



REVIZIJSKO POROČILO

Izvajanje stanovanjske politike v Republiki Sloveniji

Država ustvarja možnosti,
da si državljani lahko pridobijo
primerno stanovanje.

Ustava RS

Država ustvarja možnosti, da si državljani lahko pridobijo primerno stanovanje.
Ustava RS
Slovenije

ISCEM
STANOVANJE
v središču

2022

1
ODPRAVA
REVŠČINE



11
TRAJNOSTNA MESTA
IN SKUPNOSTI



CILJI
TRAJNOSTNEGA
RAZVOJA

POSLANSTVO

Računsko sodišče pravočasno in objektivno obvešča javnosti o pomembnih razkritjih poslovanja državnih organov in drugih uporabnikov javnih sredstev ter svetuje, kako naj državni organi in drugi uporabniki javnih sredstev izboljšajo svoje poslovanje.



REPUBLIKA SLOVENIJA
RAČUNSKO SODIŠČE

REVIZIJSKO POROČILO

Izvajanje stanovanjske politike v Republiki Sloveniji

Številka: 320-4/2021/37

Ljubljana, 15. decembra 2022

Povzetek

Računsko sodišče je revidiralo učinkovitost **Vlade Republike Slovenije** (v nadaljevanju: vlada), **Ministrstva za okolje in prostor** (v nadaljevanju: ministrstvo) in **Stanovanjskega sklada Republike Slovenije** (v nadaljevanju: SSRS) pri izvajanju Resolucije o nacionalnem stanovanjskem programu 2015–2025 (ReNSP15-25) v obdobju od 1. 1. 2015 do 30. 6. 2021.

Cilj revizije je bil izrek mnenja o učinkovitosti izvajanja stanovanjske politike.

Računsko sodišče je ugotovilo, da izvajanje stanovanjske politike v obdobju od 1. 1. 2015 do 30. 6. 2021 **ni bilo učinkovito**.

Vlada in ministrstvo nista pripravila in sprejela vseh podlag za učinkovito izvajanje stanovanjske politike. Računsko sodišče je ugotovilo, da evidenca javnih najemnih stanovanj, ki bi predstavljala podlago za načrtovanje gradenj novih javnih najemnih stanovanj, ni bila vzpostavljena, poleg tega pa ministrstvo ni izvedlo aktivnosti, ki bi omogočile vzpostavitev evidence praznih stanovanj in evidence nelegalnih gradenj, ter ni izvedlo aktivnosti, ki bi po 1. 1. 2018 ohranile obveznost poročanja tudi za najemne posle, krajše od 6 mesecev, in omogočile vzpostavitev popolne evidence najemnih poslov s stanovanjskimi nepremičninami. Ker evidenca praznih stanovanj ni bila vzpostavljena, evidenca najemnih poslov pa ni popolna, namen ReNSP15-25, da se z ureditvijo teh evidenc vzpostavi podlaga za finančne obremenitve za lastnike nenaseljenih stanovanj in sankcije za lastnike stanovanj, ki ta oddajajo nelegalno, ni dosežen.

Vlada Sveta za stanovanjsko politiko kot glavnega telesa za sprejemanje odločitev za izvajanje zastavljenih dolgoročnih ciljev na stanovanjskem področju ni ustanovila. Poleg tega pa ministrstvo ni zagotovilo delovanja Stanovanjskega sveta, ki bi spremljal izvajanje ReNSP15-25.

Vlada in ministrstvo nista pripravila in sprejela vseh predlogov predpisov, njihovih sprememb ali dopolnitev. Ministrstvo je predloga Zakona o urejanju prostora in Gradbenega zakona pripravilo 4 oziroma 5 let po rokih, ki so bili načrtovani v ReNSP15-25. Ministrstvo je osnutek novega Stanovanjskega zakona pripravljalo od leta 2017 do leta 2020, priprava pa se ni zaključila, ker je bila v letu 2020 sprejeta odločitev o pripravi sprememb Stanovanjskega zakona, ta pa ne vsebuje vseh v ReNSP15-25 predvidenih sprememb.

Sredstva za izvedbo nacionalnega stanovanjskega programa je dolžna zagotoviti država. Čeprav ReNSP15-25 ne vsebuje finančnega načrta, ki bi natančneje določil vire ter višino potrebnih sredstev

za izvedbo posameznih načrtovanih programov, tovrstnega finančnega načrta po sprejetju ReNSP15-25 ni oblikovalo niti ministrstvo. Poleg tega ministrstvo ni pristopilo k pripravi rešitev za vzpostavitev systemskega vira financiranja ReNSP15-25, k temu pa ga ni pozvala niti vlada. Hkrati vlada glede uvedbe davka na nepremičnine ni delovala na način, predviden v ReNSP15-25, v letu 2020 pa je odločila, da ga ne bo uvedla. Računsko sodišče je ugotovilo, da SSRS projekte iz ReNSP15-25 financira z lastnimi viri in zadolževanjem.

Aktivnosti za prenovu Strategije prostorskega razvoja Republike Slovenije so se na ministrstvu začele in v predlog nove Strategije prostorskega razvoja Republike Slovenije je ministrstvo vključilo področje stanovanj, vendar prenova strategije v obdobju, na katero se nanaša revizija, še ni zaključena.

