

Izhodišča za pripravo Zakona o zagotavljanju dostopnih stanovanj

Ustava Republike Slovenije v 78. členu govori o tem, da država ustvarja pogoje, da si državljani lahko pridobijo primerno stanovanje. Ključni del te naloge je zagotavljanje dostopnih stanovanj, ki predstavljajo temelj vsake kakovostne in razvojno naravnane stanovanjske politike. Slovenija je pri izvajanju te naloge zaostala, kar se odraža v vse slabših razmerah na stanovanjskem trgu s tem pa v večanju stisk gospodinjstev pri pridobivanju primernega stanovanja.

Slabšanje razmer ponazarja več ključnih indikatorjev:

-po podatkih statističnega urada Republike Slovenije so cene stanovanjskih nepremičnin med letoma 2015 in 2023 porasle za 90%. Cena rabljenih stanovanj pa celo za 104%. V enakem obdobju so povprečni prihodki gospodinjstev narasli zgolj za okoli 40%.

-po podatkih Banke Slovenije so cene stanovanj višje tudi vrha cen leta 2008 in to tako v nominalnem (med 40 in 69%) kakor tudi realnem smislu (4,6%). Rast cen v letu 2023 je bila višja od evropskega povprečja. Kazalniki precenjenosti stanovanjskih nepremičnin, ki jih izračunava Banka Slovenije nakazujejo njihovo delno do izrazito precenjenost.

-razmere se zaostrojujejo tudi na najemnem trgu. Podatki Eurostata nakazujejo, da so se najemnino med letoma 2010 in 2022 v Sloveniji povišale za 42,8%, medtem ko je bilo povprečno povišanje v Evropski uniji v enakem obdobju zgolj 10 odstotno.

-večanje nedostopnosti stanovanj se odraža v vse težjem in negotovem osamosvajanju mladih. Med leti 2010 in 2020 se je izrazito povečal delež mladih, ki lastno stanovanjsko situacijo dojemajo kot problematično. Raziskava Mladina 2020 je pokazala, da se je delež teh povečal 32,4% na 44,2%.

Glavni razlog za zaostrovanjem razmer je zaostajanje ponudbe za potrebami, nizkemu številu novogradenj predvsem pa njihovi nestabilnosti ter okrepljenemu naložbenemu povpraševanju. Delež bruto investicij v stanovanja močno zaostaja za evropskim povprečjem, ocena dokončanih stanovanj je znatno nižja od povprečja v Evropski uniji in to kljub dejstvu, da ima Slovenija manj stanovanj na 1000 prebivalcev od evropskega povprečja. Preskrba s stanovanji je tudi izrazito nestabilna ter močno niha skupaj z gospodarskimi cikli. Med leti 2015 in 2022 je bilo tako v povprečju dokončanih zgolj okoli 3300 stanovanj letno, glavnino novih stanovanj pa so zagotovile fizične osebe. Za primerjavo, leta 2008 je bilo dokončanih skoraj 10.000 stanovanj, v povprečju pa je bilo med leti 2008 in 2014 zgrajenih 5900 stanovanj letno. Ta dinamika ne sledi dinamiki povečanja števila prebivalcev, še manj pa povečanju števila gospodinjstev v tem obdobju.

Na zaostrovanje razmer izrazito vpliva tudi povečan delež naložbenega povpraševanja, ki krči delež stanovanjskih enot za stanovanjsko rabo. Analiza preiskovalnega portala Oštro ocenjuje, da je med analiziranimi 4834 stanovanji, ki so bila zgrajena po letu 2015, nekaj manj kot polovica naložbenih stanovanj, ki se uporabljajo ali za kratkoročen najem turistom ali pa ostajajo prazna. Ta in druge analize nakazujejo, da težava ni zgolj nezadostna gradnja stanovanj, ampak tudi kaj se gradi, s kakšnim namenom se zagotavlja stanovanja in kako se stanovanjske enote dejansko tudi uporabljajo. Zato je ključnega pomena zagotavljanje dostopnih stanovanjskih enot, ki se dejansko uporabljajo za bivanje.

Takšne stanovanjske enote v različnih oblikah zagotavlja javni sistem prek različnih organizacij kot so Stanovanjski sklad Republike Slovenije, lokalni stanovanjski skladi, občine, neprofitne stanovanjske organizacije in Nepremičninski sklad pokojninskega in invalidskega zavarovanja. Zaradi pomanjkanja stabilnega, predvidljivega, predvsem pa primernega okolja poslovanja ti akterji niso zmožni zagotavljati

zadostnega števila potrebnih dostopnih stanovanj. Še več, delež stanovanj, ki jih zagotavljajo ti akterji, v celotnem fondu stagnira ali celo upada.

