravitelji teh najemnih stanovanj pripravljajo programe prenove takih naselij, ki vključujejo tudi ukrepe za ohranitev bolj izobraženih in ljudi z višjimi dohodki na teh območjih.

V prihodnosti bodo povpraševanje po najemnih stanovanjih določali trije dejavniki; staranje populacije, kar bo vodilo po povpraševanju po stanovanjih za starejše, (kmalu bo 24 % populacije starejših od 65 let). (Cecodhas, 2007, str. 42). Vlada je že odobrila programe in podpore takšnim stanovanjem in posebne programe nege. Starejši imajo prednost pri pridobivanju stanovanj po uvrstitvi na čakalno listo naj bi stanovanje pridobili v roku dveh mesecev (Fribourg, 2006, str. 12). Drug dejavnik je visoko število študentov v mestih, kar pogojuje gradnjo študentskih domov in za mlade ljudi v velemestih. Tretji je hitra rast cen za enodružinske hiše zaradi obrestnih mer, finančnih mehanizmov in višjih dohodkov, zato je potrebno preskrbeti primerne hiše na obrobjih mest.

2.3 FRANCIJA

2.3.1 Politika in ukrepi

Francija ima dolgoletno **tradicijo aktivne vloge države na stanovanjskem področju** z dodeljevanjem subvencij, investicijskih vzpodbud, davčnih olajšav, nadzorom najemnin, vodenjem aktivne zemljiške politike in urbane prenove z namenom vzpodbujanja najemnih in lastniških razmerij (European housing review 2008, 2008, str. 32). Država je močno prisotna na socialno stanovanjskem področju. Francoska stanovanjska politika je močno pod vladnim nadzorom in pogosto nepregledna, kar vodi do nenehnih sprememb in prilagajanj, instrumenti stanovanjske politike so zapleteni in predmet nenehnih spreminjanj (Donner, 2000, str. 286).

Francija je po letu 1950 začela s programi masovne preskrbe z najemnimi stanovanji, ki jih je z namenom vojne obnove, industrializacije in pridobitve zadostnega števila delovne sile v mesta financirala država (Querrien, 2006, str.1). Državna gradnja najemnih stanovanj je bila tako obsežna, da je npr. v letu 1975 obsegala kar dve tretjini vseh zgrajenih stanovanj (Querrien, 2006, str.3). Prav tako je država močno podpirala zasebno lastništvo stanovanj, kar je vodilo k suburbanizaciji. Obsežna stanovanjska reforma, ki jo je vlada izvedla leta 1997, je bila posledica nizke kakovosti teh stanovanj, količinske usmeritve graditeljev in pomanjkanja soudeležbe najemnikov. Z njeno izvedbo je vlada področje približala tržnim usmeritvam (Donner 2000, str. 503). Po izvedbi reforme je država znižala obsežno državno financiranje in omejila vsesplošni dostop do neprofitnih stanovanj v prid socialnim najemnikom (Donner, 2000, str. 280). Hkrati je pomagala zasebnim lastnikom pri pridobivanju stanovanjskih enot (Querrien, 2006, str.3). Trg stanovanj je tako postal bolj diferenciran. Reforma je skušala zožiti zelo kompleksno shemo subvencij in povečati samo kakovost obsežnih gradenj.

Decentralizacija, ki jo je vlada izvedla leta 1983, je del njene pristojnosti s stanovanjskega področja prenesel na lokalne oblasti, v rokah države je ostal nadzor nad subvencijami in financiranjem. Preko HLM (Habitation a loyer modere), javnih podjetij, ki preskrbujejo trg z nizkocenovnimi najemnimi stanovanji, so lokalne oblasti postale aktivne na stanovanjskem področju in na področju urbane prenove. Zaradi decentralizacije je stanovanjska politika postala močnejša, finančne vire je zagotovila država, v devetdesetih letih je bilo kar pol novih stanovanj subvencioniranih.

V zadnjih dvajsetih letih stanovanjska politika ni bila več prednostna usmeritev države, kar se je v zadnjih nekaj letih ponovno začelo spreminjati zaradi pomanjkanja najemnih stanovanj. Francija se je srečevala s stanovanjsko krizo, ki je vplivala predvsem na ljudi z nižjimi in srednjimi dohodki in ki je vplivala na velike urbane centre in na mnogo regij (Cecodhas, 2007, str. 49). Vzroka sta bila nezadostna preskrba s stanovanji in premajhna gradnja stanovanj. Kot odgovor na primanjkljaj je vlada junija 2004 sprejela Načrt socialne kohezije (2005-2009) za razvoj in preskrbo s primernimi najemnimi stanovanji v javnem in zasebnem sektorju, kot tudi omogočila socialni dostop do lastništva. Uveljavila ga je s sprejetjem Zakona o socialno kohezijem načrtovanju (Cecodhas, 2007, str. 49). V letu 2007 je bila med predsedniškimi volitvami v prednostnem planu izpostavljena aktivna vloga države na stanovanjskem področju, ki naj bi se kazala v pravici vseh prebivalcev do stanovanja ipd. (Cecodhas, 2007, str. 49). Ključna usmeritev tekoče stanovanjske politike je ustvarjanje socialne raznolikosti v izogib getoizaciji (Querrien, 2006, str.4).

2.3.2 Poslovanje NSO

Koncept neprofitnih najemnih stanovanj je v Franciji povezan z organizacijami ti. HLM, ki preskrbujejo trg stanovanj s stanovanji z niskimi najemninami (Cecodhas, 2007, str. 49). Država neprofitne stanovanjske organizacije visoko regulira, nadzoruje in financira, področje je ločeno od redne stanovanjske zakonodaje, njegovo delovanje določa Zakonik gradnje in stanovanj (Le Code de la Construction et l'Habitation, CCH). (Cecodhas, 2007, str. 49). HLM so specifična podjetja, ki jih je ustanovila država ali so to zasebna podjetja, ki so vpisana v državni register HLM z misijo zagotavljanja javnega interesa in morajo z namenom zagotavljanja javnega interesa delovati skladno z zakonodajo na tem področju. Zato pridobivajo državne pomoči. Organizacijske oblike so različne, od javnih agencij za stanovanja, neprofitnih anonimnih organizacij za HLM, anonimnih kooperacijskih organizacij

za gradnjo, anonimnih kooperacij za javni interes, do anonimnih kreditnih organizacij za nepremičnine in fundacije za HLM (Cecodhas, 2007, str. 49). Na stanovanjskem področju še delujejo na podjetja v mešani lasti SEM (Societe d'Economie Mixte). (EU Parliament, 1996, str. 37). To so pretežno manjša podjetja, katerih delničarji ob zasebnih partnerjih so regionalne ustanove in morajo upoštevati pravo gospodarskih družb (Cecodhas, 2007, str. 49). Njihovo delovanje temelji na dotacijah in subvencijah države in lokalnih skupnosti pri gradnji najemnih stanovanj. Stanovanjski trg preskrbujejo s kakovostnimi najemnimi stanovanji (EU Parliament, 1996, str. 37).

Delujeta še dve državni nepremičninski podjetji SEM, Nacionalna družba za gradnje in Nacionalna nepremičninska družba. Tu pa je še ti. Civilna družba nepremičnin (Societe Civile Immobiliere) v lasti državne CDC (Caisse des Depots et Consignations), ki je eden največjih lastnikov najemnih stanovanj v Evropi, pretežno na območju Pariza (EU Parliament, 1996, str. 37). Financiranje v obliki subvencioniranih kreditov za novogradnje in obnove vlada usmerja preko CDC (EU Parliament, 1996, str. 37). Vlada nadzoruje subvencioniranje stanovanjskega sektorja in zato je sama stanovanjska politika relativno centralizirana, kredite dodeljuje le, če imajo stanovanjske organizacije dovolj bonitete in dosegajo želene standarde. HLM od države pridobivajo subvencije za vse tipe gradnje in obnove neprofitnih stanovanj, pridobivajo dotacije (cca. 15-20 % gradbenih stroškov) za gradnje, vlada jim subvencionira kredite in obrestne mere. Razmerja med instrumenti se nenehno spreminjajo (Donner, 2000, str. 262). Uživajo ugodnosti davčnih olajšav, nižjo stopnjo DDV in nižji davek na prenos nepremičnin. Lokalne oblasti jim dodeljujejo garancije in garancijske premije. Podjetja, ki gradijo stanovanja, Developerji, pridobivajo še posebno predlokacijsko pomoč (pret locatif aide). (Donner, 2000, str. 268). Dodatno nizko obrestno shemo z 20 % dotacijo vlada namenja stanovanjem, v katerih prebivajo težje socialno in vedenjsko prilagodljivi najemniki, da sama stanovanja ne bi izgubila privlačnosti za potencialne najemnike in bi se s tem izognili socialni segregaciji (Donner 2000, str. 503).

Obsežne subvencije v stanovanjsko področje prispevajo vsi zaposleni v podjetjih z več kot desetimi zaposlenimi, plačevati morajo 1% mesečnega dohodka, del sredstev pa prispeva še država. Visoka obrestna mera za varčevanje zagotavlja, da je na razpolago zadosti kapitala.

Obstoječi HLM sistem ni pregleden. Stanovanjska reforma, ki jo je vlada izvedla leta 1977, je še znižala mobilnost najemnikov, HLM stanovanja so postala zanimiva le za nizko

dohodkovne najemnike (Donner, 2000, str. 287). Decentralizirana državna stanovanjska politika je doslej večkrat delovala proti interesom lokalnih skupnosti in dolgoročni prilagoditvi najemnikov. Kot v drugih državah EU je tu prisotna dilema med odgovornostjo vlade do proračunskega ravnovesja in odgovornostjo do zagotavljanja socialnega miru, tudi ko gre za problematične najemnike, ki ne plačujejo stroškov ali ko gre za vprašanja segregacij. HLM najemna stanovanja so sčasoma postala standard za manj kot povprečne, enostarševske in nestandardne, emigrantske najemnike, rezultat je bil, da so manj atraktivna stanovanja postala sinonim za nezaželena v primeru, da se njihovi stanovalci niso aktivno vključili v okolje. Probleme s projekti, namenjenimi zagotavljanju socialnega miru na območjih HLM stanovanj, aktivno rešujejo lokalne skupnosti. V sedanosti se HLM organizacije vedno bolj prilagajajo potrebam stanovanjskega trga in razvijajo dodatna znanja, da bi postale učinkovitejši partner v mestih, nudijo dodatne storitve in ugodnosti stanovalcem (CECODHAS, 2007, str. 50). Načrtujejo povečevanje udeležbe stanovalcev pri učinkovitosti in novih pristopih, kot tudi pri plasiranju stanovanjskih enot. Kakovost storitev jim postaja prednostna usmeritev, leta 2003 so ustanovili anonimno organizacijo za povečanje kakovosti storitev. Druga storitev, ki jo HLM uvajajo, je vrednotenje kakovosti z namenom izboljšanja zunanje podobe tako do delničarjev, javnosti kot do najemnikov. Uvedli so redno merjenje kakovosti. Najemniki vsaka tri leta od leta 2004 dalje izpolnjujejo vprašalnike o kakovosti storitev. Na podlagi njihovih odgovorov lastniki se stanovanj trudijo izboljšati njihovo kakovost.

2.3.3 Preskrba z neprofitnimi stanovanji

Dostop do stanovanja je v Franciji odvisen od velikosti stanovanja in dohodkovnega cenusa najemnika. V preteklosti je bil cenzus za dodelitev stanovanj tako visok, da je obsegal nekje 80 % vse populacije. Stanovanjska reforma v letu 1977 je znižala raven upravičenosti do stanovanja na nekje 60 % prebivalstva. Stanovanja dodeljujejo regionalne in lokalne oblasti.

Pristojno ministrstvo za stanovanjske zadeve vsako leto določi zgornjo mejo najemnine, ki je tudi odvisna od lokacije stanovanja, vendar ne bistveno. Višina najemnin se letno prilagaja shemi financiranja (Donner, 2000, str. 270). Najemnine za nova stanovanja lahko obsegajo vse realne stroške, za prenovljena stanovanja najvišje lahko obsegajo 80 % realnih stroškov. V povprečju višina najemnin dosega nekje 40 % tržnih najemnin, polovica najemnikov

socialnih stanovanj pa ima še pravico do subvencioniranja najemnin (EU Parliament, 1996, str. 37).

Tabela 8: Neprofitni najemni sektor v Franciji

Neprofitni najemni sektor	Organizacijska oblika - kdo preskrbuje	Struktura zaloge stanovanj
	- Javna podjetja z omejeno odgovornostjo, - NSO in stanovanjska združenja, - najemniki, ki s tem pridobijo pravice pri soudeležbi.	56 % lastniških 26 % zasebnih najemnih 19 % neprofitnih najemnih
	Kdo financira?	
	- Javne banke - investitorski skladi, - javne subvencije in javne garancije, - znižana stopnja DDV stopnja, - davčne olajšave.	
	Državna pomoč najemnikom neprofitnih najemnih stanovanj	
	Stanovanjske ugodnosti	
	Zaloga neprofitnih stanovanj (2005)	
	Celotna zaloga stanovanj	29. 459. 000
	Št. neprofitnih najemnih stanovanj od vseh najemnih stanovanj, v %	43
	Število neprofitnih najemnih stanovanj na 1000 prebivalcev	513
% neprofitnih najemnih stanovanj od novozgrajenih stanovanj	23.5	
Vloga stanovanjske politike	Prioritete stanovanjske politike v letu 2007	
	Prenova in pospešitev granje socialnih oz. neprofitnih stanovanj in urbana prenova v degradiranih območjih.	
	Vloga države	
	Delež stanovanjskih subvencij v % BDP	1.63
	Delež javnih stanovanjskih kreditov v % BDP	0.3

Vir: Housing Europe 2007, Review of Social, Co-operative and Public Housing in the 27 EU Member States, 2007, str. 51.

Tradicionalno so najemnine najvišje v pariški regiji in nižje v manjših mestih, v večjih mestih včasih nad tržno najemnino, v nerazvitih regijah nižje. Ker HLM stanovanja ne odsevajo bistvenih razlik v ceni zemljišč, je po njih veliko povpraševanje v pariški regiji, kjer so najemnine tržnih stanovanj bistveno višje. Od leta 1996 dalje pribitek na najemnine plačujejo

tisti, ki zaslužijo več kot 40 % višji dohodek od dohodkovnega cenusa (Donner, 2000, str. 504). Zaradi stroškov vzdrževanja in rastočih operativnih stroškov so najemnine v neprofitnih najemnih stanovanjih, kjer najemniki plačujejo pribitek na ceno, in v manj privlačnih področjih primerljive s profitnimi najemninami.

Po letu 2000 se je vlada odločila poživiti in obnoviti koncept neprofitnih najemnih stanovanj, sprejela je obsežen paket ukrepov, ki je med drugimi vseboval ukrepe, kot so zniževanje socialne izključenosti, dvig bivalnih standardov, projekti, usmerjeni v celovito prenovo, prenova meril (European housing review 2008, 2008, str. 35). Vlada je ukrepe pripravila kot del zakona o solidarnosti in urbani prenovi, kar je vodilo do intenzivne prenove območij s socialnimi stanovanji (Cecodhas, 2007, str. 50). Nova agencija za urbano prenovo pa vodi te in ostale projekte. Vlada podpira privatizacijo HLM stanovanj, ki pa je v rokah lastnikov stanovanj. Tudi zato so odkupi stanovanj redki (najemniki v povprečju odkupijo 4.000 stanovanj letno, v letu 2005 so jih odkupili le 2.885) (Fribourg, 2006, str. 29). HLM stanovanja se lahko najemnikom prodajo po ceni, ki je za 35 % nižja od tržne cene, vlada pa nadzoruje nadaljnjo preprodajo teh stanovanj.