Pri izvajanju projektov, ki so predvideni v ReNSP15-25, vlada in ministrstvo nista bila učinkovita, SSRS pa je bil delno učinkovit. Projekti so se izvajali v okviru ukrepov: Uresničevanje večje varnosti najemnih razmerij, Nova najemninska politika, Shema za mlade in Zagotovitev pogojev za energetska prenova stanovanjskega fonda.

Pri preveritvi izvajanja ukrepov je računsko sodišče med drugim ugotovilo, da je bila javna služba za najemniško upravljanje uveljavljena 19. 6. 2021 na podlagi Zakona o spremembah in dopolnitvah Stanovanjskega zakona (SZ-1E) in se je na SSRS pričela izvajati 1. 1. 2022, čeprav je bilo v ReNSP15-25 predvideno, da bo vzpostavljena v letu 2016.

Subvencije najemnin v obdobju, na katero se nanaša revizija, izplačujejo občine. Sredstva za izplačilo subvencij država povrne občinam iz proračuna ministrstva kot del stanovanjske politike in ne iz proračuna Ministrstva za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, ki je pristojno za izvajanje socialne politike. Če bi sredstva za subvencijo najemnine izplačevalo Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti in bi ta pravica bila del socialne politike, bi bila po mnenju računskega sodišča zagotovljena večja transparentnost pri spremljanju socialnih transferjev. Sprejeti Zakon o spremembah in dopolnitvah Stanovanjskega zakona (SZ-1E) ni odpravil neprofitnega najema in subvencij najemnin ter ni uvedel stroškovne najemnine in stanovanjskega dodatka.

Računsko sodišče je ugotovilo, da je SSRS pripravljala poročila o izvajanju stanovanjske politike, kljub temu pa spremljanje izvajanja stanovanjske politike in ugotavljanje doseganja ciljev ni bilo učinkovito, saj vlada in ministrstvo teh nalog nista izvedla učinkovito. SSRS je ministrstvu redno pošiljal letna in polletna poročila, v katerih so bili predstavljeni opisi opravljenega dela in aktivnosti SSRS, vendar ministrstvo, razen od SSRS, od drugih nosilcev aktivnosti ni zbiralo podatkov, potrebnih za učinkovito spremljanje stanja na stanovanjskem področju. Ministrstvo je vladi letno poročalo le o izvedenih aktivnostih SSRS in ministrstva, letne informacije za vlado o izvajanju ReNSP15-25 pa ne vsebujejo podatkov o izvedenih aktivnostih drugih nosilcev ReNSP15-25.

V ReNSP15-25 je načrtovano, da bo v Republiki Sloveniji do leta 2025 na razpolago 33.000 najemnih stanovanj v javni lasti (stanovanja SSRS, občin in občinskih stanovanjskih skladov). Uresničevanje doseganja tega cilja močno zaostaja in ga bo po oceni računskega sodišča težko doseči. Na podlagi pridobljenih podatkov je računsko sodišče ugotovilo, da se je v obdobju od leta 2011 do 30. 6. 2021, torej v 10 letih in pol, ocenjeno število najemnih stanovanj v javni lasti povečalo zgolj za 2.748. Ob koncu obdobja, na katero se nanaša revizija, pa je bilo na razpolago 24.263 teh stanovanj. Ob upoštevanju povprečne vrednosti novega stanovanja bi bilo po oceni računskega sodišča za

8.737 manjkajočih stanovanj treba zagotoviti 1.092.125.000 EUR finančnih sredstev – ob predpostavki, da bodo vsa stanovanja pridobljena z izgradnjo in ne v okviru javne službe za najemniško upravljanje.

Vlada v obdobju, na katero se nanaša revizija, ni sprejela novega akcijskega načrta za obdobje po letu 2020, saj ga ministrstvo ni pripravilo, poleg tega pa vlada ministrstva ni pozvala k pripravi analize podatkov, na podlagi katere bi ministrstvo pripravilo nov akcijski načrt za obdobje po letu 2020, kot določa ReNSP15-25.

Računsko sodišče je od vlade in ministrstva **zahtevalo predložitev odzivnega poročila** in jima **podalo priporočila** za izboljšanje poslovanja.