Računsko sodišče ocenjuje, da je bilo leta 2021 dostopnih najemnih stanovanj, ki jih zagotavljajo ti akterji, nekaj manj kot 33.000. To predstavlja okoli 3,8% fonda vseh stanovanj, s čimer zaostaja za povprečjem OECD držav, ki znaša okoli 6% celotnega stanovanjskega fonda. Da bi dosegli takšen delež bi moralo število dostopnih najemnih stanovanj obsegati vsaj 51.000 enot. Vendar pa podatki nakazujejo na dolgoletno manjšanje števila stanovanj v javni lasti. Ta trend pa se je obrnil v pozitivno smer šele v zadnjih letih, kar je bila posledica bolj ugodnih razmer na gradbenih in finančnih trgih ter manj uspešnih politik države. Te razmere danes niso več ugodne, saj so se cene gradbenih storitev in tudi viri financiranja močno poslabšali, kar pa ima negativne posledice tudi na ponudnike dostopnih stanovanj.

V povprečju so ponudniki dostopnih stanovanj v zadnjih 10 letih zagotovili okoli 300 stanovanj letno, kar močno zaostaja za potrebami in tudi načrti. Računsko sodišče je pokazalo, da se je število stanovanj med ključnimi ponudniki (to so občine, SSRS in lokalni skladi) med leti 2011 in 2021 povečalo zgolj za 2748 enot, medtem ko je bilo skladno z Nacionalnim stanovanjskim programom načrtovano povečanje za 8300. Treba je tudi poudariti, da je gradnja dostopnih najemnih stanovanj izrazito nestabilna, saj niha z razmerami na trgu.

Tako ne čudi, da se je povečala tudi ocena potreb po dostopnih najemnih stanovanjih. Če je ta leta 2010 znašala okoli 7.500 enot, se je do leta 2023 podvojila. Stanovanjski sklad Republike Slovenije, ki prek anketnega poizvedovanja pridobiva podatke po potrebah v posameznih občinah, ocenjuje, da trenutno primanjkuje vsaj 15.000 javnih najemnih stanovanj. Pri tem je treba poudariti, da gre za konservativno oceno. Pomemben vir podatkov o potrebah je tudi delež prijavljenih na razpise različnih ponudnikov. Na nedavni razpis (izveden decembra 2023) za 102 stanovanji Stanovanjskega sklada Republike Slovenije se je prijavilo 1137 prosilcev, na razpise Javnega stanovanjskega sklada Republike Slovenije pa se običajno prijavi več kot 4000 gospodinjev. Delež uspeha na razpisih teh dveh in tudi drugih akterjev je običajno nižji od 10%.

Razmere večanja nedostopnosti, pomanjkanja dostopnih stanovanj, nizek delež gradnje in zaostajanje ponudbe dostopnih stanovanj za potrebami je posledica izvajanje stanovanjske politike do sedaj, ki je bila nesistematična, pogosto odsotna, predvsem pa se za to področje ni namenjalo ustrezne količine javnih sredstev. Računsko sodišče je v reviziji »Izvajanje stanovanjske politike v Republiki Sloveniji med leti 2015 in 2021« ugotovilo, da je bilo njeno izvajanje neučinkovito. Kot enega glavnih razlogov navaja pomanjkanje ustreznih virov za izvajanje stanovanjske politike, kar je v skladu s Stanovanjskim zakonom dolžna zagotoviti država. Med drugim navaja, da država ni vzpostavila systemskega financiranja področja ter pristojnemu ministrstvu naročilo, da pripravi načrt njegove uvedbe, vladi pa da systemski vir financiranja tudi vzpostavi.