Prebivalstvo v Franciji raste hitreje, kot je evropsko povprečje. Napoved je, da se bo to nadaljevalo še naprej (Cecodhas, 2007, str. 49). Neto emigracija pa se je podvojila, sedanji emigranti in etične manjšine tvorijo precejšen delež najemnikov socialnih stanovanj. Mnogi živijo v starejših HLM stanovanjih s subvencionirano najemnino. Velikost gospodinjstev upada in njihovo število narašča hitreje, kot raste populacija. Za zadovoljitev povpraševanja po stanovanjih bo potrebno zgraditi okoli 400.000 enot letno. Socialne spremembe so prinesle večje število samskih oseb in parov, kar vodi do potreb po manjših stanovanjih. Starajoča populacija ravno tako vpliva na rastoče število: proces ima dolgoročne vplive na stanovanjsko preskrbo kot tudi vpliv na rast socialnih storitev (Cecodhas, 2007, str. 49). Petina stanovalcev v socialnih stanovanjih je sedaj starejša od 65 let in ta delež bo pri HLM stanovanjih še rasel kot tudi potreba po različnih storitvah za starejše.

2.4 NIZOZEMSKA

2.4.1 Politika in ukrepi

Na Nizozemskem je bila zvezna vlada v preteklosti odgovorna za zagotovitev zadostnih stanovanjskih možnosti za prebivalce in je dejansko trud usmerjala v načrtovanje, financiranje

in obsežno gradnjo stanovanj in za to nudila množico subvencij (Donner, 2000, str. 378). Stanovanjska politika je bila najbolj intervencionistična v EU, s ciljem priskrbeti primerno stanovanje za vsakogar, ki ga je potreboval, vendar je za državo postala predraga (Donner, 2000, str. 402). S ti. Heerma memorandumom leta 1989 je prišlo do dramatičnih sprememb v nizozemski stanovanjski politiki. Država se je s stanovanjskega področja umaknila na način, da v primeru ravnotežja na centralnem stanovanjskem trgu intervencija države ni več neobhodna. Odločanje, investicije in tveganje je moralo biti od tedaj preneseno na lokalne ravni in zasebni sektor. Usmeritev države je bila, da se mora, delež lastniških stanovanj v celotni zalogi stanovanj povečati in stanovanjske subvencije naj bi bili deležni le ljudje z najnižjimi dohodki (Donner, 2000, str. 402). Nizozemska stanovanjska politika se je odmaknila od države blaginje in socialne odgovornosti do vsakogar v bolj liberalno evropsko državo, kjer imajo pravico do stanovanja le tisti, ki ga potrebujejo ali zaradi nizkega dohodka ali zaradi drugih oblik socialne izključenosti (Donner, 2000, str. 402). S temi premiki je postala ena najcenejših v Evropi (EU Parliament, 1996, str. 51). Skladno s Heerma memorandumom bi moral biti stanovanjski trg stabilen, zaščiten le proti zunanjim dejavnikom, najemna stanovanja bi morala biti zgrajena kakovostno. Gospodinjstvom z nizkimi dohodki bi moral biti omogočen dostop do stanovanj primerne standarda, z izpolnjenimi vsemi okoljskimi zahtevami, usmeritev omogoča dostopa do lastniških stanovanj (Donner, 2000, str. 402). Cilji stanovanjske politike s Heerma memorandumom niso bili dovolj precizno postavljeni, vsi pa so bili doseženi. Znižanje državnih pomoči je vodilo do sprememb na stanovanjskem področju, vendar je bistvo ostalo nespremenjeno, ponuditi pomoč tistim, ki jo potrebujejo. Ukrep je vodil do bolj preglednega dodeljevanja neprofitnih stanovanj tistim, ki ga glede na dohodek potrebujejo (Donner, 2000, str. 402). Instrumenti stanovanjske politike so davčne olajšave za lastnike stanovanj, olajšave za najemnike in nadzor razvoja zemljišč za gradnjo.

Sedanja vladna usmeritev pri preskrbi najemnih stanovanj je decentralizacija stanovanjske politike, ker lokalne skupnosti bolje poznajo lokalne potrebe in lažje ravnajo s posebnimi družbenimi skupinami kot npr. ljudmi z nizkimi dohodki, etičnimi manjšinami, ostarelimi in hendikepiranimi (Donner, 2000, str. 385). Na povpraševalni strani je vlada od leta 2006 dalje prenovila subvencioniranje najemnin, ki so sedaj del davčnega sistema in se izračunavajo na podlagi dejanskih stanovanjskih stroškov in dohodka najemnika (Cocedhas, 2007, str. 69).

2.4.2 Poslovanje NSO

Na Nizozemskem deluje 552 registriranih stanovanjskih združenj. Število je v zadnjih letih nekoliko upadlo (pred desetimi leti jih je delovalo 669), delujejo v skladu z vladnim Zakonom o upravljanju stanovanjskih organizacij (Fribourg, 2006, str. 10). Njihovo delovanje pod vladnim okriljem nadzira Centralni sklad socialnih stanovanj (Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting), ki nadzoruje predvsem njihovo finančno delovanje (Elbers, 2003, str. 126). Pogoj za poslovanje NSO in stanovanjskih združenj je, da je vlada lastniku najemnih stanovanj dodelila potrdilo, »da je socialen« in da družbe delujejo le na stanovanjskem področju ali povezanih področjih in jim je prioriteta poslovanja preskrba s stanovanji socialno ogroženim skupinam prebivalcev, ki imajo probleme pri pridobivanju ustreznih stanovanj, ali zaradi nizkih dohodkov ali zaradi drugih okoliščin (Cocedhas, 2007, str. 69). Sestava stanovanj v lasti stanovanjskih organizacij je, da je v celotni zalogi stanovanj 36 % neprofitnih najemnih oz. nizkstroškovnih stanovanj za najrevnejše najemnike, 58 % cenovno dosegljivih najemnih stanovanj in 6 % nadstandardnih stanovanj z visokimi najemninami (European housing review 2008, 2008, str. 76).

Do devetdesetih let prejšnjega stoletja je vlada zaradi potrebe po masovni gradnji kar 95 % gradenj najemnih stanovanj financirala s subvencioniranimi krediti z dolgo odplačilno dobo (Donner, 2000, str. 381). Vlada je zaradi obsežnih subvencij 10 % stanovanj zadržala zase, tako za javne uslužbence kot za splošne družbene potrebe in posebne skupine. Gradnja najemnih stanovanj je bila v preteklosti precej pod vplivom NSO, sama gradnja zasebnih hiš draga in ravno zato je vlada vseskozi te stanovanjske združbe uporabljala za izvajanje svojih stanovanjskih politik. Učinek je bil, da so se organizacije oddaljile od potreb najemnikov, se legalno in politično ogradile in se niso več odzivale na tržne potrebe, marveč so se osredotočile na vladne subvencije, kar je vodilo do nuje po preoblikovanju stanovanjskih organizacij (Donner, 2000, str. 402). Po stanovanjski reformi leta 1989 je vlada prenesla odgovornost za vodenje stanovanjske politike na lokalne skupnosti in stanovanjske organizacije, kar je za slednje pomenil odmik vlade od »ex ante« nadzora celotnega delovanja NSO, skladno z danimi pravili in »ex-post« finančni nadzor (Boelhouwer, 2003, str. 17). Stanovanjske organizacije so sčasoma postale dokaj neodvisne, delovati morajo skladno z zakonom in vladi odgovarjajo za odgovorno porabo dodeljenih subvencij in drugih stanovanjskih pomoči (Boelhouwer, 2003, str. 17). V letu 1990 je vlada ukinila objektne subvencije, stanovanjske organizacije so morale razviti bolj samozadostne in manj tvegane

projekte in zagotoviti zadostne pritoke od pobranih najemnin in prodaj stanovanj (Donner, 2000, str. 403). Pripravile so neodvisne strategije za upravljanje s financami in s tveganji in neodvisno od javnih virov nadaljevali z gradnjo socialnih stanovanj. Najemnine tako vsebujejo tudi vse gradbene stroške (Cecodhas, 2007, str. 69). Leta 1993 so podpisali ti. sporazum o balansiranju (Brutring Agreement) med vlado in Nacionalnim združenjem socialnih stanovanjskih organizacij (Cecodhas, 2007, str. 69). To je bila obsežna finančna operacija, v kateri so finančno uskladili sredstva, ki so bila v lasti države (subvencije) in sredstva, ki so bila v lasti stanovanjskih organizacij.

Danes stanovanjska združenja delujejo pod državno zakonodajo, vendar so neodvisne finančne institucije, ki si postavljajo lastne cilje in imajo lastno finančno odgovornost. Organizacije so se začele preoblikovati, nekatere so razvijale določen nivo stanovanj, druge so stanovanja začele prodajati. Ker je bila zaloga najemnih stanovanj javna in financirana s strani najemnin in subvencij, je prišlo do obsežnega preoblikovanja portfelija, vzpostavili so nadzor nad porabo davkoplačevalskega denarja. V imenu vseh stanovanjskih organizacij v teh finančnih operacijah nastopata dve združenji, Garancijski fond socialnih stanovanj, ki prevzema kreditna tveganja NSO pri prenovah stanovanj, in že omenjeni vladni Centralni sklad socialnih stanovanj, ki izvaja finančni nadzor nad poslovanjem NSO (Elbers, 2003, str. 126). Sistem omogoča da ekonomsko učinkovitejša podjetja, pomagajo tistim podjetjem, ki imajo finančne probleme in tako zagotavljajo trajno neodvisnost in združevanje socialnega najemnega stanovanjskega sektorja. Odprto je ostalo vprašanje lastništva stanovanj in nadzora, čeprav prevladuje mnenje, da organizacije poslujejo v javno dobro (Donner, 2000, str. 403). Stanovanjske organizacije danes gradnjo neprofitnih najemnih stanovanj financirajo s krediti, ki jih najemajo na prostem trgu in z ugodnimi krediti države (Elbers, 2003, str. 125). Brez garancij države je to mogoče le z varnimi naložbami in preglednim poslovanjem, ki jim omogoča, da pridobivajo kredite.

V zadnjih letih NSO izvajajo obsežne projekte prenov, ključni politični cilj je obnova mestnih središč in degradiranih sosesk. Ključne aktivnosti stanovanjskih organizacij danes in v prihodnje so razširitev področja socialnih in tržnih stanovanj, poceni najem in razvoj sosesk, partnerstva s podjetji, ki zagotavljajo posebno socialno pomoč in na drugi strani tržne storitve, ki ponujajo množico aktivnosti, stanovanjske storitve in druge pakete za stanovanjske skupnosti, preskrbujejo boljše opremljena stanovanja ipd. (Cecodhas, 2007, str. 70). Cilj jim je poslovati na kreativne in inovativne načine, upravljati s problemi ljudi, ki živijo na podeželju,

z nalogami, ki ne prinašajo le stanovanjske, temveč širše družbeno dobrobit. Upravljajo tudi z zaposlenostjo, izobraževanjem in skrbjo za zagotovitev socialne kohezije in kupne koči najemnikov in tako vplivajo na rast kakovosti sosečin (Cecodhas, 2007, str. 70). Usmeritev jim je postala gradnja nizko stroškovnih stanovanj za točno določene najemnike, kar bi lahko vodilo do segregacij in morebitnih rastočih finančnih problemov. Politične debate se vrtijo okoli načina preskrbe in obsega neprofitnih najemnih stanovanj. Smer razvoja NSO je delovanje na temeljnem področju preskrbe z neprofitnimi stanovanji na eni strani in njihove tržne aktivnosti na drugi strani, za katere morajo od leta 2006 plačevati korporacijski davek (Fribourg, 2006, str. 10).

2.4.3 Preskrba z neprofitnimi stanovanji

Zaloga neprofitnih najemnih stanovanj na Nizozemskem obsega približno 2.400.000 stanovanj, kar obsega nekje 35 % celotne zaloge stanovanj in kar je največji delež socialnih oz. najemnih stanovanj v Evropi (Cecodhas, 2007, str. 69). Nizozemska je po številu gradenj neprofitnih najemnih in drugih najemnih stanovanj na prvem mestu v Evropi (European housing review 2008, 2008, str. 76). V letu 2005 je bilo zgrajenih 71.500 neprofitnih najemnih stanovanj in povpraševanje še narašča, v istem letu so NSO 75 % od v letu oddanih oddala kot cenovno dosegljiva najemna stanovanja, z mesečno najemnino nižjo kot 509 Eur. V obdobju od 2007 do 2010 stanovanjske organizacije načrtujejo gradnjo okoli 90.000 novih najemnih stanovanj (Cecodhas, 2007, str. 69).

Politika najemnin v neprofitnem najemnem sektorju ne cilja na pokrivanje stroškov, temveč na dohodke najemnikov (Donner, 2000, str. 403). Vlada je najprej prakticirala sistem stroškovne najemnine, ki ga je s subvencijami znižala do socialne najemnine. Kasneje je uvedla sistem dinamične najemnine (Donner, 2000, str. 381). Slabost sistema je bilo neupoštevanje inflacije, kar je zahtevalo enormne subvencije, da so dosegle raven primerne najemnine. Sistem je vlada kasneje prilagodila sistemu bolj stroškovne najemnine, po reformi v letu 1989 so najemnine začele rasti in ta trend se nadaljuje, tako da je vlada leta 1996 ponovno uvedla subvencioniranje najemnin. Višina najemnin je še vedno predmet političnih dogovorov med vlado in stanovanjskimi organizacijami (Elbers, 2003, str. 126). Prednosti tega sistema sta možnost vlade, da tudi profitne najemnine drži pod nadzorom, predvsem v obdobju nezadostne ponudbe teh stanovanj in v omogočanju dinamične letne prilagoditve najemnin.

S tem tudi preprečuje politične ambicije, da bi se najemnine spustilo prenizko. Politika teh najemnin ponuja možnost, da skupaj bivajo ljudje z različnimi višinami najemnin in se s tem preprečuje segregacija. To omogoča dosegati določeno raven stroškov s obsežnimi subvencijami.

Tabela 9: Neprofitni najemni sektor na Nizozemskem

Neprofitni najemni sektor	Organizacijska oblika - kdo preskrbuje	Struktura zaloge stanovanj
	<ul style="list-style-type: none"> - Stanovanjska združenja, - pravica do soudeležbe najemnikov. 	54 % lastniških 11 % zasebnih najemnih 35 % neprofitnih najemnih
Kdo financira?		
	<ul style="list-style-type: none"> - Poslovne banke, - lastna sredstva investitorjev, - javne kreditne garancije, - izključitev iz obveznosti plačila DDV in davka na dohodek podjetij. 	
Državna pomoč najemnikom neprofitnih najemnih stanovanj		
Stanovanjske ugodnosti		
Zaloga neprofitnih stanovanj (2005)		
Celotna zaloga stanovanj		6 811 000
Št. neprofitnih najemnih stanovanj od vseh najemnih stanovanj		77
Število neprofitnih najemnih stanovanj na 1000 prebivalcev		147
% neprofitnih najemnih stanovanj od novozgrajenih stanovanj		12.8
Vloga stanovanjske politike	Prioritete stanovanjske politike v letu 2007	
	Skladno z deklaracijo nove vlade, da bo zagotovila primernost, prenavo in revitalizacijo stanovanjskih sosesk in mestnih jeder.	
	Vloga države	
	Delež stanovanjskih subvencij v % BDP	0.6
	Delež javnih stanovanjskih kreditov v % BDP	0

Vir: Housing Europe 2007, Review of Social, Co-operative and Public Housing in the 27 EU Member States, 2007, str.71 .