Kazalo

1. Uvod	9
Oprelitev revizije	9
1.1 Predstavitev revidirancev	10
1.1.1 Vlada Republike Slovenije	10
1.1.2 Ministrstvo za okolje in prostor	11
1.1.3 Stanovanjski sklad Republike Slovenije	12
1.2 Drugi deležniki, ki prispevajo k uresničevanju stanovanjske politike	14
1.3 Področje revizije	14
1.3.1 Stanovanjska pravica in stanovanjska problematika	14
1.3.2 Resolucija o nacionalnem stanovanjskem programu 2015–2025	17
1.4 Stanje in primerjave	19
1.4.1 Statistični podatki	19
1.4.2 Anketa računskega sodišča	26
1.4.2.1 Projekt: Prenova stanovanjskega fonda	26
1.4.2.2 Projekt: Gradnja stanovanj, kjer je potreba po njih največja	27
1.4.2.3 Izpolnjevanje 2 kazalnikov s stanovanjskega področja	28
1.5 Revizijski pristop	32
2. Ugotovitve	34
2.1 Podlage za izvajanje stanovanjske politike	34
2.1.1 Evidence podatkov iz Resolucije o nacionalnem stanovanjskem programu 2015–2025	34
2.1.2 Svet za stanovanjsko politiko	42
2.1.3 Spremembe predpisov	45
2.1.3.1 Spremembe stanovanjske zakonodaje	45
2.1.3.2 Priprava drugih predpisov na ministrstvu	52
2.1.3.3 Priprava drugih predpisov, pri katerih je ministrstvo sodelovalo z drugimi deležniki izvajanja stanovanjske politike	56
2.1.4 Sredstva za uresničevanje stanovanjskega programa	60
2.1.5 Izvedbeni dokumenti	66
2.2 Izvajanje projektov iz ReNSP15-25	69
2.2.1 Aktiviranje obstoječega stanovanjskega fonda	69
2.2.1.1 Uresničevanje večje varnosti najemnih razmerij	70
2.2.1.2 Vzpostavitev javne službe za najemniško upravljanje	72

2.2.2	Večja dostopnost stanovanj	83
2.2.2.1	Nova najemninska politika	83
2.2.2.2	Shema za mlade	95
2.2.2.3	Primerno bivalno okolje za starejše	101
2.2.2.4	Shema zagotavljanja namenskih stanovanjskih enot	105
2.2.3	Prenova stanovanjskega fonda	107
2.2.3.1	Zagotovitev pogojev za energetska prenova stanovanjskega fonda	108
2.2.3.2	Celovita prenova stanovanjskih sosesk	110
2.2.3.3	Funkcionalna prenova enostanovanjskih stavb	111
2.2.4	Gradnja novih stanovanj, kjer je potreba po njih največja	112
2.2.4.1	Gradnja javnih najemnih stanovanj	112
2.2.4.2	Aktivna zemljiška politika	116
2.2.4.3	Stanovanjske zadruga	119
2.2.4.4	Nakup poslovnega deleža	120
2.2.4.5	Pridobivanje stanovanj od DUTB	120
2.3	Spremljanje izvajanja ReNSP15-25	122
2.3.1	Redno spremljanje izvajanja aktivnosti oziroma projektov in ciljev	122
2.3.1.1	Letno in 5-letno spremljanje	123
2.3.1.2	Poročanje po sklopih	123
2.3.1.3	Doseganje kazalnikov ReNSP15-25	125
2.3.2	Odločitve o nadaljnjih aktivnostih in akcijski načrt za obdobje po letu 2020	130
3.	Mnenje	132
4.	Zahteva za predložitev odzivnega poročila	136
5.	Priporočila	138
6.	Priloge	140

1. Uvod

Revizijo učinkovitosti Vlade Republike Slovenije, Ministrstva za okolje in prostor in Stanovanjskega sklada Republike Slovenije pri izvajanju stanovanjske politike v obdobju od 1. 1. 2015 do 30. 6. 2021 smo izvedli na podlagi Zakona o računskem sodišču¹ (v nadaljevanju: ZRacS-1) in Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije². Sklep o izvedbi revizije³ je bil izdan 27. 5. 2021.

Naša pristojnost je na podlagi izvedene revizije podati opisno mnenje o učinkovitosti vlade, ministrstva in SSRS pri izvajanju stanovanjske politike v obdobju od 1. 1. 2015 do 30. 6. 2021.

Revizijo smo načrtovali in izvedli v skladu z mednarodnimi revizijskimi standardi, ki jih določa Napotilo za izvajanje revizij⁴, tako da smo pridobili zadostna in ustrezna zagotovila za izrek mnenja.

Opredelitev revizije

Revizija je bila opredeljena kot revizija smotrnosti poslovanja. Cilj revizije je izrek mnenja o učinkovitosti vlade, ministrstva in SSRS pri izvajanju stanovanjske politike v obdobju od 1. 1. 2015 do 30. 6. 2021.

Predmet revizije so aktivnosti vlade, ministrstva in SSRS v zvezi s pripravo in sprejetjem podlag za izvajanje Resolucije o nacionalnem stanovanjskem programu 2015–2025⁵ (v nadaljevanju: ReNSP15-25), izvajanjem projektov, ki so predvideni v ReNSP15-25, in spremljanjem izvajanja ReNSP15-25 ter ugotavljanjem doseganja ciljev, povezanih s področjem revizije, v okviru pristojnosti posameznega revidiranca, kot so navedene v točki 1.2.

Revizija se nanaša na obdobje od 1. 1. 2015 do 30. 6. 2021.

Da bi lahko izrekli mnenje o učinkovitosti poslovanja vlade, ministrstva in SSRS, smo si zastavili glavno revizijsko vprašanje, **ali so bili vlada, ministrstvo in SSRS učinkoviti pri izvajanju stanovanjske politike.**

Odgovor na glavno revizijsko vprašanje smo pridobili z odgovori na naslednja podvprašanja:

- ali sta vlada in ministrstvo pripravila in sprejela podlage za izvajanje ReNSP15-25;
- ali so vlada, ministrstvo in SSRS učinkovito izvajali projekte, ki so predvideni v ReNSP15-25;
- ali so vlada, ministrstvo in SSRS spremljali izvajanje ReNSP15-25 in ugotavljali doseganje ciljev.