Delež javnega financiranja stanovanjske gradnje je med najnižjimi v Evropski uniji. Slovenija namenja enega najnižjih deležev sredstev za stanovanjsko področje na splošno, posebno pa je to izrazito pri zagotavljanju sredstev za dostopno stanovanjsko gradnjo. Analiza CEB banke je leta 2017 pokazala, da je Slovenija sodi med evropske države, ki namenjajo najmanj sredstev za stanovanjsko področje, saj je bila Slovenija uspešnejša le od Litve, Grčije, Hrvaške in Švice. Javno financiranje pa ne zaostaja zgolj za potrebami, ampak je tudi izrazito nestabilno in negotovo, kar skupaj s splošnimi gospodarskimi nihanji ustvarja izrazito neugodne in nepredvidljive pogoje za delovanje ponudnikov dostopnih stanovanj. Takšno okolje onemogoča načrtovanje novih investicij, stabilno poslovanje in razvoj projektov ter prispeva k odsotnosti gradnje dostopnih stanovanj.

Zato je ključnega pomena, da se za ponudnikom dostopnih stanovanj zagotovi spodbudno in predvidljivo okolje za poslovanje ter razvoj stanovanjskih projektov. V trenutnih razmerah imajo ti akterji omejene možnosti pri pridobitvi ugodnih virov financiranja, dostopu do zemljišč, hkrati pa je potrebno ustvariti pogoje za vstop dodatnih akterjev na področje zagotavljanja dostopnih najemnih stanovanj. To izpostavljajo tudi ključne organizacije na tem področju. Združenje stanovanjskih skladov, ki deluje pri Gospodarski zbornici Slovenije že vrsto let izpostavlja pomen stabilnega javnega financiranja kot ključnega ukrepa za krepitev gradnje dostopnih stanovanj. Podobno izpostavljajo tudi mednarodne organizacije kot so Housing Europe, OECD in tudi IMF. Te in druge mednarodne organizacije ter različne analize kažejo tudi na pomen zagotavljanja dostopnih stanovanj kot temeljne razvojne politike države, ki ima pozitivne učinke na različna področja. Tako so analize pokazale, da večji delež dostopnih stanovanj in njihovo letno zagotavljanje pomembno vpliva na nižanje cen stanovanj in najemnin, višanje razpoložljivega dohodka gospodinjstev in s tem k njihovi blaginji, višanje eksistencialne varnosti, kar pozitivno vpliva na individualni in družben razvoj, gradnja stanovanj ima pozitiven vpliv na ekonomske kazalce in dviga kakovost grajenega okolja, stabilna javna vlaganja pa dvigajo tudi kakovost projektov kakor njihove gradnje, saj omogoča specializacijo ponudnikov in izvajalcev.

Cilj Zakona o zagotavljanju dostopnih stanovanj je zato:

- Povišanje deleža dostopnih najemnih stanovanj v celotnem fondu stanovanj
- Vzpostavitev pogojev za stabilno zagotavljanje dostopnih najemnih stanovanj s ciljem gradnje vsaj 2000 stanovanj letno
- Vzpostavitev stimulativnih pogojev za razvoj projektov dostopnih stanovanj
- Razširiti nabor akterjev, ki zagotavljajo dostopna najemna stanovanja (neprofitne stanovanjske organizacije, stanovanjske zadruga in podobno)
- Omejiti naložbene rabo stanovanjskih nepremičnin

Poglavitne rešitev zakona so:

- Določitev namenskega vira za financiranje dostopne stanovanjske gradnje
- Določitev načina zbiranja, upravljanja in dodeljevanje zbranih sredstev ter namene porabe zbranih sredstev
- Opredelitev instrumentov zemljiške politike za spodbujanje zagotavljanja dostopnih najemnih stanovanj
- Opredelitev neprofitnih stanovanjskih organizacij kot dodatnih ponudnikov dostopnih stanovanj, določitev pogojev njihovega delovanja, opredelitev novega tipa stanovanj (dostopna najemna stanovanja), določitev sistema registracije in nadzora ter opredelitev ugodnosti, ki so jih lahko deležne
- Določitev posebne dajatve za prazna stanovanja v predelih pomanjkanja stanovanj

Zakon o zagotavljanju dostopnih stanovanj bo opredelil namenski vir financiranja dostopne stanovanjske gradnje. Ključne lastnosti namenskega vira so njegova ustrezna višini, predvsem pa stabilnost in predvidljivost. Sredstva iz namenskega vira se bodo zbirala na posebnem proračunskem skladu za stanovanjsko gradnjo, s katerim bo upravljalo ministrstvo pristojno za stanovanja. Sredstva se bodo uporabljala za subvencioniranje gradnje neprofitnih stanovanj, zagotavljanje ugodnih posojil za zagotavljanje neprofitnih stanovanj in reguliranih dostopnih stanovanj, subvencioniranje prenove in adaptacije javnega stanovanjskega fonda, financiranje ukrepov zemljiške politike, drugih razvojnih in raziskovalnih nalog na stanovanjskem področju.