Ključni socialni in demografski trendi so, da rast populacije upada, število gospodinjstev raste, toda struktura se spreminja, gospodinjstva so manjša in starejša, staranje prebivalstva je

očitno, trendi so, da se bo število starih nad 65 let v prihodnjih letih še podvojilo (Cecodhas, 2007, str. 69). To pa vpliva na stanovanjski trg in na to, kakšna stanovanja gradijo. Hitro raste povpraševanje po primernih stanovanjih za starejše. Stanovanja za neprofitni najem gradijo na način, da jih je mogoče z minimalnimi tehničnimi posegi prilagoditi v stanovanja za starejše in tako najemniki lahko dolgoročno ostanejo v njih. Ostali pomembni koraki so gradnja stanovanj za emigrante. Po letu 2000 se je število azilantov, predvsem aziatov drastično se zvišalo. Vlada je leta 2007 odobrila, da bo generalna amnestija za tiste, ki že nekaj let živijo na Nizozemskem, ne da bi imeli legalni status (Cecodhas, 2007, str. 69). Kot posledica bo čez nekaj let potrebno ogromno število novih najemnih socialnih stanovanj za take družbene skupine.

3 UREDITEV PODROČJA V SLOVENIJI

3.1 ZAKONODAJA

Ustava Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 33/91, z dopolnili) v 78. členu, ki govori o primernem stanovanju, *določa državo kot nosilca ustvarjanja možnosti, da si državljani lahko pridobijo ustrezno stanovanje. Z ratifikacijo Agende Habitat se je Slovenija zavezala k polnemu in postopnemu uresničevanju pravice do primernega stanovanja za vse državljane in k sprejemanju politik, usmerjenih v zagotavljanje ustreznih bivališč za tiste državljane, ki si sami na trgu ne morejo rešiti stanovanjskega vprašanja (Unhabitat, 1996, str. 51). Namesto evropskih povojnih stanovanjskih politik, ki so bile zasnovane na načelu države blaginje, je Agenda Habitat v prostor vnesla načelo omogočanja, ki zagovarja tezo, da naj bi vsak posameznik sam skrbel za reševanje svojega stanovanjskega problema (Sendi et. al. , 2007, str. 13). Država tako ne nosi več glavne odgovornosti za zagotavljanje stanovanj prebivalcem, temveč samo še omogoča iskalcem, da si z lastno iniciativo sami zagotovijo ustrezno stanovanje, njena neposredna vloga na tem področju je omejena na zagotavljanje stanovanj za gospodinjstva z najšibkejšim ekonomskim oz. najnižjim socialnim statusom (Sendi et. al. , 2007, str. 13). Slovenija je ratificirala tudi Evropsko socialno listino, ki določa, da ima vsak državljan pravico do ustreznega bivanja, sama država je z ukrepi dolžna izboljševati stanovanjski standard in odpravljati brezdomstvo (Uradni list RS, št. 7/99).*

Nacionalni stanovanjski program (Uradni list RS, št. 43/00, v nadaljevanju NSP), veljavna stanovanjska strategija podrobneje določa dolgoročne cilje na stanovanjskem področju, kamor sodijo ukrepi, kot so pridobivanje neprofitnih stanovanj, zagotavljanje stanovanjskih

subvencij in sofinanciranje neprofitnih najemnih stanovanj, zlasti z zagotavljanjem stavbnih zemljišč in potrebne lokalne komunalne infrastrukture. NSP navaja, da bi moral biti del proračunskih sredstev države preko Stanovanjskega sklada Republike Slovenije namenjen za posojila NSO. Leta bi s tem povečala ponudbo neprofitnih stanovanj, občine bi morale sodelovati z dodeljevanjem komunalno opremljenih zemljišč. Država v 154. členu Stanovanjskega zakona (Ur. l. RS, št. 69/03, z dopolnili, v nadaljevanju SZ-1) *prenaša pristojnost zagotavljanja in oddajanja neprofitnih najemnih stanovanj na občine* in nanje prenaša tudi pristojnost za zagotavljanje sredstev za graditev, pridobitev, oddajanje neprofitnih stanovanj ter bivalnih enot, namenjenih začasnemu reševanju stanovanjskih potreb socialno ogroženih oseb. Hkrati SZ-1 v 151. in 152. členu prenaša pristojnosti zagotavljanja stanovanjske oskrbe, točneje ponudbo neprofitnih stanovanj na NSO, delovanje organizacij pa podrobneje določa Pravilnik o posebnih pogojih delovanja NSO (Uradni list RS št. 64/93).

3.2 POLITIKA IN UKREPI, USMERJENI V POSLOVANJE NSO

Pred letom 1991 so imeli v okviru Jugoslavije pravico do stanovanja zaposleni in vsi, ki so jih potrebovali (Cecodhas, 2007, str. 95). Ključni finančni vir družbeno usmerjene stanovanjske gradnje so bila družbena podjetja oz. organizacije združenega dela in samoupravne skupnosti s sredstvi, zbranimi iz prispevkov zaposlenih (Sendi et. al., 2007, str. 12). Ob stabilnih virih stanovanjskega prispevka so bili v tem obdobju ustvarjeni najbolj ugodni materialni pogoji za stanovanjsko gradnjo. Obseg stanovanjske gradnje je ostal visok vse do leta 1987.

Spremembe na stanovanjskih področjih so v začetku tranzicije za vse tranzicijske države, tudi za Slovenijo prišle čez noč, potrebno je bilo čim prej zapustiti prejšnji sistem (Sendi et. al., 2007, str. 14). Leta 1991 so bili z novo finančno zakonodajo ukinjeni stanovanjski prispevki. Istega leta je bil sprejet tudi nov stanovanjski zakon (v nadaljevanju SZ), ki je med drugim omogočil privatizacijo družbenih stanovanj, ustanovitev Stanovanjskega sklada Republike Slovenije (v nadaljevanju SSRS) in občinskih stanovanjskih skladov ter ustanovitev NSO (Sendi et. al., 2007, str. 12). Tedaj so bili odpravljeni sistemski viri stanovanjske politike, obvezni prispevki iz dohodkov ter predpisana uporaba akumuliranih sredstev v namenskih stanovanjskih skladih ter v podjetjih in občinah (Mandič, 1999, str. 2). V utemeljitvi Stanovanjskega zakona iz leta 1991 je govora o uvedbi »sočasnih socialnih ukrepov«, ki naj imajo socialno izenačevalno vlogo, kar izhaja iz načela, da je skrb za razrešitev njegovega vprašanja predvsem skrb vsakega posameznika, država pa skozi sistem socialnih korektivov skrbi za skupine državljanov, ki brez njene pomoči ne bi mogli razrešiti svojega

stanovanjskega vprašanja (Mandič, 2007, str. 25). Na ta način je SZ povzel načelo omogočanja pridobitve stanovanja za razliko od pred tem uveljavljenega načela zagotavljanja. Ni pa bila sposobna uvesti spremljevalnih mehanizmov, ki so nujno potrebni za učinkovito izvajanje take politike (Sendi, 2007, str. 160). Tu je država svojo odgovornost za uresničevanje socialne funkcije stanovanja utemeljila zelo ozko in jo omejila na marginalne oz. najbolj ranljive družbene skupine (Mandič, 2007, str. 25). Sistem nove stanovanjske oskrbe, ki ga je prinesel novi stanovanjski zakon, je bil nedorečen, poln pomanjkljivosti in je v končni fazi povzročil drastične posledice na področju stanovanjske oskrbe (Sendi et. al. , 2007, str. 15). Reformo so izvajali brez izvajanja nujno potrebnih spremljevalnih oz. nadomestitvenih ukrepov za preprečitev negativnih učinkov (Mandič, 2007, str. 16). Med glavnimi krivci za negativne posledice na področju stanovanjske oskrbe lahko naštejemo izvedbo naslednjih ukrepov stanovanjske reforme: masovno privatizacijo družbenih stanovanj, ukinitve sistema financiranja nove stanovanjske gradnje in popolno liberalizacijo zemljiškega trga, ukrepi sami po sebi niso sporni, le njihova izvedba je bila nedorečena (Sendi et. al. , 2007, str. 15). Privatizacija najemnih stanovanj je bila v Sloveniji, primerjano z drugimi tranzicijskimi državami, najbolj obsežna, kar je rezultiralo v kasnejšem primanjkljaju neprofitnih najemnih in socialnih stanovanj (Uršič, 2003, str.1).

Na področju najemnih stanovanj je SZ predvidel nove nosilce, vire in nove tipe najemne oskrbe. Vpeljal je nov sistem pristojnosti in pravil na področju stanovanjske oskrbe, zlasti vrsto novih regulacijskih ukrepov, ki so predstavljali nova pravila delovanja za akterje, ne pa sistem razdelitvenih ukrepov, ki bi nove akterje usposobil za delovanje (Mandič, 1999, str. 2). Vlogo države pri preskrbi z neprofitnimi stanovanji je omejil na vlogo zakonodajalca, ki naj bi skozi strateške dokumente določal nosilce stanovanjske oskrbe, med katerimi naj bi bil ključni SSRS (Uršič, 2003, str. 133).

Kot najpomembnejšega nosilca v oskrbi z neprofitnimi stanovanji je zakon predvidel NSO, ki naj bi predstavljale most med javnim in zasebnim sektorjem v oskrbi s cenovno dostopnimi stanovanji (Cirman, 2007, str. 76). Tisto, kar je bilo prej najemno družbeno stanovanje z zmerno najemnino in trajno pravico uporabe, je po novem postalo neprofitno stanovanje. Odgovornost za oskrbo s temi stanovanji je zakon naložil NSO, ki naj bi se šele začele ustanavljati (Mandič, 2007, str. 25). Tako sta bila nova akterja občine in NSO prepuščeni lastnim virom, ki so se pokazali za daleč preskromne, da bi omogočili zaznavno delovanje (Mandič, 1999, str. 2).

Tabela 10: Neprofitni najemni sektor v Sloveniji

Neprofitni najemni sektor	Organizacijska oblika , kdo preskrbuje	Zaloga stanovanj
	<ul style="list-style-type: none"> · Občine, · neprofitne stanovanjske organizacije, · najemniki imajo pravico do soudeležbe pri nakupu 	<ul style="list-style-type: none"> - 93 % Lastniških - 3 % Profitnih najemnih - 4 % Neprofitnih najemnih
	Kdo financira?	
	<ul style="list-style-type: none"> · Kreditiranje Stanovanjskega sklada Republike Slovenije, dotacije občin in druge državne stanovanjske subvencije. 	
	Državna pomoč najemnikom neprofitnih najemnih stanovanj	
	<ul style="list-style-type: none"> · Stanovanjske ugodnosti najemnikom 	
	Zaloga neprofitnih stanovanj (2005)	
	Celotna zaloga stanovanj	798 000
	Št. neprofitnih najemnih stanovanj od vseh najemnih stanovanj	57 %
	Število neprofitnih najemnih stanovanj na 1000 prebivalcev	14
% neprofitnih najemnih stanovanj od novozgrajenih stanovanj	Np	
Vloga stanovanjske politike	Prioritete stanovanjske politike v letu 2007	
	Nacionalni stanovanjski program za obdobje 2000 do 2009 določa, da država ustvarja pogoje za 10 000 novih stanovanjskih enot letno na stanovanjskem trgu. Številka vključuje neprofitna najemna stanovanja. Nacionalni akcijski načrt obljublja preskrbo z neprofitnimi najemnimi stanovanji in cilja na izboljšanje najemne politike in subvencioniranje najemnin.	
	Vloga države	
	Delež stanovanjskih subvencij v % BDP (2004)	0.05 %
	Delež javnih stanovanjskih kreditov v % BDP (2004)	0.05 %

Vir: Housing Europe 2007, Review of Social, Co-operative and Public Housing in the 27 EU Member States, 2007, str. 93.

Edina ukrepa v podporo poslovanju NSO, ki jih je SZ predvidel, sta bila prednost do dodeljevanja ugodnih kreditov SSRS, pa še to le v primeru, da si NSO pred tem zagotovi ugodnost od občine kot npr. brezplačno, komunalno opremljeno zemljišče. NSO so se kljub dostopu do finančnih ugodnosti SSRS zelo počasi vzpostavljale. Med dejavniki, ki niso bili v prid dolgoročnim naložbam v stanovanjsko oskrbo, je bilo nekaj povsem sistemsko ustvarjenih, kot. npr. odsotnost nepremičninskih davkov in omejitve zadolževanja občin za gradnjo neprofitnih stanovanj.

Pogoje poslovanja NSO določa Pravilnik o posebnih pogojih delovanja neprofitnih stanovanjskih organizacij iz leta 1993:

- NSO je tista pravna oseba, ki je vpisana v register NSO in je ustanovljena izključno za pridobivanje, upravljanje in oddajanje neprofitnih najemnih stanovanj ter za pridobivanje in upravljanje lastnih stanovanj,
- NSO je tista pravna oseba, ki upravlja bodisi lasten fond neprofitnih stanovanj, bodisi fond stanovanj, ki jih poseduje ali z njimi kako drugače razpolaga oz. bo razpolagala v imenu lastnikov stanovanj in za svoj račun in na podlagi posebne pogodbe in za svoj račun na podlagi posebne pogodbe, sklenjene najmanj za dobo 50 let in na enak način razpolaga z zazidanim ali nezazidanim stavbnim zemljiščem za stanovanjske namene,
- NSO lahko opravljajo tudi druge posle, ki so potrebni za njen obstoj in za opravljanje dejavnosti, vendar je njihov obseg omejen,
- kadar NSO poleg dejavnosti zagotavljanja neprofitnih najemnih stanovanj opravlja tudi posle, ki ne pomenijo neposrednega opravljanja njene dejavnosti, prihodki iz teh poslov ne smejo presežati skupaj 40 %, pri čemer vsak posel zase ne sme presežati 30 % ustvarjenega letnega prihodka,
- ves dobiček pa mora NSO usmeriti tako, da bo v celoti porabljen za nakup, gradnjo, prenavo in vzdrževanje stanovanj, ne glede na njihov status in od tega najmanj 70% za pridobivanje neprofitnih stanovanj.

Nov stanovanjski zakon iz leta 2003 je opredelil še nove ugodnosti, namenjene NSO, ni pa jih izpeljal in še vedno sistemsko ni uredil področja. Sedaj veljavna zakonodaja omogoča ustanavljanje NSO in določa pogoje njenega delovanja in poslovanja. Lete so lahko pravne osebe javnega ali zasebnega prava, ki delujejo v javnem interesu pridobivanja neprofitnih stanovanj. Z vpisom v register NSO na ministrstvu, pristojnem za stanovanjske zadeve, pravna oseba zagotavlja, da bo poslovala skladno z zakonodajo. NSO so pri oddajanju lastnih stanovanj dolžne zaračunavati neprofitne najemnine v administrativno določeni višini in v skladu z državno dano metodologijo oblikovanja neprofitnih najemnin.