¹ Uradni list RS, št. 11/01 in 109/12.

² Uradni list RS, št. 91/01.

³ Št. 320-4/2021/7.

⁴ Uradni list RS, št. 43/13.

⁵ Uradni list RS, št. 92/15.

Sodila za presojo učinkovitosti so predstavljena v točkah 2.1, 2.2 in 2.3. Poslovanje vlade, ministrstva in SSRS pri izvajanju stanovanjske politike smo ocenili kot učinkovito, če je bilo njihovo poslovanje v pretežnem delu skladno s sodili za presojo učinkovitosti. Poslovanje smo ocenili kot neučinkovito, če njihovo poslovanje v pretežnem delu ni bilo skladno s sodili za presojo učinkovitosti. V ostalih primerih je bilo poslovanje ocenjeno kot delno učinkovito.

1.1 Predstavitev revidirancev

1.1.1 Vlada Republike Slovenije

V skladu z Zakonom o Vladi Republike Slovenije⁶ (v nadaljevanju: ZVRS) je vlada organ izvršilne oblasti in najvišji organ državne uprave Republike Slovenije. V skladu z Ustavo Republike Slovenije⁷ (v nadaljevanju: ustava), zakoni in drugimi splošnimi akti Državnega zbora Republike Slovenije (v nadaljevanju: državni zbor) vlada določa, usmerja in usklajuje izvajanje politike države. Za ta namen izdaja predpise in sprejema druge pravne, politične, ekonomske, finančne, organizacijske in druge ukrepe, ki so potrebni za zagotovitev razvoja države in za urejenost razmer na vseh področjih iz pristojnosti države.

Vlado smo določili za revidiranca, ker je bila v obdobju, na katero se nanaša revizija, odgovorna za sprejemanje odločitev, vezanih na izvajanje ReNSP15-25, in se je zavezala k učinkovitemu izvajanju ReNSP15-25. Vlada je 10. 9. 2015 določila besedilo predloga ReNSP15-25, ki jo je sprejel državni zbor.

Stanovanjska politika zahteva podporo celotne vlade in odgovornost vseh resorjev ter ravni za izvrševanje sprejetih ukrepov. V ReNSP15-25 je določeno, da bo vlada vzpostavila Svet za stanovanjsko politiko, ki bo glavno telo za sprejemanje odločitev za izvajanje in zagotavljanje medresorskega sodelovanja (vanj naj bi bili vključeni vsi relevantni resorji ter predstavniki strokovne in laične javnosti) ter bo potrjeval program dela (poslovni načrt) SSRS. Na podlagi ReNSP15-25 mora vlada sprejeti vmesno in končno poročilo o učinkovitosti izvedenih ukrepov iz ReNSP15-25.

Pristojnost vlade na stanovanjskem področju ureja tudi Stanovanjski zakon⁸ (v nadaljevanju: SZ-1), na podlagi katerega vlada določi podrobnejši način in postopek za izračun neprofitnih najemnin, postopnost pri njihovi uveljavitvi ter merila in postopek za subvencioniranje najemnine.

Za delo vlade kot kolegijskega organa so v skladu z ZVRS skupno odgovorni vsi ministri, predsednik vlade pa vodi in usmerja delo vlade, skrbi za enotnost politične in upravne usmeritve vlade, usklajuje

⁶ Uradni list RS, št. 24/05 – uradno prečiščeno besedilo, 109/08, 38/10 – ZUKN, 8/12, 21/13, 47/13 – ZDU-1G, 65/14 in 55/17.

⁷ Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97 – UZS68, 66/00 – UZ80, 24/03 – UZ3a, 47, 68, 69/04 – UZ14, 69/04 – UZ43, 69/04 – UZ50, 68/06 – UZ121,140,143, 47/13 – UZ148, 47/13 – UZ90,97,99, 75/16 – UZ70a in 92/21 – UZ62a.

⁸ Uradni list RS, št. 69/03, 18/04 – ZVKSES, 47/06 – ZEN, 45/08 – ZVetL, 57/08, 62/10 – ZUPJS, 56/11 – odl. US, 87/11, 62/10 – ZUPJS, 40/11 – ZUPJS-A, 40/12 – ZUJF, 14/17 – odl. US, 27/17, 59/19, 189/20 – ZFRO in 90/21.

delo ministrov in predstavlja vlado. V obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije so vlado vodili predsedniki vlade:

- dr. Miroslav Cerar do 13. 9. 2018;
- Marjan Šarec od 13. 9. 2018 do 13. 3. 2020;
- Ivan Janša od 13. 3. 2020 do 1. 6. 2022;
- dr. Robert Golob od 1. 6. 2022.