Zbrana sredstva v okviru proračunskega sklada bo upravljalo ministrstvo pristojno za stanovanja, posamezne naloge pa bo po pooblastilu izvajal Stanovanjski sklad Republike Slovenije (SSRS). Ta bo poleg lastne gradnje okrepil delovanje na področju financiranja stanovanjske gradnje, saj bo dodeljeval ugodne povratne vire na podlagi odprtega poziva. Subvencije za dostopno stanovanjsko gradnjo se bodo dodeljevala javnim akterjem, ki bodo zagotavljali neprofitna najemna stanovanja, medtem ko bodo do ugodnih posojil upravičeni tako javni akterji kakor tudi drugi akterji, ki bodo zagotavljali dostopna najemna stanovanja. Sredstva za ukrepe zemljiške politike bi bila namenjena za zagotavljanje zemljišč za gradnjo neprofitnih stanovanj ali gradnjo dostopnih stanovanj ter za pripravo ustreznih prostorskih aktov.

Zakon bo opredeljeval tudi nove instrumente zemljiške politike za zagotavljanje neprofitnih in dostopnih stanovanj, katerih namen bo pospešitev njihovega zagotavljanja, spodbujanje gradnje dostopnih najemnih stanovanj in racionalizacijo stroškov razvoja projektov. Tako bo zakon omogočil dodeljevanje brezplačne ali ugodno dodelitev stavbne pravice za zagotavljanje dostopnih ali neprofitnih stanovanj, možnost delne ali celostne oprostitve komunalnega prispevka in podobno. Zakon bo dodatno vzpostavil zakonske podlage za sofinanciranje zagotavljanja primernih zemljišč (pridobivanje, urejanje prostorskih aktov, opremljanje) za namene dostopne ali neprofitne stanovanjske gradnje na ravni občin. To bo omogočilo razvoj zemljišč na zalogo, kar bo pospešilo razvoj projektov, dvignilo kakovost njihovega umeščanja v prostor ter spodbudilo občine k razvoju zemljišč.

Zakon bo opredelil tudi nov tip organizacij, ki bodo deležne javne podpore v zameno pa bodo organizacije ponujale trajno dostopna najemna stanovanja. Zakon bo na novo opredelil neprofitne stanovanjske organizacije (NSO), pogoje njihovega delovanja, uvedel sisteme registracije in nadzora ter opredelil ugodnosti, ki jih bodo deležne za opravljanje naloge. Neprofitne stanovanjske organizacije bodo pravne osebe (mednje sodijo tudi stanovanjske zadrage), katerih osnovni namen bo zagotavljanje dostopnih najemnih stanovanj. Dostopna najemna stanovanja bodo definirana kot stanovanja, ki se oddajajo za nedoločen čas z zakonom opredeljenih upravičencev po najemnini, ki pokriva stroške zagotavljanja, financiranja, upravljanja in vzdrževanja stanovanjskih enot. Organizacije, ki se bodo registrirale za opravljanje dejavnosti zagotavljanja dostopnih najemnih stanovanj bodo morale izpolnjevati določene pogoje, kot so: omejitev dejavnosti, ki se lahko izvajajo (osnovna je zagotavljanje dostopnih stanovanj); omejitev prihodkov zaposlenih in njihovega delovanja; omejitev razpolaganja s presežki (vlaganje v osnovno dejavnost); omejitve pri določanju najemnine; prepoved odtujitve stanovanj; dopustitev revizije računovodskih izkazov. Za zagotavljanje dostopnih najemnih stanovanj bodo NSO upravičene do ugodnega javnega posojila, možnosti ugodne ustanovitve stavbne pravice, oprostitve komunalnega prispevka, davčnih olajšav in oprostitev.

Zakon bo po zgledu takse na nezazidana stavbna zemljišča uvedel možnost obračunavanja takse za prazna stanovanja v predelih pomanjkanja stanovanj. Taksa bi se plačeval na podlagi občinskega odloka, ki bi predvidel plačevanja za stanovanja, ki so primerna za bivanje in niso zasedena s strani lastnika ali najemnika. Občina bi lahko opredelila tudi območje v katerem se plačuje taksa. Taksa bi bila namenski občinski vir za zagotavljanje neprofitnih ali dostopnih najemnih stanovanj.