Zakon in pravilnik opredeljujeta naslednje **ugodnosti, namenjene poslovanju** NSO:

- A. dodelitev ugodnih posojil Stanovanjskega sklada Republike Slovenije in prednost pri njihovi dodelitvi,
- B. sofinanciranje prenove s strani države z namenom pridobivanja novih stanovanjskih površin,
- C. ustanovitev stavbne pravice v korist NSO s strani občine,
- D. dodelitev komunalno opremljenih ali neopremljenih zemljiških parcel kot stvarni vložek javnega partnerja, natančneje občine,

- E. sofinanciranje komunalnega urejanja že pridobljenih zemljiških parcel s strani občine,
- F. NSO lahko opravlja posle, ki so potrebni za njen obstoj in za opravljanje dejavnosti, ne pomenijo pa neposrednega opravljanja njene dejavnosti, Pravilnik nadaljnje prepoveduje, da bi ti drugi posli izkazovali izgubo in
- G. NSO lahko opravlja tudi druge posle v okviru dejavnosti, ki so vpisane v sodni register, kadar NSO z njimi ustvarja vsaj 3 % čistega dobička.

Načeloma je država izvajanje določil o delovanju NSO, Pravilnika o posebnih pogojih delovanje NSO prenesla na občine, zasebna podjetja in na SSRS.

3.3 POSLOVANJE NSO

Kot je bilo že omenjeno, veljavna stanovanjska zakonodaja kot najpomembnejšega nosilca v oskrbi z neprofitnimi stanovanji predvideva NSO, ki naj bi predstavljale most med javnim in zasebnim sektorjem v oskrbi s cenovno dostopnimi stanovanji (Cirman, 2004, str. 4). Nastopajo kot skladi v okviru občine, kot javni skladi ali v okviru gospodarskih družb (Cirman, 2007, str. 76). Pogosta in ključna predpostavka v svetu ustaljenih metodologij izračunavanja neprofitnih najemnin namreč je, da NSO razpolaga s starostno uravnoteženo zalogo stanovanj. Starostna uravnoteženost omogoča, da se mlajša zaloga, obremenjena z odplačili anuitet za najeta posojila financira s pomočjo najemnin starejše zaloge, pri kateri so ta posojila v večji meri odplačana (Cirman, 2007, str. 77). Prenos likvidnostne obremenitve znotraj zaloge stanovanj fonda različnih starosti je seveda mogoč le, če je višina neprofitne najemnine dovolj visoka, da se pokrijejo stroški celotne zaloge, kar v obravnavanem obdobju v Sloveniji ni bilo v celoti zagotovljeno (Cirman, 2007, str. 77). Ovira pri začetku delovanja NSO je bila izrazita podkapitaliziranost v zgodnjih ciklih investiranja, ko najemnina še ne more povrniti vložka oz. anuitet (Mandič, 1999, str. 3).

Po letu 1991 so položaj NSO skušale vzpostavljati občine, ki so se v precejšnji meri odločale za pogodbeni prenos občinskih neprofitnih in socialnih stanovanj v last ali v upravljanje NSO. Slednje so s prenosom dobile pravico razpolaganja z zbranimi najemninami (Cirman, 2004, str. 5). Prenos občinske zaloge stanovanj na NSO je bil zelo pomemben korak k ustrežnejšim pogojem delovanja NSO. Dodatna ovira za vzpostavitev ustreznega sistema pretakanja sredstev od starejšega fonda k financiranju novega je bilo dejstvo, da so občine v last ali v upravljanje NSO prenesle zalogo stanovanj, ki je ostala neprodana imetnikom stanovanjske pravice v procesu privatizacije stanovanj, za to zalogo pa je značilno, da je bila v mnogo

slabšem stanju kot odprodana stanovanja (Cirman, 2004, str. 5). Na preneseni stanovanjski fond so bile namreč zakonsko vezane izjemno nizke najemnine. Z njegovim vzdrževanjem so povezani visoki stroški, ki so bili posledično kriti iz sprotnih najemnin, kar je dodatno izčrpavalo finančni položaj NSO.

Prva metodologija za oblikovanje najemnin v neprofitnih stanovanjih je bila sprejeta že leta 1992 (Ul. RS, št. 32/92), vendar je bila še daleč od uveljavljenja stroškovne neprofitne najemnine in je vzdrževala staro kvazi socialno politiko do neprofitnih najemnikov (Cirman, 2004, str. 5). Z vzdrževanjem zaloge stanovanj so bili povezani nadpovprečno visoki stroški, ki jih NSO niso bile sposobne kriti s tekočih najemnin in z zadolževanjem. Posledično je ta fond dolga leta dodatno izčrpaval finančni položaj NSO. Korak naprej k stroškovni najemnini je bil Pravilnik o metodologiji za oblikovanje najemnin v neprofitnih stanovanjih iz leta 1999. Žal tudi popravljena metodologija še ni zagotavljala funkcije spodbujanja kapitalskih vlaganj v stanovanja (Cirman, 2004, str. 5). Vse do leta 2000 so NSO v Sloveniji delovale v okolju, ki je nevpodbudno delovalo na njihovo dejavnost. Investicijske projekte izgradnje neprofitnih stanovanj so lahko financirale s 30 do 40 odstotno udeležbo lastnih sredstev, za preostanek pa so najele posojilo pri SSRS (Cirman, 2004, str. 4). Vendar pa je višina najemnine, kot jo je določala zakonodaja v tem obdobju, delovala izrazito nestimulativno na investicije v širjenje zaloge stanovanj (Cirman, 2004, str. 4). NSO so bile do institucionalnih sprememb na stanovanjskem področju leta 2000 na občinskih nivojih relativno aktivne stanovanjske organizacije, ki so pretežno delovale v sodelovanju z občinami. Do leta 2000 so imele NSO izključni dostop do posojil SSRS, ki je bil do tedaj izključno finančna institucija, katere naloga je bila pomoč pri odplačilih kreditov, ugodno kreditiranje NSO in zagotavljanje manjkajočih sredstev za izvedbo nacionalnega stanovanjskega programa.

SSRS je po letu 2000 s spremembo splošnih pogojev poslovanja (Ul. RS, št. 119/2000, Splošni pogoji poslovanja Stanovanjskega sklada Republike Slovenije, javnega sklada) svoje delovanje iz finančnega sklada razširil na nepremičninsko področje, tudi v gradnjo neprofitnih najemnih stanovanj in delno prevzel vlogo NSO. Od tedaj dalje so imele tudi občine možnost dostopa do njegovih kreditov, pred tem je namreč niso imele. Tretji dejavnik, ki je negativno vplival na delovanje NSO, je povezan s spreminjanjem zakonodaje o lokalni samoupravi, ki je omogočila drobitev občin in s tem v povprečju njihovo finančno slabitev. Leta 2000 je stopil v veljavo Zakon o spremembah in dopolnitvah stanovanjskega zakona (Ul. RS, 1/2000). Z uvedenimi spremembami se je spremenilo tudi izhodišče za določanje neprofitnih najemnin

(Cirman, 2004, str. 5). Obstoječa ureditev med elementi neprofitne najemnine poleg stroškov investicijskega vzdrževanja, tekočega vzdrževanja, upravljanja in zavarovanja ter amortizacije namenja del najemnine tudi za stroške kapitala. Priznavanje ustrezne višine stroškov posameznih elementov najemnine, še posebej stroškov kapitala, je bil naslednji pomemben korak k izboljšanju razmer za delovanje NSO. Velik problem tako določene metodologije določitve najemnin je bilo neupoštevanje zemljišča v vrednosti stanovanja in z njim povezanega lokacijskega popravka. Taka administrativno določena vrednost stanovanja je predstavljala nerealno osnovo za obračun najemnine. Posledično so bili na tej osnovi izračunani stroški kapitala NSO prenizki in so zavirali pritek dodatnega zasebnega kapitala na področje neprofitne stanovanjske oskrbe ter s tem tudi aktivnosti pridobivanja novih stanovanj.

Ob pripravi nove stanovanjske zakonodaje, ki je bila sprejeta leta 2003, je ministrstvo, pristojno za stanovanjske zadeve, v raziskovalni nalogi preverilo poslovanje NSO. Namen projekta Kontrola poslovanja NSO, končno poročilo 2002 (Start Consulting, 2002) je bil preverjanje skladnosti organiziranosti in delovanja NSO s konceptom NSO, kot jo določa Pravilnik o posebnih pogojih poslovanja NSO. **Vse delujoče NSO**, ki so se tedaj odzvale na anketo, so **poslovale z izgubo**, pretežno je bila ta posledica obračunane amortizacije.

Ključni problemi, ki so jih tedaj navajale NSO, so bili (Start Consulting, 2002, str. 5–127):

- stara in nizko kakovostna zaloga stanovanj,
- pomanjkanje sredstev za prenavo stanovanj,
- nerazmejene pristojnosti in premoženja med SSRS in občinami,
- problemi denacionaliziranih stanovanj so zmanjševali zalogo stanovanj,
- medsebojno sodelovanje več občin in neusklajeni interesi občin glede investicij v stanovanjski fond so pogosto težavni,
- stanovanja, pridobljena od investitorja (podjetja v socializmu) kot stvarni vložek, so bila v slabem stanju in potrebna obnove,
- finančni tokovi iz poslovanja so zaradi nizkih najemnin premajhni,
- večina NSO je tedaj opravljala tudi druge dejavnosti, da so lahko krile izgube iz poslovanja NSO v okviru zakonsko danih pristojnosti.

Brez upoštevanja amortizacije, ki zagotavlja obnavljanje in morebitno širitev sklada stanovanj, je bilo poslovanje NSO sicer pozitivno in tudi likvidnostno po večini niso imele primanjkljaja.

Tabela 11: Rezultati ankete Kontrola poslovanja neprofitnih stanovanjskih organizacij

	Registracija	Dejavnost ¹	Št. pridobljenih stanovanj ²	Zaloga stanovanj	Oblikovanje najemnin ²
SS Ljubljana	gospodarska družba v preoblikovanju v javni sklad	Ozka	335	498	Da
SS Velenje	proračunski sklad	Ozka	39	626	Da
SS Maribor	javni sklad	Ozka	104	3.030	Da
SS Šmarje	sklad, v ukinjanju	Ozka	24	358	Ne
SP Ravne	gospodarska družba	Široka	89	1.000	Da
SS Nova Gorica	javni sklad	Ozka	20	249	Da
SZ Gorenjske	gospodarska družba	Široka	16	96	Ne
SS Celje	iz sklada gospodarska družba	Ozka	10	2.298	Np.
	finančni tok iz poslovanja	prihodki ⁴	amortizacija ⁴	finančno stanje ⁵	viri za odplačila ⁶
SS Ljubljana	znaten	306	245	izguba	Da
SS Velenje	znaten	269	77	dobiček	Da
SS Maribor	znaten	228	102	izguba	Da
SS Šmarje	znaten	260	140	izguba	Da
SP Ravne	znaten	299	156	izguba	Da
SS Nova Gorica	majhen	271	165	izguba	Da
SZ Gorenjske	majhen	403	155	izguba	Da
SS Celje	znaten	278	157	izguba	Da

Opombe: ¹ Poleg stanovanjske dejavnosti v okviru NSO, ²Število pridobljenih stanovanj v letih 1999 in 2000, ³ Oblikovanje najemnin po zakonski metodologiji, ⁴V m² na mesec, v Sit, ⁵Povprečno finančno stanje v letih 1999 in 2000, ⁶ ali NSO zagotavlja iz poslovanja dovolj virov za poplačilo obveznosti.

Vir: Start Consulting d.o.o.: Končno poročilo Kontrola poslovanja neprofitnih stanovanjskih organizacij, 2002, str. 27

Vendar pa je to mogoče le zaradi visoke lastne udeležbe NSO pri financiranju obnove in pridobivanju novih neprofitnih stanovanj, pogostega pokrivanja likvidnostnih primanjkljajev preko drugih dejavnosti NSO (najpogosteje upravljanje večstanovanjskih zgradb za plačilo na trgu) ali zaradi drugih virov financiranja (na primer kupnine iz privatizacije, posojila občine z moratorijem na odplačilo in podobno). (Cirman, 2004, str. 8). Likvidnost se je izšla predvsem pri NSO, ki so upravljale pretežno s starimi stanovanji, za katera niso odplačevala posojil (Čebul, 2005, str. 69).

Ministrstvo, pristojno za stanovanjske zadeve, je spomladi 2004 opravilo Analizo delovanja NSO (interno gradivo MOP, marec 2004). Na razgovor je povabilo vse predstavnike registriranih NSO. Razgovora se je udeležilo 39 predstavnikov od 61 delujočih organizacij, od teh je bilo aktivnih le 29. Velika večina NSO je bila organizirana kot stanovanjski skladi, kot gospodarske družbe ali kot stanovanjske zadrage, nekaj pa je bilo ustanov ali društev, 17 se jih je ukinilo in so delovale le kot postavka v proračunu, s tem so izgubile status pravne osebe in niso več izpolnjevale kriterijev za vpis v register NSO.

Rezultati razgovora so pokazali naslednje (Analiza NSO, 2004, str. 2):

- V obdobju od 1994 je večina NSO izpeljala le enega ali dva projekta.
- 11 NSO je v povprečju zgradilo 1 stanovanje letno.
- Problem delovanja NSO je bila regionalna razporejenost, v ruralnih območjih sta tradicija in ponudba delovnih mest drugačna in ni potrebe po neprofitnih stanovanjih, pritisk je opazen na večja mestna središča.
- Pridobivanje zemljišč za neprofitno gradnjo je problem v večjih mestnih središčih in v območjih širitve poselitve.
- V Sloveniji je bilo tedaj le 6 NSO, ki so izstopale po svojem delovanju, vsaka je zgradila več kot 100 stanovanj v času obstoja (SS Ljubljana, Nepremičnine Celje, Javni medobčinski SS Maribor, Spekter Trbovlje, SS Velenje in SS Murska Sobota).
- Redke NSO so teritorialno delovale na več območjih, predvsem so bile to gospodarske družbe (Atrij, Dominvest, Spekter, SS Slovenske Konjice in Stanovanjsko podjetje Ravne).
- Vse redkejši so bili primeri, da bi občina NSO namenila kakšno vzpodbudo. NSO so opozarjale na neustrezen odnos občinskih politik.

Zaključki sestanka so bili, da je smisel delovanja NSO usahnil, ko je SSRS začel kreditirati tudi občine. Lete so se vedno redkeje odločale za sodelovanje z NSO, raje same najamejo

kredit ali se odločijo za soinvestorstvo s SSRS. Za pridobitev dokumentacije za gradnjo stanovanj je potrebno veliko finančnih vlaganj, manj zahtevno je kupiti stanovanje na trgu. Država je sicer povišala najemnine, kar je bilo tedaj za NSO ugodno, vendar je naraščalo število neplačnikov, kar je povzročalo probleme dolgotrajne izterjave.