1.1.2 Ministrstvo za okolje in prostor

Ministrstvo v skladu z Zakonom o državni upravi⁹ (v nadaljevanju: ZDU-1) opravlja naloge na stanovanjskem področju. Sektor za stanovanja na ministrstvu je pristojen za spremljanje stanja in za razvoj ter pripravo rešitev na področju stanovanj, nepremičninskega posredovanja in poslovnih stavb. Na podlagi SZ-1 izvaja registracijo neprofitnih stanovanjskih organizacij¹⁰ (v nadaljevanju: NSO) in o tem vodi register ter sprejema akte, s katerimi podrobneje ureja področje dodeljevanja neprofitnih stanovanj v najem, določitev vrednosti stanovanj, za katera se zaračunava neprofitna najemnina, podrobnejše pogoje za določitev statusa NSO¹¹, način poslovanja in nadzor nad delovanjem NSO.¹²

Ministrstvo smo določili za revidiranca, ker ReNSP15-25 določa, da je nosilec izvajanja ReNSP15-25 in na njeni podlagi izvaja naslednje naloge:

- oblikuje in vodi stanovanjsko politiko;
- vodi prostorsko politiko (zemljiška politika, urbana prenova, usmeritev za lokalne prostorske akte);
- pripravlja področno zakonodajo in nudi administrativno podporo Svetu za stanovanjsko politiko;

⁹ Uradni list RS, št. 113/05 – uradno prečiščeno besedilo, 89/07 – odl. US, 126/07 – ZUP-E, 48/09, 8/10 – ZUP-G, 8/12 – ZVRS-F, 21/12, 47/13, 12/14, 90/14, 51/16, 36/21, 82/21 in 189/21.

¹⁰ Drugi odstavek 151. člena ZS-1 določa, da zaradi zagotavljanja javnega interesa pridobi pravna oseba status NSO z vpisom v register NSO. V register se lahko vpiše pravna oseba, ki je ustanovljena kot gospodarska družba, katere dejavnost je pridobivanje, upravljanje, oddajanje in prodaja stanovanj. Za vpis v register mora gospodarska družba predložiti statut družbe in izjavo, da ministrstvu dovoljuje pregled poslovanja z vidika spoštovanja s tem zakonom in pravilnikom predpisanih pogojev.

¹¹ Na podlagi Pravilnika o posebnih pogojih delovanja neprofitnih stanovanjskih organizacij (Uradni list RS, št. 64/93 in 69/03 – SZ-1) je NSO pravna oseba, ki upravlja bodisi lasten fond neprofitnih stanovanj bodisi fond stanovanj, ki jih poseduje ali z njimi kako drugače razpolaga oziroma bo razpolagala v imenu lastnikov (neprofitnih najemnih stanovanj ali lastnih stanovanj) 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.

¹² SZ-1 določa tudi druge pristojnosti ministrstva, ki se nanašajo na druga področja, ki jih mora podrobneje urediti s podzakonskim predpisom, kot so označevanje stanovanj in stanovanjskih enot, normativi in pogoji za oskrbovana stanovanja v večstanovanjskih stavbah, posli upravljanja in pooblastila upravnika, navodilo o izdelavi poročila o upravnikovem delu.

- izvaja koordinacijo drugih resorjev za izvajanje ukrepov na stanovanjskem področju, kot so resorji za socialne zadeve, javne finance, davčno politiko, gospodarski razvoj, energetiko, prostor in drugo;
- vodi spremljanje uspešnosti izvajanja ReNSP15-25 na podlagi podatkov, ki mu jih letno zagotavljajo nosilci posameznih aktivnosti;
- pripravi letno in vmesno poročilo (po koncu polovice obdobja, na katero se nanaša sprejeta ReNSP15-25) ter končno poročilo o izvajanju ReNSP15-25.

Ministrstvo je nosilec aktivnosti, ki so v ReNSP15-25 načrtovane v okviru projektov (več o tem v točki 2).

Ministrstvo je usmerjalo in koordiniralo izvajanje ReNSP15-25 v medresorskih skupinah za izvedbo posameznih aktivnosti v okviru projekta Večja dostopnost do stanovanja za ranljivejše skupine prebivalstva.

Odgovorne osebe ministrstva v obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije so:

- Irena Majcen od 18. 9. 2014 do 13. 9. 2018;
- Jure Leben od 13. 9. 2018 do 20. 3. 2019, do 27. 3. 2019 opravljal tekoče posle;
- Simon Zajc od 27. 3. 2019 do 13. 3. 2020;
- mag. Andrej Vizjak od 13. 3. 2020 do 1. 6. 2022;
- Uroš Brežan od 1. 6. 2022.

1.1.3 Stanovanjski sklad Republike Slovenije

SSRS je bil ustanovljen leta 1991. Pogoje njegovega poslovanja na podlagi Zakona o javnih skladih¹³ (v nadaljevanju: ZJS-1) določa Akt o ustanovitvi Stanovanjskega sklada Republike Slovenije kot javnega sklada¹⁴. SSRS je na podlagi SZ-1 javni finančni in nepremičninski sklad, ustanovljen za financiranje in izvajanje nacionalnega stanovanjskega programa, spodbujanje stanovanjske gradnje, prenove in vzdrževanja stanovanj in stanovanjskih stavb¹⁵, in je pristojen, da:

- daje dolgoročna posojila z ugodno obrestno mero fizičnim in pravnim osebam za pridobivanje neprofitnih najemnih stanovanj;
- daje dolgoročna posojila z ugodno obrestno mero fizičnim osebam za pridobivanje lastnih stanovanj in stanovanjskih stavb z nakupom, gradnjo ali za vzdrževanje in rekonstrukcijo stanovanj in stanovanjskih stavb;
- investira v gradnjo stanovanj in stavbna zemljišča;
- daje pomoč pri odplačevanju posojil;
- posluje z nepremičninami z namenom zagotavljanja javnega interesa;

¹³ Uradni list RS, št. 77/08, 8/10 – ZSKZ-B in 61/20 – ZDLGPE.