Obstoječi pravilnik je predvideval, da bodo občine NSO pomagale pri pridobitvi kredita SSRS z dodatnimi ugodnostmi. Praksa je pokazala, da preživijo le tiste NSO, katerim občine nudijo dodatne ugodnosti in spodbude, predvsem v obliki zemljišč za gradnjo. Vendar občine tega štejejo za donacijo, pač pa jim morajo NSO odstopiti določeno število stanovanj kot soinvestitorski vložek. NSO so navajale, da jih ovira 6. člen Pravilnika o posebnih pogojih delovanja NSO, ki jim prepoveduje, da bi več kot 30 % letnega prihodka ustvarile s profitno dejavnostjo. To določilo bi bilo potrebno spremeniti, saj se jim ni zdelo smiselno ovirati NSO pri pridobivanju prihodka, pač pa bi bilo potrebno natančno predpisati usmerjanje dobička nazaj v neprofitno gradnjo.

Podobno ureditev obračunavanja neprofitnih najemnin kot prejšnje je z določenimi popravki prevzel tudi novi Stanovanjski zakon, sprejet v letu 2003 (UL RS 69/2003). Zakon predvideva neprofitno najemnino v višini 4,68 odstotka vrednosti stanovanja, ki je sestavljena iz naslednjih elementov: stroškov vzdrževanja, stroškov za opravljanje upravnških storitev, amortizacije in stroškov financiranja oz. povračila vloženega kapitala (Cirman, 2004, str. 6). Iz ankete ministrstva, pristojnega za stanovanjske zadeve, izvedene v letu 2007, je razvidno, da je od vzorca 95 občin zgornjo mejo zaračunavanja neprofitnih najemnin uporabljalo 52 občin in le ena občina v najemnini upošteva še lokacijsko rento. Od občin, ki uporabljajo nižjo stopnjo najemnine (op. 45), se le ta giblje med 0,35 % od vrednosti stanovanj navzgor do zakonsko določene zgornje meje 4,68 % od vrednosti stanovanj. Novost v izračunu najemnine po zakonu iz leta 2003 je možnost uveljavljanja lokacijskega popravka. Kljub vsem uvedenim spremembam, ki jih je zakonodaja uvedla na področju neprofitnih najemnin, pa osnova za izračun najemnine še vedno predstavlja določeno oviro, da bi NSO lahko s svojim poslovanjem v celoti pokrivala vse nastale stroške (Čebulj, 2005, str. 70). NSO so v podrejeni vlogi, saj je v pristojnosti občin odločitev o oblikovanju lokacijskega popravka, kar NSO omogoča, da se med stroške financiranja uvrsti tudi investicija v zemljišče (Čebulj, 2005, str. 70). Če se občina zaradi političnih razlogov odloči, da ne uvede lokacijskega popravka v najemnini ali ga določi v višini, nižji od ena, element najemnine s stroški financiranja zagotovo ne pokriva dejanskih stroškov financiranja NSO. Le dve občini v

Sloveniji sta se odločili za sprejetje pravilnika o uvedbi lokacijskega popravka, Nova Gorica in Domžale, od tega le ena za povišanje najemnin.

Ob 54 vpisanih NSO v registru NSO na pristojnem ministrstvu jih je v zadnjih letih delovala le še peščica, pa še te v glavnem v okviru občin. Občine so namreč zaradi lastnih omejitev zadolževanja izkoristile priložnost in v okviru svojih občinskih pristojnosti ustanovile javne stanovanjske sklade, ki so jih registrirale kot NSO. Slednje so v zadnjih letih predstavljale večino še delujočih NSO.

Ministrstvo, pristojno za stanovanjske zadeve, je že v letu 2005 začelo pripravljati prenovo področja in sicer nov pravilnik o poslovanju NSO. Le ta je bil zastavljen v smeri izdelave pravnega okvira in dodelave sistema financiranja ter prenove sistema preskrbe z neprofitnimi stanovanji, ni pa ugledal luči dneva (Povzetek razprave o predlogu novega pravilnika o posebnih pogojih delovanja NSO, Ljubljana, 2005). Avtorica naloge je na poslani vprašalnik preverjeno še delujočim NSO o njihovem poslovanju, problemih in možnostih dobila le en odgovor, ki napotuje, da je delovanje NSO smiselno le v okviru občin in občinskega proračuna. Posledično sta obstoj in poslovanje NSO v Sloveniji skoraj zamrla, kot je tudi gradnja neprofitnih najemnih stanovanj upočasnjena. Ob tem se zato postavlja vprašanje njihove dolgoročne perspektive v smislu prenavljanja in povečevanja sklada neprofitnih stanovanj, saj jim zakonodaja ne zagotavlja niti pozitivnega poslovanja (Cirman, 2004, str. 8).

3.4 PRESKRBA Z NEPROFITNIMI STANOVANJSKIMI ENOTAMI

Ena ključnih posledic umika države s stanovanjskega področja po letu 1991 je *pomanjkanje gradnje neprofitnih najemnih stanovanj, presežno povpraševanje po njih in pomanjkanje primernih najemnih stanovanj* (Uršič, 2003, str. 1). Država je tedaj prenesla pristojnost zagotavljanja neprofitnih stanovanj na občine. Drobitev občin, omejevanje njihovega zadolževanja, nedodelanost stanovanjske politike in razmejitve pristojnosti v stanovanjski zakonodaji ter pomanjkanje finančnih virov so prispevali, da tretjina občin danes ne zagotavlja pogojev za reševanje stanovanjskih problemov, druga tretjina pa to počne v skromnem oz. nezadostnem obsegu. Slovenija z 9 % vseh najemnih stanovanj, od tega je 5 % od vseh stanovanj neprofitnih, tako sodi med evropske države z najnižjim odstotkom najemnih stanovanj ter med tranzicijske države z najbolj radikalno privatizacijo in

denacionalizacijo stanovanj (Mandič, 2006, str.8). Država klasičnih najemnih stanovanj za različne tipe najemnikov nima v lastništvu oz. so le v ozkem obsegu.

Za neprofitno stanovanje lahko zaprosi vsaka fizična oseba, ki izpolnjuje naslednje pogoje:

- je državljan Republike Slovenije, ima stalno prebivališče v občini ali na območju delovanja javnega stanovanjskega sklada ali neprofitne stanovanjske organizacije, v kateri je zaprosil za pridobitev neprofitnega stanovanja,
- da prosilec ali kdo izmed članov gospodinjstva ni najemnik neprofitnega stanovanja ali lastnik ali solastnik drugega stanovanja ali stanovanjske stavbe,
- da prosilec ali kdo izmed članov gospodinjstva ni lastnik drugega premoženja, ki presega 40 % vrednosti primerne stanovanja,
- da dohodki prosilca in ostalih družinskih članov ne presegajo določenega dohodkovnega cenusa, ki predstavlja zgornjo mejo dvakratne povprečne slovenske plače ob predpostavki odsotnosti drugega premoženja prosilca,
- občina oz. lastnik neprofitnih stanovanj leta upravičencem dodeljuje na podlagi javnih razpisov.

Tabela 12: Najemna stanovanja, bivalne enote in oskrbovana stanovanja v lasti občin - po kategorijah

Število stanovanj občin	stanje 31. 12. 2002	stanje 31. 12. 2006	stanje 30. 09. 2007
Neprofitna ¹	21.961	19.851	19.884
Službena in tržna najemna	1.229	899	905
Skupaj	23.190	20.750	20.789
Število bivalnih enot in oskrbovanih stanovanj			
Bivalne enote za socialno ogrožene v lasti občin			312
Oskrbovana stanovanja v lasti občin			65

Opomba: ¹V okvir neprofitnih najemnin spadajo tudi dosedanja socialna stanovanja (83. člen stanovanjskega zakona). ²Javni stanovanjski sklad občine.

Vir: Stanovanjska anketa 2007. Interno gradivo MOP.

Problem, ki oži ponudbo neprofitnih stanovanj, je klasifikacija neprofitnih najemnih stanovanj v Sloveniji skladno s Stanovanjskim zakonom in dediščino socializma nekoliko specifična, v primerjavi z drugimi evropskimi državami. Leta razlikuje med najemnimi stanovanji, ki se oddajajo prosto na trgu, in socialnimi oz. neprofitnimi najemnimi stanovanji, ki z oddajo ciljnim skupinam prebivalcev služijo ciljem stanovanjske politike (Uršič, 2003, str. 1). Med obema segmentoma ni razlik v lokaciji in kakovosti stanovanj, razlika je le v socialnih statusih najemnikov, kar vpliva na relativno dražjo ponudbo neprofitnih stanovanj za lastnike teh stanovanj.

Dohodkovna struktura sedanjih najemnikov neprofitnih stanovanj razkriva, da stanovanjska politika opravlja svojo nalogo v neprofitnem najemnem sektorju, saj so tu dejansko osredotočena gospodinjstva nižjega dohodkovnega razreda in v povprečju z najnižjo subjektivno zaznavo ugodnosti svojega dohodkovnega položaja (Cirman, 2006, str. 13). Svojo funkcijo očitno opravlja tudi neprofitna najemnina, ki relativno nizko obremenjuje dohodek, so pa pri neprofitnih najemnikih zaskrbljujoči visoki obratovalni stroški, ki izrazito izstopajo v primerjavi z ostalimi najemnimi skupinami (Cirman, 2007, str.8). Leti so breme kar trem četrtinam gospodinjstev v neprofitnem najemu. Da živijo v neprimernih stanovanjskih razmerah, navaja več kot polovica najemnikov v neprofitnih stanovanjih (Mandič, 2006, str. 7).

Tabela 13: Izvajanje pravilnika o dodeljevanju neprofitnih stanovanj v najem v letih 2006 in 2007 (Ur. l. RS, št. 14/04 in 34/05)

Občine skupaj	Število prosilcev za neprofitna najemna stanovanja
Število prosilcev po zadnjem razpisu	5.854
Število upravičencev	5.015
Število zagotovljenih stanovanj po zadnjem razpisu	1.567
Mestne občine skupaj	Število prosilcev za neprofitna najemna stanovanja
Število prosilcev po zadnjem razpisu	3.697
Število upravičencev	3.265
Število zagotovljenih stanovanj po zadnjem razpisu	865

Vir: Stanovanjska anketa 2007. Interno gradivo MOP.

Najemniki teh stanovanj imajo na osebo v povprečju kar 10 m² stanovanjske površine manj kot lastniki stanovanj. Ob tem več kot tretjina gospodinjstev izraža negotovost glede stanovanja. Po teh značilnostih se je neprofitni sektor zelo približal tržnemu najemnemu sektorju.

Tabela 14: Gospodinjstva po stanovanjskem statusu (v %)

	Stanovanjska anketa 2005	Popis 2002
Lastno stanovanje	90,2	89,7
- uporablja lastnik	83,7	81,6
- uporablja najemnik	6,5	8,1
Zasebno/tržno najemno stanovanje	3,1	2,2
Neprofitno/socialno najemno stanovanje	5,0	6,5
Službeno/kadrovsko najemno stanovanje	1,1	0,4
Drugo	0,6	1,2

Vir: Razvojno stanovanjski projekt, stanovanjska anketa, stanovanjsko poročilo, Ljubljana 2006, str. 8.

Gospodinjstva, ki nimajo sorodnikov, ki bi jim lahko omogočili prehod v lastništvo ali v vsaj uporabniški status in obenem nimajo dohodkovnega položaja, ki bi jim dovoljeval zasebno najemništvo, bo morala v prihodnosti pokriti ponudba dosegljivih neprofitnih najemnih stanovanj (Cirman, 2006, str. 13).

Zanimivo je primerjati današnjo zalogo 5 % neprofitnih najemnih stanovanj od vseh stanovanj v Sloveniji z napovedmi, ki so bile izpostavljene pred začetkom stanovanjske privatizacije. Leta 1991 je resorno ministrstvo v izhodiščih za nacionalni stanovanjski program načrtovalo, da bodo do leta 2003 neprofitna najemna stanovanja dosegla 19 % od vse zaloge stanovanj (Mandič, 2006, str.8). Razlika med napovedanimi 19 % in doseženimi 5 % je zares velika in vabi k temeljitejšemu preudarku o tem, da je razvoj na tem področju v tolikšni meri zašel z napovedane smeri (Mandič, 2006, str.8). Gotovo pa ti podatki kažejo, kako šibka je postala socialna funkcija stanovanja po letu 1991 in da je veliko šibkejša, kot je bila napovedana in v družbeni razpravi o stanovanjski reformi tudi podprta (Mandič, 2006, str.8). Gre za vprašanja ravnotežja med ekonomsko in socialno funkcijo stanovanja, torej med tem, koliko stanovanje nastopa v funkciji gospodarjenja, koliko pa v funkciji stanovanjske oskrbe gospodinjstev (Mandič, 2006, str.8).

Tabela 15: Obremenitev dohodka s stanovanjskimi stroški po različnih oblikah najema in kakovosti najemnega stanovanja³ (stanovanjski stroški v % od razpoložljivega dohodka)

Obremenitev dohodka	Najemniki neprofitnih stanovanj		Najemniki službenih/kadrovskih stanovanj		Najemniki profitnih stanovanj	
	Mediana	n	Mediana	n	Mediana	n
Nekakovostno ⁴	37,5	65	25,7	16	36,4	56
Kakovostno	33,7	105	26,0	17	23,3	48
Zelo kakovostno	16,9	2	36,2	1	23,1	2
Skupaj	35,2	172	26,7	34	33,2	106

Vir: Razvojno stanovanjski projekt, stanovanjska anketa, stanovanjsko poročilo, Ljubljana 2006, str.14.

Podatki torej potrjujejo pomembno vlogo neprofitnih stanovanj v stanovanjski oskrbi družin z otroki in drugih ranljivih skupin, kot so enostarševske družine in gospodinjstva z brezposelnim članom. Kažejo pa tudi, da bi jih tržna najemna stanovanja v tej vlogi težko nadomestila.

Stanovanjska politika še vedno izhaja iz miselnosti, da je treba ljudem pomagati predvsem zato, da pridejo do lastnih stanovanj. Kako bi sicer razumeli dejstvo, da se na delu ponudbe neprofitnih stanovanj ni prišlo do večjih premikov v politiki kljub temu, da so primanjkljaji očitni in da ljudje živijo v očitno nekakovostnih stanovanjih in se zanje finančno izčrpavajo ter da rast obstoječe zaloge socialnih oz. neprofitnih stanovanj rešuje zgolj tiste upravičence, ki se na prioritetni lestvici uvrstijo v sam vrh (Cirman, 2007, str.7). Stanovanjski nacionalni program iz leta 2000 je imel ambicijo povečati gradnjo neprofitnih najemnih stanovanj in izboljšati splošno dostopnost do stanovanj, kar pa je pogojeno tudi s finančnimi možnostmi države, politiko urbanizacije, smernicami regionalne politike in razvoja (Oplotnik et.al, 2007, str. 26). Ostal pa je le na papirju. Analiza ukrepov na socialno stanovanjskem področju kaže, da so slednji precej fragmentirani in na zunaj delujejo stihijsko in nepovezano. V svoji osnovi se bolj kot z reševanjem izvirnega problema ukvarjajo s sanacijo negativnih posledic, ki nastajajo na stanovanjskem področju zaradi anomalij na strani ponudbe (Oplotnik et.al, 2007, str. 26). Zato se velik del siceršnjih upravičencev za neprofitna stanovanja sploh ne prijavi in

³ Kot nekakovostna stanovanja so opredeljena stanovanja, ki imajo vsaj eno bazično pomanjkljivost. Zelo kakovostna stanovanja nimajo nobene bazične pomanjkljivosti in obenem vse oznake visoke kakovosti. Vsa ostala stanovanja, torej tista brez bazičnih pomanjkljivosti, a tudi brez znakov visoke kakovosti, so opredeljena kot kakovostna (Mandič et al, 2006).

pravega primanjkljaja niti ne zaznamo, prav tako brez strehe nad glavo ostajajo tudi še nastajajoča gospodinjstva, ki so osnova trajnega obnavljanja prebivalstva in imajo brez otrok zgolj minimalne možnosti pridobiti cenovno neprofitna stanovanja (Cirman, 2007, str.7). Mnogo premajhne zmogljivosti v neprofitnem najemu, slaba dosegljivost lastniških stanovanj ter drag zasebni najemni sektor pa se odražajo tudi v visokem deležu uporabniških gospodinjstev (Cirman, 2007, str.9).

Podatki stanovanjske ankete, primerjani s podatki Stanovanjskega sklada o številu zgrajenih neprofitnih najemnih stanovanj, kažejo, da so občine v letu 2007 in 2006 pretežno gradile le v soinvestitorstvu s SSRS. Odnos občin v povprečju do gradnje oz. pridobivanja neprofitnih najemnih stanovanj ob pomanjkanju finančnih virov, omejitvi njihovega zadolževanja ter usmerjenosti v razvojne projekte, za katere za pridobitev evropskih sredstev potrebujejo precejšnjo lastno finančno udeležbo imajo posledico, da velik del občin nima sredstev za gradnjo neprofitnih stanovanj. Niti velik del občin te vloge ne jemlje resno tudi zaradi odsotnosti ustrezne stanovanjske politike države. Med temi vzroki so tudi vračanje stanovanj denacionalizacijskim upravičencem, politično dane pravice do večgeneracijske zasedbe bivših najemnikov stanovanjskih pravic in odprodaja stanovanj. Vse to je povzročilo, da raven neprofitnih najemnih stanovanj kljub relativno visokemu povpraševanju v Sloveniji ostaja skoraj nespremenjena.

4 PREDNOSTI, SLABOSTI OBSTOJEČEGA MODELA NSO IN NJEGOVA PRENOVA

4.1 PREDNOSTI OBSTOJEČEGA MODELA

- A. Novi nosilec stanovanjske oskrbe:** Pozitivna vloga stanovanjske zakonodaje iz leta 1991 je bila, da je država na področje vpeljala novega nosilca socialno stanovanjske oskrbe.

- B. Finančna razbremenitev občin in možnosti medobčinske in regionalne preskrbe:** Vpeljava novega nosilca stanovanjske preskrbe omogoča vzpostavitev preskrbe z neprofitnimi stanovanji na regionalnem nivoju. Državljeni in državljanke namreč nimajo enakih možnosti (oz. nekateri nimajo nikakršnih) pridobitve neprofitnega

najemnega stanovanja, saj jih dodeljujejo le občine oz. stanovanjski skladi za svoje občane in občanke (Hegler, 2005). Država je pristojnost nad izvajanjem socialno stanovanjskega področja prenesla na občine. Slovenska značilnost je drobitev občin na večasih izredno majhne enote, od katerih je velik del odvisen od pomoči države. Povpraševanje po neprofitnih stanovanjih ni enakomerno porazdeljeno. Ruralna območja nimajo večjega povpraševanja po neprofitnih stanovanjih, večji pritisk na neprofitna stanovanja je prisoten v območjih z velikimi poselitvenimi pritiski. Vsekakor bi bile v Sloveniji dobrodošle stanovanjske organizacije na regionalnem nivoju, ki bi omogočale finančno prerazporeditev občinskih bremen in uravnoteženo preskrbo s socialnimi stanovanji, kar oblika NSO omogoča.

4.2 SLABOSTI OBSTOJEČEGA MODELA

A. Odsotnost ukrepov v državni zakonodaji, ki bi omogočili vpeljavo novega nosilca stanovanjske oskrbe:

- Značilnost državne podpore socialno stanovanjskemu področju je določitev ustrezne, izvedljive zakonodaje (Ferreira, 2006, str. 66). Oblikovanje državne politike temelji na analizah, samo izvajanje temelji na zagotovljenem pravnem okviru, znotraj katerega deluje področje (UNECE, 2006, str. 3). Stanovanjski zakon iz leta 1991 je pristojnosti vodenja stanovanjske politike na socialno stanovanjskem področju skoraj povsem prenesel na občine.
- V tedanjih razmerah tranzicijskega preoblikovanja in uvajanja novih sistemov preskrbe oz. »načela omogočanja« je **država namesto aktivne, svojo vlogo opredelila le skozi razvojno prostorsko načrtovanje** in skozi pripravo stanovanjskega programa, se pravi pasivno. Obdržala je le delni nadzor nad področjem, probleme in odgovornosti je prenesla na občine, ker se ni hotela kompromitirati z reformami, obnovami in socialnim področjem (Lux, 2006, str.8). Hkrati je izvedla politično popularno privatizacijo stanovanj in dodelila pravico do doživljenjskega prebivanja v bivših družbenih stanovanjih obstoječim najemnikom in po potrebi njihovim potomcem, s čimer je upočasnila razvoj uravnoveženega stanovanjskega trga, ni pa primanjkljaja najemnih stanovanj ustrezno nadomestila.
- **Zastavljeni pravni okvir področja NSO v bivših vzhodnoevropskih državah ni identičen z v zahodni Evropi uveljavljenim** (Hegedus, 2006, str. 39), kar je naša vlada povsem prezrla. V stanovanjski zakon iz leta 1991 je vlada vpeljala novega nosilca stanovanjske oskrbe, to je NSO, a ga ni sistemsko vpeljala v zakon, prevzela odgovornosti za implementacijo delovanja in s tem onemogočila njen trajnejši razvoj. Vlada je določila

nosilca financiranja nacionalnega stanovanjskega programa oz. SSRS kot izključno finančni sklad, ni pa izpeljala ustreznih oblik financiranja, vezanih na nosilce oskrbe.

- **Odsotnost aktivne vloge države na stanovanjskem področju** je vlada nekoliko nadomestila v stanovanjskem zakonu iz leta 2003 z dodatnimi ukrepi, usmerjenimi v stanovanjsko oskrbo, ni pa na ponudbeni strani prevzela odgovornosti preskrbe z neprofitnimi stanovanji kljub temu, da je pomanjkanje neprofitnih stanovanj že postal problem.

A. Prepis pravilnika iz neprimerljivega sistema

Pogoje poslovanja NSO določa sicer korekten Pravilnik o posebnih pogojih delovanja neprofitnih stanovanjskih organizacij iz leta 1993, ki je prepis pravilnika o delovanju NSO ene izmed zahodnoevropskih držav s tradicijo v delovanju teh stanovanjskih organizacij. V državah z razvito tradicijo NSO sta ob obstoječi uravnoteženi zalogi stanovanj ali omogočenih finančnih virih za začetno financiranje investicij potrebna pogoja za njeno delovanje obstoj državne subvencijske sheme in dosežena raven najemnin, ki pokriva pretekle, tekoče in prihodnje stroške. Z naštetimi popotnicami tedanja vlada v Sloveniji **ni pospremila uvedbe novega nosilca stanovanjske oskrbe**. Nakopičeni primanjkljaj v neprofitnem najemnem sektorju namreč ne dovoljuje nekritičnega povzemanja zahodnih vzorcev iz objektivnih na bolj tržno usmerjeno neprofitno stanovanjsko oskrbo s spremljajočim sistemom subjektivnega subvencioniranja (Cirman, 2004, str. 29).

B. Porazdelitev pristojnosti med državo in občino do NSO

- Stanovanjski zakon iz leta 1991 je pristojnosti preskrbe z neprofitnimi stanovanji prenesel na občine, vlada je obdržala le regulativno vlogo na področju. Uvedel je novega nosilca preskrbe, katerega vloga je ostala nedodelana, kot tudi oprijemljivost dodeljenih ugodnosti. Bistvo take stanovanjske organizacije je namreč implementacija stanovanjske politike in medsebojna povezava in soodvisnost med stanovanjskim trgom in stanovanjsko politiko na področju preskrbe s socialnimi stanovanji (Cecodhas, 2007, str. 12). Kar pomeni, da bi tedaj država morala točneje določiti medsebojne povezanosti, soodvisnosti, način financiranja in odgovornosti vseh treh nosilcev socialno stanovanjske preskrbe, česar ni storila.
- Zaradi tega je **vloga NSO ostala nekako naključna in v zraku**, občine so si jo predstavljale vsaka sebi najbližje in so tako tudi delovale do NSO. Sama organizacijska oblika NSO demonstrira razmere v okolju, v katerem ta deluje s ciljem nemotene preskrbe neprofitnih najemnih stanovanj in se v danih razmerah oblikuje glede na pogoje okolja

(Cecodhas, 2007, str. 12). Odziv v Sloveniji je bil namreč ta, da so NSO najpogosteje začele delovati kot skladi znotraj občinskih proračunov, za kar NSO niso bile ustanovljene, vendar so imele za samostojno delovanje le omejene pogoje. Kot druga oblika NSO, ki se je razvila kot odziv na drobitev občin, so bile medobčinske NSO v okviru starih občin. Organizacije, ki so delovale kot samostojna podjetja, nepovezana s tekočimi občinskimi politikami, so bila manj uspešna pri preživetju. Usklajenost interesov z lokalno skupnostjo namreč pomeni, da je zagotavljanje oskrbe močno vezano na stanovanjsko politiko v posamezni občini in se izraža v obsegu podpore, ki jo občine namenjajo nosilcem neprofitne oskrbe (Cirman, 2004, str. 12). Stopnja usklajenosti je tem večja, čim večja je stopnja integriranosti. S tega vidika ima najmanj težav NSO, ki je organizirana kot proračunski sklad občine (Cirman, 2004, str. 12). Usklajevalna trenja povzročajo transakcijske stroške in vnašajo neučinkovitost v izvajanje neprofitne stanovanjske oskrbe.

- V začetnem obdobju so njihovo delovanje sploh skušale vzpostavljati občine, ki so se v precejšnji meri odločale za pogodbeni prenos občinskih neprofitnih in socialnih stanovanj v last ali v upravljanje NSO, da so se tako znebile slabe zaloge stanovanj. Delno so se občine statusne oblike NSO posluževale, da bi se izognile ostrim pogojem zadolževanja in so ustanovljale NSO v okviru svojih proračunov, da bi se izognile omejitvam, kar v osnovi ni bistvo delovanja NSO, vendar predstavlja izvedbo v praksi. Pomembna razlika med NSO, organiziranimi v okviru gospodarskih družb, ter NSO kot javnimi skladi na eni strani, in NSO v okviru občin na drugi strani je namreč tudi v prisotnosti proračunskih omejitev (Cirman, 2004, str. 12). Za predstavnike NSO v okviru gospodarskih družb veljajo proračunske omejitve, medtem ko so mehke proračunske omejitve prisotne v primeru organiziranosti NSO v okviru občinske uprave, ki lahko NSO napaja tudi v primeru, ko ustvarjeni prihodki dlje časa ne zadostujejo za kritje vseh nastalih stroškov, ne da bi trg to kaznoval (Cirman, 2004, str. 12). Po letu 2000, ko so občine pridobile pravico do ugodnih kreditov SSRS, jim NSO kot samostojne pravne osebe v povprečju niso bile več zanimive.

C. Odsotnost uravnotežene sheme subvencioniranja, odprto balansiranje področja in odsotnost finančnih instrumentov:

- Eden ključnih faktorjev, ki vpliva na stanovanjski trg, neposredno tudi na poslovanje NSO, je dostopnost do javnih virov za financiranje preskrbe z neprofitnimi najemnimi stanovanji (Unece, 2006, str. 46). Najbolj učinkovit način financiranja investicij v ta sektor je balansiranje med izdatki za stanovanja in objektnimi subvencijami (Unece, 2006, str. 46).

- Tako pravi teorija. Ob uvedbi NSO v stanovanjski zakon iz leta 1991 jim **je vlada od vseh potrebnih pogojev za uravnoteženo delovanje na ponudbeni strani omogočila le dostop do ugodnih kreditov SSRS** ob tem, da pridobitev komunalno opremljenega zemljišča s strani občin nikoli ni postala obveznost, temveč je ostala odvisna od volje posamezne občine. Na povpraševalni strani so NSO ostale odvisne od dosežene ravni najemnin. Leta je bila v začetnem obdobju prenizka, predvsem ni vsebovala preteklih in prihodnjih stroškov, marveč le tekoče stroške (cene zemljišča, odplačilo anuitet). Rezultat je bil, da najemnine niso pokrivale potrebnih stroškov za dolgoročno poslovanje, kar kažejo tudi rezultati Analize poslovanja NSO. Ob tem je bila vrednost stanovanj, na katero se v % veže izračunavanje najemnine, ocenjena skladno s točkovnim zapisnikom prenizko in ni odsevala dejanske vrednosti nepremičnine. Država bi lahko ob predpostavki potrebnih prihodkov iz naslova uravnotežene stroškovne najemnine omogočila subjektno subvencioniranje najemnin, pa tega ni znala ali ni storila.
- Država tudi **ni vzpostavila začetnih pogojev za njihovo delovanje**, ker bi leto terjalo ogromen finančni zalogaj za zagotovitev osnovne zaloge stanovanj ali razviti ustrezne instrumente financiranja stanovanjske oskrbe. Tudi to odgovornost je prenesla na NSO, ki je finančno niso bile sposobne prevzeti. Osnovni pogoj balansiranja ponudbene in povpraševalne strani tako že v osnovi ni bil zagotovljen in ne samostojno dolgoročno poslovanje NSO.

4.3 NOVI MODEL

Ne glede na organizacijsko obliko, obliko lastništva, velikost podjetja ali druge dejavnike so potrebni pogoji za obstoj oz. uravnoteženo, trajnostno delovanje NSO naslednji:

- Jasno določena vloga in pristojnosti na socialno stanovanjskem področju.
- Finančno uravnoteženje, ki vključuje stroškovno najemnino, ki pokriva pretekle, prihodnje in sedanje stroške, obstoj sheme subvencioniranja ter obstoj potrebnih finančnih instrumentov, s katerimi bi bile takšne najemnine dosegljive za ciljna gospodinjstva.
- Obstoj izvedljive strategije preskrbe na socialno stanovanjskem področju v tesni povezavi z drugimi ključnimi politikami, ki vplivajo na stanovanjsko področje, kot so npr. zemljiška, fiskalna, socialna ipd.

- Krepitev vloge NSO z novimi načini ustvarjanja donosa.

4.3.1 Jasno določena vloga in pristojnosti na socialno stanovanjskem področju

Bistveno delovanje NSO je, da so kot izvajalci stanovanjske politike vezni člen med državo in stanovanjskim trgom pri preskrbi z neprofitnimi oz. socialnimi stanovanji. Hkrati morajo biti v tesni povezavi z lokalno skupnostjo ter vsemi nosilci državnih politik, npr. prostorsko, socialno ipd. Upravljanje neprofitnih stanovanj je namreč lahko učinkovito le, če so pristojnosti in medsebojno sodelovanje med vsemi akterji tega področja socialne stanovanjske politike jasni (Unece, Czech Republic, Cecodhas, 2003, str. 144).