¹⁴ Uradni list RS, št. 6/11, 60/17, 17/18, 4/19 in 31/21.

¹⁵ 146. člen SZ-1.

- zagotavlja finančne spodbude za dolgoročno stanovanjsko varčevanje, zlasti v obliki premij za hranilne vloge fizičnih oseb;
- spodbuja različne oblike zagotavljanja lastnih in najemnih stanovanj: z rentnim odkupom stanovanj in njihovim oddajanjem v najem, s prodajo stanovanj na časovni zakup (lizing), s sovlaganjem z javnimi ali zasebnimi investitorji in podobno;
- izvaja javni najem stanovanj;
- opravlja druge zakonske naloge in naloge za izvajanje nacionalnega stanovanjskega programa.

SSRS smo določili za revidiranca, ker ReNSP15-25 določa, da je njen glavni izvajalec, ki izvaja aktivnosti v okviru projektov.

Za sprejem politike SSRS je na podlagi druge alineje 13. člena ZJS-1 pristojen ustanovitelj, v tem primeru vlada, ki na podlagi drugega odstavka 4. člena Akta o ustanovitvi Stanovanjskega sklada Republike Slovenije kot javnega sklada izvršuje pravice in dolžnosti ustanovitelja SSRS. V letu 2016 je SSRS na podlagi usmeritev iz ReNSP15-25 pripravil Poslovno politiko 2017–2020¹⁶ (v nadaljevanju: Poslovna politika SSRS 17-20) ter s tem spremenil svoje delovanje iz pridobitelja stanovanj, namenjenih prodaji fizičnim osebam, v vlogo pridobitelja in graditelja najemnih stanovanj za povečanje obsega javnega najemnega fonda. V letu 2020 je SSRS pripravil Poslovno politiko Stanovanjskega sklada RS 2021–2025¹⁷ (v nadaljevanju: Poslovna politika SSRS 21-25). V obdobju, na katero se nanaša revizija, je vlada sprejela 4 poslovne in finančne načrte SSRS (v nadaljevanju PFN SSRS).¹⁸

SSRS na podlagi ReNSP15-25 ministrstvu letno poroča o izvajanju aktivnosti, ki so zanj predvidene v ReNSP15-25.

SSRS je aktivno sodeloval v vseh medresorskih skupinah za izvedbo posameznih aktivnosti v okviru projekta Večja dostopnost do stanovanja za ranljivejše skupine prebivalstva.

SSRS je objavil 3 javne razpise za mlade, stare od 18 do 29 let, ki prvič rešujejo stanovanjsko vprašanje, in za potrebe skupinskega najema za mlade. Projektu se je pridružila tudi Občina Idrija. SSRS je prav tako aktivno sodeloval pri izvedbi podpore in pomoči družinam, ki so bile prisiljeno izseljene, ter pri podpori in pomoči socialno najšibkejšim državljanom na območju Republike Slovenije.

¹⁶ Sklep vlade, št. 47602-18/2016/3 z dne 22. 9. 2016), [URL: https://ssrs.si/wp-content/uploads/2017/10/Poslovna_politika_2017-2020-2.pdf-2.pdf], 31. 1. 2022.

¹⁷ Sklep vlade, št. 47602-2/2021/3 z dne 11. 3. 2021, [URL: [http://84.39.218.201/MANDAT20/VLADNAGRADIVA.NSF/18a6b9887c33a0bdc12570e50034eb54/bfba95c70a4ac6a9c1258687004c54a1/\\$FILE/POTR_03-Poslovna_politika_2021-2025_27-1-2021_za_NS_S.pdf](http://84.39.218.201/MANDAT20/VLADNAGRADIVA.NSF/18a6b9887c33a0bdc12570e50034eb54/bfba95c70a4ac6a9c1258687004c54a1/$FILE/POTR_03-Poslovna_politika_2021-2025_27-1-2021_za_NS_S.pdf)], 31. 1. 2022.

¹⁸ Vlada je sprejela PFN SSRS za leti 2015 in 2016 dne 28. 5. 2015 (št. 47602-3/2015/10; soglasje Nadzornega sveta SSRS na 15. redni seji z dne 22. 12. 2014), PFN SSRS za leti 2017 in 2018 dne 20. 12. 2016 (št. 47602-25/2016/6; soglasje Nadzornega sveta SSRS na 31. redni seji z dne 26. 10. 2016 in 31. korespondenčni seji od 16. do 19. 12. 2016), PFN SSRS za leti 2019 in 2020 dne 22. 5. 2018 (št. 47602-15/2018/4; soglasje Nadzornega sveta SSRS na 42. redni seji z dne 9. 3. 2018) in PFN SSRS za leti 2021 in 2022 dne 1. 6. 2021 (št. 47602-9/2021/6; soglasje Nadzornega sveta SSRS na 77. redni seji z dne 31. 2. 2021 in 78. korespondenčni seji z dne 21. 4. 2021). SSRS mora tudi na podlagi vsakoletnih zakonov o izvrševanju proračuna kot posredni uporabnik proračuna letno posredovati pristojnemu ministrstvu finančni načrt in program dela in polletno in letno poročati o njunem izvajanju.