Za Slovenijo je značilna odsotnost državne stanovanjske politike, ki se kaže v velikem pomanjkanju denarja tako na državni kot na občinski ravni (Sendi, Kapušar, 2005, str. 1). Značilna je odsotnost odgovornosti za vodenje stanovanjske politike na državni ravni. Nakopičeni primanjkljaj v neprofitnem najemnem sektorju ne dovoljuje nekritičnega povzemanja zahodnih vzorcev iz objektivnih na bolj tržno usmerjeno neprofitno stanovanjsko oskrbo s spremljajočim sistemom subjektivnega subvencioniranja (Cirman, 2004, str. 29). Tako bi se država sploh morala odločiti, ali takšnega nosilca stanovanjske politike potrebuje in kakšna naj bi bila njegova vloga na področju socialno stanovanjske preskrbe. V primeru pozitivnega odgovora bi morala zastaviti dolgoročni izvedljivi pravni okvir, kjer bodo jasno določene vloge, pristojnosti, odgovornosti in povezava med posameznimi nosilci stanovanjske politike.

4.3.2 Finančno uravnoteženje

Eden ključnih faktorjev za poslovanje NSO je dostopnost do javnih virov za financiranje preskrbe z neprofitnimi najemnimi stanovanji (Unece, 2006, str. 46). Najbolj učinkovit način financiranja investicij v ta sektor je uravnoteženje med izdatki za stanovanja in objektnimi subvencijami (Unece, 2006, str. 46).

- V Sloveniji obstoječe oblike subvencioniranja in spodbud ne delujejo vzpodbudno (Cirman, 2004, str. 29). Na državni ravni ni izoblikovane, izvedljive sheme subvencioniranja, ki bi NSO omogočala zaupanje v obstoj in pridobitev sicer v veljavnem stanovanjskem zakonu naštetih ugodnosti NSO. Problem pri obstoječem financiranju gradnje neprofitnih stanovanj

preko NSO je, da so razpoložljivi stroški zunanjega vira financiranja previsoki glede na priznan element v stroških najemnine (Cirman, 2004, str. 34). Za ohranitev in krepitev vloge NSO je ključno, kako zagotoviti vsaj minimalno donosnost, ki bi privabila lastnike zasebnega kapitala oz. aktivirala kapital NSO (Cirman, 2004, str. 30).

- Na povpraševalni strani je določitev najemnin ključni element, da sistem deluje, v primeru nižjih najemnin od pokritja vseh stroškov morajo biti zagotovljene državne subvencije ali nižje obrestne mere. Stanovanjske stroške morajo plačati najemniki, država le pokriva dohodkovne razlike za najemnike, ki teh najemnin niso sposobni plačati (Boelhouwer et. al, 1999, str. 644).
- V primeru večjega primanjkljaja neprofitnih najemnih stanovanj, s katerimi se srečujemo v Sloveniji, bi na ponudbeni strani na gradnjo najbolj spodbudno delovale objektne subvencije. Za NSO so najpomembnejši instrumenti financiranja novih gradenj krediti, nato objektne subvencije in lastna sredstva iz naslova amortizacij in prodaj stanovanj najemnikom, kamor sodi npr. kreditiranje njihovega nakupa (Unece, 2006, str. 59).
- V primeru SSRS kot vira vzvoda državnega financiranja bi država lahko izoblikovala ugodne prednostne kreditne pogoje za NSO, kamor sodijo npr. znižanje obrestnih mer, sofinanciranje obrestnih mer, kreditne garancije, ki bi znižale tveganja NSO, in moratorij na odplačila kreditov. Financiranje lahko opravljajo tudi poslovne banke, v primeru da so pogoji kreditiranja in garancije ugodni. V prihodnosti bi določeno vlogo lahko prevzelo tudi hipotekarno bančništvo. V prihodnosti bi bilo za krepitev vloge NSO nasproti občinam potrebno izoblikovati portfelj instrumentov financiranja Stanovanjskega sklada RS in sicer tako, da bi bile občine spodbujene k prenosu upravljanja in gospodarjenja z neprofitnimi najemnimi stanovanji na NSO (Cirman, 2004, str. 34).

Vir financiranja NSO bi država lahko oblikovala v smeri davčnih olajšav. V Sloveniji je trenutno edina olajšava znižana stopnja DDV za gradnjo neprofitnih najemnih stanovanj. Razpoložljivi viri bi bili lahko še npr. izključitev NSO iz plačevanja podjetniških davkov, zajem spremembe vrednosti zemljišč ob spremembi namembnosti zemljišč kot lokalni fiskalni vir.

Financiranje investicij z lastnimi sredstvi iz naslova amortizacije in odprodaje stanovanj je v primeru sedanjih NSO omejeno, ker ne razpolagajo z dovolj velikim, uravnoteženim skladom stanovanj in jim tekoče poslovanje ne prinaša pozitivnega rezultata.

4.3.3 Obstoječa izvedljiva strategija preskrbe na socialno stanovanjskem področju

Sistem financiranja stanovanjske oskrbe s poudarkom na krepitvi vloge NSO potrebuje realno, izvedljivo in kredibilno dolgoročnejšo strategijo, tako zaradi same analize doseženega stanja in izbire smeri gibanja, kot zaradi povezav s politikami, ki vplivajo na stanovanjsko področje, npr. zemljiško, fiskalno, socialno. To bi bila ne nazadnje lahko podlaga, da bi se potencialni zasebni investitorji odločali za skupno sodelovanje z javnim področjem.

V tem kontekstu bi bilo potrebno poudariti pomembno vlogo zemljiške politike na socialno stanovanjskem področju. Namen povezave področja z zemljiško politiko je, da država z ukrepi prostorskega planiranja in zagotovitvijo ustreznih količin zemljišč lahko vpliva tudi na zagotavljanje cenovno dosegljivih stanovanj za določene skupine prebivalcev oz. z željo boljše porazdelitve v korist ekonomsko šibkejših potrošnikov (Sendi, 2007, str. 180). Zagotavljanje več stanovanjskih zemljiških površin, kot so izračunane potrebe, je potrebno zato, ker na vseh območjih, ki so plansko opredeljena za stanovanjska, iz različnih vzrokov (nedokončani lastninski procesi, ni izvedbenega urbanističnega dokumenta, ni izvedena javna infrastruktura ...) ni možna takojšnja stanovanjska gradnja (Hegler, 2008, str. 1). Sedanja zakonodaja predvideva le predkupno pravico na nezazidanem stavbnem zemljišču, na katerem je s prostorskim izvedbenim načrtom predvidena gradnja in razlastitev v primeru javne koristi. V praksi tujih držav in teoriji obstaja množica ukrepov.

V primeru dodatnih vzpodbud delovanja NSO je mogoče oblikovati ukrepe na načrtovalni in na izvedbeni ravni.

- A. Dolgoročna politika pridobivanja zemljišč za potrebe socialne gradnje, kar v praksi pomeni vplivanje na načrtovanje zemljiških rab z namenom pridobivanja in oblikovanja zalog primernih zemljišč za socialno gradnjo. Ukrepi lahko zagotovi zadostno, vendar ne presežno ponudbo zemljišč za gradnjo in v tem okviru časovno omejeno zoniranje zemljišč deluje kot zadovoljiv instrument spodbujanja neprofitne stanovanjske gradnje (Donner, 2006, str. 318).
- B. Državno subvencioniranje deleža zemljiških stroškov.
- C. Nakupi kmetijskih zemljišč z ukrepi prednostne pravice in spremembo namembnosti v imenu javnega interesa.

- D. Eden izmed ciljev zemljiške politike je tudi vpliv na cene zemljišč in na pravičnejšo delitev prirastka vrednosti zemljišč med lastniki zemljišč in javno sfero in dostop do zemljišč tudi dohodkovno šibkejšim družbenim skupinam (Dekleva, 2002, str.1). Kot obliko soudeležbe bi lahko NSO v sodelovanju z občinami upravljale z občinskimi zemljiškimi rezervami (Donner, 2006, str. 318). Ta oblika se lahko izraža tudi v predkupni pravici in pravici do prihodka od spremembe namembnosti.
- E. V sodelovanju z lokalnimi skupnostmi bi NSO lahko usmerjale neprofitno gradnjo na degradirane površine, predvsem ker so ta področja navadno bogata s potrebno infrastrukturo (Donner, 2006, str. 318).

Za NSO je pridobitev lokalnih in državnih zemljišč za gradnjo večjih območij neprofitnih najemnih stanovanj in možnost uporabe ukrepov zemljiške politike mogoča le v sodelovanju lokalnih skupnosti in ob močni podpori države.

4.3.4 Krepitev vloge NSO

Krepitev vloge NSO kot nosilca stanovanjske preskrbe je dolgoročno smiselna le, če sta izpolnjena najmanj prva dva omenjena potrebna pogoja za njen obstoj. Vloga NSO se krepi v vzpodbujanju njenega donosa iz naslova drugih dejavnosti in v povezanosti z drugimi nosilci javnega in zasebnega prava z namenom kapitalskega doprinosa.

Vzpodbude za ustvarjanje donosa NSO lahko iščemo:

- V tekočem donosu npr. iz učinkovitosti pri upravljanju stanovanj. Potrebno bi bilo izoblikovati ukrepe za spodbujanje širitve, rasti in aktivnosti NSO, tudi z večanjem obsega zaloge stanovanj in teritorialno širitvijo. Same bi skrbele le za pridobivanje komunalno opremljenih zemljišč za potrebe neprofitne stanovanjske gradnje (Cirman, 2004, str. 29).
- V kapitalskih donosih, ki se kaže kot razlika med nakupno in prodajno ceno v primeru prodaje stanovanj (Cirman, 2004, str. 29).
- V prihodkih iz naslova oblikovanja in vodenja celostnih projektov prenov na regionalnem nivoju. Sredstva bi se lahko zagotovila iz rastočih EU virov na tem področju državnih, lokalnih virov ali ugodnega kreditiranja mednarodnih finančnih institucij.
- V prihodkih iz naslova oblikovanja in vodenja projektov energetske prenov in ukrepov, usmerjenih v povečevanje energetske varčnosti.

- V prihodkih iz naslova opravljanja storitev, usmerjenih v oblikovanje medsoseskkih odnosov in varstvo starejših in socialno izključenih, ki potrebujejo nego.
- V nedenarnem donosu oz. povečanju koristnosti, ki jo lahko ima zasebni investitor zaradi naložbe denarja v neprofitno stanovanjsko oskrbo. Tu pridejo v ozir npr. instrumenti deljenega lastništva, ko dobitniki stanovanj soinvestirajo v stanovanje (Cirman, 2004, str. 29).
- V vzpodbujanju dotoka zasebnega kapitala, kjer je minimalni predpogoj, da je dosežena vsaj minimalna donosnost vloženega kapitala. V primeru gradnje in upravljanja neprofitnih stanovanj je to vsaj dolgoročno pokritje vseh stroškov investicije. Z vidika investitorja mora vedno obstajati interes, ki se navadno kaže v obliki dobička. Osnovni problem je v tem, da neprofitna najemnina ne prinaša donosa in dolgoročno ne pokrije vseh stroškov (ne pokrije prihodnjih in preteklih stroškov oz. kapitalskih stroškov in stroškov zemljišč). (Hegler, 2008, str. 1).

V EU dve državi izstopata na področju uspešnih javno zasebnih partnerstev pri gradnji socialnih stanovanj. Anglija je leta 2003 povečala investicije in subvencije v socialno stanovanjsko področje in na centralni ravni pripravila subvencijsko shemo devetih projektov, usmerjenih v izgradnjo socialnih stanovanj, obnovo in preprečevanje socialne izključenosti (Hellowell, 2004, str. 18). Smisel je, da zasebni investitorji iz lastnih sredstev kreditirajo gradnjo neprofitnih stanovanj in drugih socialnih ustanov, nato pa v daljšem časovnem obdobju iz prihodkov dobijo povrnjen vložek kapitala. Druga država je Irska, kjer zasebni investitorji v okviru centralno vodenih kratkoročnih projektov vlagajo v gradnjo stanovanj ter dobijo povrnjen lastni vložek v vrednosti stanovanj, ki jih prodajo na prostem trgu (Connolly, 2005, str. 26).

V Sloveniji bi bilo takšno vlaganje zasebnikov zanimivo v dveh primerih:

- V primeru, da bi država predpisala subvencije zasebnim investitorjem, npr. NSO za takšno gradnjo, bodisi v obliki nepremičnin – zemljišč, stroškov komunalne opreme ali finančnih sredstev in posledične obveznosti investitorjev, ki bi jih pridobili (Hegler, 2008, str. 2). Takšna subvencija ne bi bila državna ali lokalna pomoč zasebni družbi, ki bi lahko pomenila nelojalno konkurenco, saj bi bila njena vrednost enaka kot javna korist, ker bi tako pridobili neprofitna najemna stanovanja.
- Vlaganja bi bila za zasebne investitorje zanimiva, če bi se v partnerstvo vključilo zasebno podjetje z interesom dobička na lokaciji z visokim povpraševanjem, stvarni vložek občine

bi bilo zemljišče. Zasebni partner bi pridobil stanovanja za prodajo na trgu, ostali partnerji pa bi sledili javnemu interesu in pridobili neprofitna najemna stanovanja.

SKLEP

V magistrskem delu sem predstavila pregled delovanja socialno stanovanjskega področja in stanovanjskih politik, ki so usmerjene v preskrbo z neprofitnimi najemnimi stanovanji. Stanovanjske organizacije so se v evropskem prostoru razvile z državnimi finančnimi pomočmi kot nosilci preskrbe socialno stanovanjskega področja z ustreznimi stanovanji za tiste skupine ljudi, ki si zaradi revščine ali socialne izključenosti na stanovanjskem trgu sami ne morejo pridobiti ustreznega bivališča. V tem kontekstu sem predstavila sistemsko vlogo NSO z namenom preučiti, zakaj nosilec stanovanjske preskrbe v Sloveniji po uvedbi v stanovanjski zakonodaji iz leta 1991 ni zaživel oz. je zaživel le za kratek čas. V Sloveniji je namreč, podobno kot v drugih tranzicijskih državah zaradi prednostnih izvedb tranzicijskih procesov in pomanjkanja finančnih virov na stanovanjskem področju nastala množica pomanjkljivosti, ki rezultirajo v nezadostni preskrbi s socialnimi oz. neprofitnimi stanovanji.

Stanovanjska zakonodaja, ki jo je vlada uvedla leta 1991, novih akterjev na stanovanjskem področju ni usposobila za delovanje, že v začetnem obdobju je bila zanje značilna izrazita podkapitaliziranost. Kasneje se je s preoblikovanjem delovanja SSRS njihov dostop do ugodnosti še skrčil, kar je botrovalo krčenju števila delujočih NSO. Ker pogoji za njihovo samostojno delovanje niso bili dani, so se NSO v povprečju preoblikovale v občinske sklade, da bi se izognile finančni zakonodaji, ki je omejevala zadolževanje občin, ali v medregionalne občinske sklade. Slabše so jo odnesle NSO, ki so se že v začetku oblikovale kot podjetja, vse so namreč poslovale z izgubo. Vse to pa je med drugim rezultiralo v nezadostni oskrbi z neprofitnimi najemnimi stanovanji, Slovenija se še srečuje z rastočim primanjkljajem letih.

V nalogi sem prikazala možno rešitev problema, to je sistemsko preoblikovanje obstoječih NSO. Zagotovo je vpeljava nosilca stanovanjske oskrbe pozitivno vplivala na razvoj stanovanjskega trga, občine postajajo vse bolj finančno omejene pri preskrbi z neprofitnimi stanovanji ob dejstvu, da je dolgoročno potrebno zagotoviti regionalno uravnoveženost področja, za kar postajajo občine premajhne in preveč razdrobljene. Tu sem poudarila potrebo po izvedljivi stanovanjski strategiji. Vendar pa je za dolgoročneje delovanje NSO potrebno zagotoviti ustrežnejši pravni okvir in finančno uravnoveženje, kar vključuje oblikovanje

sheme subvencioniranja in ustrežnejših finančnih ukrepov. Šele na tej točki NSO izpolnjuje pogoje za krepitev vloge na stanovanjskem trgu in izpolnjuje minimalne pogoje za donosnost. V nalogi sem predstavila možne dodatne dejavnosti NSO, ki bi krepile njeno vlogo in možne oblike povezovanja z nosilci npr. prostorskega načrtovanja in zasebnimi podjetji. Prisotni integracijski procesi ponujajo projektne finančne vire, kot npr. sredstva strukturnih skladov, projekte celotnih obnov mestnih področij, kjer se ponujajo možnosti obnov in pridobitev dodatnih neprofitnih stanovanjskih enot, oblikovanje in vodenje projektov energetskih prenov. V ozir bi bilo potrebno vzeti spremljajoče storitvene usluge kot npr. oblikovanje sosesk, skrb za socializacijo starejših, ki jih v slovenskem prostoru primanjkuje in ki bi dodatno lahko prispevale prihodke v blagajne NSO.

Kje smo in kaj želimo doseči, je v tem trenutku sistemska odločitev države. Drobne zakonske spremembe v tem trenutku ne vplivajo bistveno na obnovo in razvoj novih uspešno delujočih NSO. Premisliti je potrebno o prenovi sistema preskrbe z neprofitnimi stanovanji. Rešitve se kažejo v vzpostavitvi nekaj večjih regionalnih, medobčinskih NSO, ki bi ob izdatnejši podpori države in predpostavki finančnega uravnoteženja lahko zmanjšale pereč primanjkljaj neprofitnih stanovanj.

LITERATURA IN VIRI

Literatura

1. *Agenda Habitat*. Najdeno 15. januarja 2008 na spletnem naslovu (URL: ww.mop.gov.si/fileadmin/mop.gov.si/pageuploads/publikacije/drugo/agenda-habitat_1.pdf, 3.11.2007)
2. Barcelo, J. (2003): Strategic Partnership in Countries in Transition. *UNECE Report on Workshop on Social Housing*. Str. 80 – 82.
3. Boelhouwer, P, Premus, H. (1999): Social Housing Finance in Europe: Trends and opportunities. *Urban studies*, vol. 36, no. 4, 633 – 645.
4. Bradley, Q.: Capturing the Castle: Tenant Governance in Social Housing Companies. *Housing Studies*, Vol. 23, No.6, 879-897.
5. Cecodhas, European Social Housing Observatory (2005): Overview and key Housing Statistics and Policies by Country. Najdeno 18. decembra 2007 na spletnem naslovu (<http://www.cecodhas.org/content/view/27/77/>)
6. Cecodhas, European Social Housing Observatory: Housing Europe 2007 (2007), Review of Social, Co-operative and Public Housing in the 27 EU Member States. Najdeno 15.januarja 2008 na spletnem naslovu (<http://www.cecodhas.org/content/view/27/77/>)
7. Czischke, Darinka (2006): Social housing in the European Union: Overview of key approaches trends and issues. *Current Developments in Housing Policies and Housing Markets in Europe: Implications for the Social Housing Sector*. Cecodhas, European Social Housing Observatory. (str. 27-38).
8. Cirman A. (2003): *Analiza finančnega vidika in stanovanjskih preferenc kot dejavnikov odločitve o stanovanjskem statusu v Sloveniji*. Doktorska dizertacija. Ljubljana, Ekonomska fakulteta
9. Cirman A. (2004): *Modeli finančne spodbude za delovanje neprofitnih stanovanjskih organizacij v bodoče*. Ljubljana: Ekonomska fakulteta.
10. Cirman A. (2006): Ekonomski vidik stanovanja. *Razvojno raziskovalni projekt: stanovanjska anketa: zaključno poročilo*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
11. Cirman A. (2007a) : Strategija rabe stanovanj mora biti usklajena s strategijo gospodarskega razvoja. Najdeno 15. februarja 2007 na spletnem naslovu <http://www.ds-rs.si/dejavnost/posveti/RabaStanovanj/Cirman.doc>

12. Cirman, A. (2007b): Razvoj stanovanjskega trga v Sloveniji: pogled z vidika stanovanjskega financiranja. R. Sendi: *Stanovanjska reforma: pričakovanja, potrebe, realizacija*. (str. 53-81) Ljubljana: Urbanistični inštitut Republike Slovenije.
13. Cirman A., Sonja Č. (2007 c): Vloga države na trgu nepremičnin. Najdeno 10. aprila 2007 na spletni strani: http://www.miha.ef.uni-lj.si/_.../191027/Vlogadrzavenatrgunepremicnin.doc
14. Conolly, M. (2005): Funding Ireland's Infrastructure are PPPs the answer? *Accountancy Ireland*. Vol. 37 No. 3, 26 – 28.
15. Čebul S: (2005): *Oskrba z neprofitnimi stanovanji v Evropi in Sloveniji*. Ljubljana: Ekonomska fakulteta.
16. Dekleva, J. (2002): Ukrepi za aktivnejšo zemljiško politiko. *Država, državljani, stanovanja: poslovanje z nepremičninami, Zbornik referatov*. (str. 64-71) Ljubljana: Gospodarska zbornica.
17. Donner, C. (2000): *Housing Policies in the European Union*. Dunaj: Austrian Federal Ministry of Economic Affairs and Labour in Vienna Housing Department.
18. Donner, C. (2006): *Housing Policies in Transition Countries*. Austrian Federal Ministry of Economic Affairs and Labour in Vienna Housing Department.
19. Duckworth, S. (2004): Macro-economic framework and social housing finance. *Social Housing. The Future of social housing is considered to be crucial*. Najdeno 23. februarja 2007 na spletni strani <http://www.unece.org/hlm/prgm/hmm/welcome.htm#socialhousing>
20. Elbers, A. (2003): Financing of social Housing in the Netherlands. *Workshop on Social Housing*, Najdeno 23. decembra 2006 na spletni strani <http://www.unece.org/hlm/prgm/hmm/welcome.htm#socialhousing>
21. European Parliament (1997): Housing Policy in the EU Member States. *Working Document W-14, 3-1997*. Najdeno 18. januarja 2007 na spletnem naslovu <http://aei.pitt.edu/5992/>
22. Ferreira, J. M. (2004): Funding for social housing. *Social Housing. The Future of social housing is considered to be crucial*. Najdeno 23. februarja 2007 na spletni strani <http://www.unece.org/hlm/prgm/hmm/welcome.htm#socialhousing>
23. Fribourg, A. (2006): *Regular National Report on Housing Developments in European Countries*. Paris: French department in charge of housing to the housing focal points.

24. Grabmullerova, D. (2007): Czech Housing Market and Housing Policy. *UN-Habitat Advisory Council*. Najdeno 18. januarja 2007 na spletnem naslovu http://www.unhabitat.org.pl/files/55/Czech_Republic.pdf
25. Hegedus, J. (2006): Opportunities and constraints in social housing in transition countries. *Current Developments in Housing Policies and Housing Markets in Europe: Implications for the Social Housing Sector*. (str. 29-41) Brusel: Cecodhas, European Social Housing Observatory.
26. Hegler, J. (2008): Kaj zavira gradnjo neprofitnih najemnih stanovanj. *Razgledi*. Najdeno 18. aprila 2008 na spletni strani <http://razgledi.net/blog/2008/04/19/kaj-zavira-gradnjo-neprofitnih-stanovanj/>
27. Hegler, J. (2005): Rezultati delovanja stanovanjskih skladov po njihovi reformi. *16. Tradicionalni posvet: Poslovanje z nepremičninami*. (19-14). Portorož: Gospodarska zbornica.
28. Hellowell, M. (2004): Third time or bust for housing PPP. *Social housing overview*. Najdeno 13 aprila 2007 na spletni strani <http://publicprivatefinance.com>
29. Sendi, R., Kapušar S. (2007): Povzetek dosežkov stanovanjske reforme. Sendi R. *Stanovanjska reforma: pričakovanja, potrebe, realizacija* (str. 157). Ljubljana: Urbanistični inštitut Republike Slovenije.
30. Lujanen, M. (2003): The Role of Social Housing in Housing Policies. *UNECE Workshop on Social Housing*. Najdeno 2. januarja 2007 na spletni strani <http://www.unece.org/hlm/prgm/hmm/welcome.htm#socialhousing>
31. Lux, M- (2000): The Housing Policy Changes and Housing Expenditures in the Czech Republic. *Sociologické texty 1/2000*. Praga: Institute of Sociology, Academy of Sciences.
32. Lux, M. (2006): Housing Systems Change on the Way to EU – Similarities and Differences, Integration or Convergence. *ENHR Conference »Housing in an Expanding Europe: theory, policy, participation and implementation«* Ljubljana: Urbanistični inštitut Republike Slovenije.
33. Lux, M., Grabmullerova, D. (2008): Social Housing in the Czech Republic – Unresolved Question and Future Prospects. *Options and Perspectives of Social Rental Housing in the CEE Region*. Najdeno 23. marca 2009 na spletni strani http://www.mri.hu/downloads/events/SHWS_2008/session_2_lux.ppt#3
34. Mandič, S. (2000): Trends in Central East European rented sectors. *Journal of Housing and the Built Environment*, 2000, 15, 3; ABI/INFORM, 217-231.

35. Mandič, S. (2005): Stanovanje in kakovost življenja, *Stanovanje v Sloveniji 2005*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
36. Mandič, S. (2006): Stanovanjske strategije gospodinjstev. *Razvojno raziskovalni projekt: stanovanjska anketa, zaključno poročilo*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
37. Mandič, S. (2007): Učinki tranzicijskih politik na stanovanjsko oskrbo v socialnem/neprofitnem sektorju. R. Sendi: *Stanovanjska reforma: pričakovanja, potrebe, realizacija*. (str. 15-31) Ljubljana: Urbanistični inštitut Republike Slovenije.
38. Norris, M. in Shiels, P. (2007): Housing inequalities in an enlarged European Union: patterns, divers, implications. *Journal od European Social Policy 2007;17;65*, 65-76.
39. Oplotnik Ž., Križanič F. et al. (2007): Možnosti za izboljšanje vpliva nacionalnega stanovanjskega sklada na slovenski nepremičninski trg. *Gospodarska gibanja*, oktober 2007, 24-47.
40. Pavlin, B. (2009): Potrebna je nova stanovanjska politika. *Delo*.str 17.
41. Premius, H., Boelhouwer P. (2003): Social Housing Finance in Europe: Trends and Opportunities. *Urban Studies, Vol. 36, No.4*, 633-645.
42. Premius, H., Dieleman, F. (2002): Social Housing Policy in the European Union: Past, Present and Perspectives. *Urban Studies, Vol. 39, No. 2*, 191-200.
43. Querrien, A. (2003): Urban polycentrism and housing policy. *UNECE Workshop on Social Housing Prague*. Najdeno 2. januarja 2007 na spletni strani <http://www.unece.org/hlm/prgm/hmm/welcome.htm#socialhousing>
44. Sendi, R. (2007 a): Uvod. R. Sendi: *Stanovanjska reforma: pričakovanja, potrebe, realizacija*. (str. 3-10) Ljubljana: Urbanistični inštitut Republike Slovenije.
Stanovanjska reforma:
45. Sendi, R. (2007 b): Povzetek dosežkov stanovanjske reforme. R. Sendi: *Stanovanjska reforma: pričakovanja, potrebe, realizacija*. (str. 149-167) Ljubljana: Urbanistični inštitut Republike Slovenije.
46. Skak, M. (2006): A Role for Non-Profit Companies on Rental Housing Markets. *ENHR Conference »Housing in an Expandin Europe: theory, policy, participation and impemantation«* Ljubljana: Urbanistični inštitut Republike Slovenije.
47. Taffin, C. (2003): Sustainable Development of Social Housing: Financial Sustainability. *UNECE Workshop on Social Housing*. Najdeno 2. januarja 2007 na spletni strani <http://www.unece.org/hlm/prgm/hmm/welcome.htm#socialhousing>

48. UNECE (2003a): Report on Workshop on Social Housing. Najdeno 18 januarja 2007 na spletnem naslovu
<http://www.unece.org/hlm/prgm/hmm/welcome.htm#socialhousing>
49. UNECE (2003 b): Workshop on Social Housing (2003b). Najdeno 18 januarja 2007 na spletnem naslovu <http://www.unece.org>.
50. UNECE (2006): Guidelines on Social Housing. Najdeno 18 januarja 2007 na spletnem naslovu <http://www.unece.org/hlm/prgm/hmm/welcome.htm#socialhousing>
51. Uršič, K. (2003): Social Housing in Slovenia. *UNECE Workshop on Social Housing*. Najdeno 2. januarja 2007 na spletni strani
<http://www.unece.org/hlm/prgm/hmm/welcome.htm#socialhousing>
52. Viehweger, A. (2003): Transformation Process of Social Housing from East to West. *UNECE Workshop on Social Housing*. Najdeno 2. januarja 2007 na spletni strani
<http://www.unece.org/hlm/prgm/hmm/welcome.htm#socialhousing>

Viri

1. Interno gradivo Ministrstva za okolje in prostor (2005): Povzetek razprave o predlogu novega pravilnika o posebnih pogojih delovanja NSO
2. Interno gradivo Ministrstva za okolje in prostor (2007): Stanovanjska anketa 2007
3. Nacionalni stanovanjski program (2000). *Uradni list RS*. (Št. 43/2000, 10. maj 2000).
4. National Board of Housing, Building and Planning, Sweden and Ministry for Regional Development of the Czech Republic (2005): Housing Statistics in the European Union. Najdeno 18. januarja 2007 na spletni strani www.boverket.se
5. Pravilnik o dodeljevanju neprofitnih stanovanj v najem (2004). *Uradni list RS*. (Št. 14/2004, 13. februar 2004).
6. Pravilnik o posebnih pogojih delovanja neprofitnih stanovanjskih organizacij (1993). *Uradni list RS*. (Št. 64/1993, 24 november 1993).
7. Royal Institution of Chartered Surveyors (2008): *European Housing review 2008*. Najdeno 2. januarja 2007 na spletni strani www.rics.org
8. Stanovanjski zakon (1991). *Uradni list RS*. (Št. 181/1991, 3. oktober 1991).
9. Stanovanjski zakon (2003). *Uradni list RS*. (Št. 69/2003, 16. julij 2003).
10. Start Consulting d.o.o. (2002): Končno poročilo: Kontrola poslovanja neprofitnih stanovanjskih organizacij. Ljubljana: Start Consulting d.o.o.

11. Uredba o metodologiji za oblikovanje najemnin v neprofitnih stanovanjih ter merilih in postopku za uveljavljanje subvencioniranja najemnin (2003). *Uradni list RS*. (Št. 131/2003, 24. december 2003).
12. Zakon o ratifikaciji Evropske socialne listine (spremenjene) (1999). *Uradni list RS*. (Št. 7/99, 11. marec 1999).