Odgovorni osebi SSRS v obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije sta:

- dr. Žiga Andoljšek, direktor, od 17. 5. 2012 do 30. 6. 2015¹⁹;
- mag. Črtomir Remec, direktor, od 1. 7. 2015 dalje²⁰.

1.2 Drugi deležniki, ki prispevajo k uresničevanju stanovanjske politike

V izvajanje ukrepov stanovanjske politike so poleg revidirancev vključeni tudi drugi nosilci aktivnosti, kot so Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti²¹ (v nadaljevanju: MDDSZ), Ministrstvo za finance (v nadaljevanju: MF), Finančna uprava Republike Slovenije (v nadaljevanju: FURS), Nepremičninski sklad PIZ, d.o.o. (v nadaljevanju: NS PIZ), Geodetska uprava Republike Slovenije (v nadaljevanju: GURS) in Eko sklad, j.s. (v nadaljevanju: Eko sklad) na nacionalni ravni ter lokalne skupnosti in stanovanjski skladi na lokalni ravni. Predvidene aktivnosti za akterje so določene v akcijskem načrtu, ki je priloga 1 ReNSP15-25. Poleg naštetih imajo na tem področju pomembno vlogo tudi NSO. Podpore pri izvajanju ukrepov na lokalni ravni predstavljajo tudi razne nevladne organizacije, ki se ukvarjajo predvsem s stanovanjskim vprašanjem najbolj ogroženih skupin prebivalstva in osveščajo o različnih alternativnih možnostih reševanja stanovanjskega vprašanja (na primer stanovanjske zadruge) in pomenu spreminjanja bivalnih navad za večjo kakovost bivanja (dnevni centri, medgeneracijski centri, energetske pisarne). Nevladne organizacije in NSO so sodelovale tudi v okviru delovnih skupin, ki so bile oblikovane za izvajanje posameznih projektov iz ReNSP15-25.

1.3 Področje revizije

1.3.1 Stanovanjska pravica in stanovanjska problematika

Ustava v poglavju o gospodarskih in socialnih razmerjih vsebuje določbo²², ki določa, da država ustvarja možnosti, da si državljani lahko pridobijo primerno stanovanje, ustava pa ne jamči stanovanjske pravice kot ene od človekovih pravic. Stanovanje ima kot posebna socialna dobrina v vsaki družbi poseben pomen. Je pomemben element socialne varnosti in dostojanstva

¹⁹ Dne 22. 1. 2015 je Nadzornemu svetu SSRS podal odstopno izjavo z mesta direktorja. Vlada je 21. 5. 2015 izdala odločbo, s katero je dr. Žiga Andoljšek z dne 30. 6. 2015 razrešila z mesta direktorja SSRS.

²⁰ Vlada je 21. 5. 2015 izdala odločbo, s katero ga je imenovala na mesto direktorja za obdobje od 1. 7. 2015 do najdlje 30. 6. 2019. Dne 30. 5. 2019 ga je vlada s sklepom imenovala za direktorja za obdobje od 1. 7. 2019 do 30. 6. 2023.

²¹ Določa socialne standarde na področju stanovanj, izvaja mehanizem dodeljevanja stanovanjskega dodatka, izvaja socialne programe, vezane na stanovanjsko oskrbo, in določa potrebe po stanovanjih za ranljive skupine.

²² 78. člen ustave.

posameznika, ki sta temelj vseh človekovih pravic. Evropska socialna listina²³, ki zavezuje države pogodbenice – članice Sveta Evrope, med pravicami navaja, da ima vsakdo pravico do nastanitve.²⁴

Stanovanjske razmere na številne načine vplivajo na kakovost življenja ljudi: zagotavljajo zatočišče, varnost, zasebnost ter prostor za sprostitev, učenje, delo in življenje. Stanovanje je povezano tudi z lokalnim okoljem, in sicer v smislu lahkega dostopa do varstva otrok, izobraževalnih ustanov, zaposlitve, možnosti za rekreacijo, trgovin, javnih storitev in podobno. Financiranje nakupa ali najema stanovanja je pomembno vprašanje za številna gospodinjstva, ki je pogosto povezano s kakovostjo stanovanja. Evropska unija na tem področju nima posebnih pristojnosti, temveč so za to področje pristojne nacionalne vlade, ki oblikujejo svojo stanovanjsko politiko. Države članice Evropske unije se spopadajo s podobnimi izzivi, na primer: kako obnoviti stanovanjski fond, kako pomagati mladim in ranljivejšim skupinam pri vstopanju na stanovanjski trg ter kako spodbujati energijsko učinkovitost med lastniki stanovanj. Vprašanja o socialnih stanovanjih, breždomstvu ali vključevanju so pomembna v okviru agende Evropske unije o socialni politiki. Listina Evropske unije o temeljnih pravicah²⁵ določa, da "v boju proti socialni izključenosti in revščini Unija priznava in spoštuje pravico do socialne pomoči in pomoči pri pridobitvi stanovanj, ki naj zagotovita dostojno življenje vsem, ki nimajo zadostnih sredstev, v skladu s pravili, ki jih določajo pravo Unije ter nacionalne zakonodaje in običaji".

Pri boju proti revščini in socialni izključenosti imajo v Evropi pomembno mesto tudi revne stanovanjske soseske, v katerih je mogoče najti koncentracijo slabih stanovanjskih razmer in ranljivega prebivalstva, ki je socialno in prostorsko odrezano od glavnine. Primerno stanovanje sodi med zmožnosti, ki življenje naredijo polno človeško. Primerno stanovanje je pogoj za človekovo samospoštovanje, dostojanstvo in družbeni ugled.²⁶

Organizirana stanovanjska gradnja je preplet različnih pristopov k reševanju stanovanjske krize. Ekonomske, družbene, vojne in politične razmere v 20. stoletju so stanovanjske razmere zaostrovali, obenem pa so tudi razvijale številne velikopotezne rešitve stanovanjskega problema za dinamično, hitro spreminjajočo se družbo. Stanovanjska kriza je morda res kontinuirana in kronična, vendar to ne pomeni, da je bila vedno enako zaostrena. Na vprašanje, kaj je sodobno, zdravo, ekonomično, okolju prijazno, velikodušno in prilagodljivo stanovanje, moramo danes iskati nove odgovore. Pri njihovem iskanju se lahko naslonimo na številne realizirane vzore, pa tudi na kritično analizo spregledanih priložnosti. V preteklih sto letih so na območju današnje Republike Slovenije že obstajale številne raznolike oblike organizirane gradnje stanovanj. Svetovna zdravstvena in z njo povezana ekonomska kriza sta na novo spisali pomen in vlogo stanovanja. Ogromne razlike v stanovanjskih razmerah so postale še bolj vidne, dom pa je še izraziteje postal tudi delovno mesto in pred inflacijo varna finančna investicija. Primerno veliko, varno in zdravo stanovanje je za mnoge

²³ Zakon o ratifikaciji Evropske socialne listine (spremenjene) (Uradni list RS – Mednarodne pogodbe, št. 7/99).

²⁴ Varuh človekovih pravic, [URL: <https://www.varuh-rs.si/porocila-projekti/publikacije-gradiva/posebna-porocila/problematika-najemnikov-v-denacionaliziranih-stanovanjih/4-ocena-stanja/41-pravica-do-stanovanja/>], 20. 10. 2021.

²⁵ UL C št. 326 z dne 26. 10. 2012, str. 391, [URL: https://ec.europa.eu/info/aid-development-cooperation-fundamental-rights/your-rights-eu/eu-charter-fundamental-rights_sl], 14. 1. 2022.

²⁶ Stanovanjski primanjkljaj v Sloveniji: problem, ki ga ni?, TEORIJA IN PRAKSA let. 42, 4–6/2005, [URL: http://dk.fdv.uni-lj.si/db/pdfs/tip20054-6_Mandic_Filipovic.pdf], 11. 1. 2022.

še vedno le želja, na katero prosti trg ne odgovarja z novimi in naprednimi rešitvami. V obdobju podnebnih sprememb in okoljske krize, zaostrenih ekonomskih in družbenih negotovosti ter pereče potrebe po oblikovanju zložnega trajnostnega razvoja mora reševanje stanovanjskega vprašanja postati osnovno razvojno vprašanje prihodnosti.²⁷

Reševanje stanovanjske problematike presega kratkoročne načrte, letne proračune in en politični mandat, načrtovati se mora dolgoročno in strateško. Uspešna stanovanjska politika najprej zahteva dolgoletno spremljanje bivalnih navad prebivalcev, te pa so posledica več dejavnikov – dela, ekonomije, izobrazbe, zdravja, demografije in socialnih odnosov, nato je treba oblikovati odziv na te dejavnike s sprejetjem nacionalnega stanovanjskega programa, na koncu pa sledi učinkovita izvedba te strategije kot odgovor na bivalne potrebe in zmožnosti posameznikov. Reševanje stanovanjske problematike je temeljna socialna tema in je v javnem interesu. Stanovanjska politika ima na blaginjo prebivalcev izredno močan vpliv.²⁸ Vpliv pa ima tudi na gospodarski razvoj, logistične povezave, spremljajočo se infrastrukturo in okolje.

V Sloveniji se dostop do stanovanj in stanovanjskih virov največkrat realizira po neformalni poti znotraj družin in pri tem so razmere pri nas podobne južноеvropskim familiarnim sistemom, v katerih se zadeve rešujejo v okviru družine, veliko manj pa na trgu ali s socialnimi programi države. Stanovanjski položaj mladih generacij je zelo odvisen od položaja in zmožnosti njihovih staršev, tisti, ki nimajo materialnega zaledja pri starših, pa se morajo znajti sami. Ker je neprofitnih najemnih stanovanj veliko premalo, so prepuščeni tržnemu najemu, ki pa je neurejen in omogoča številne kršitve pravic najemnikov.²⁹ Slovenija je v položaju, ko:³⁰

- stanovanj primanjkuje na lokacijah, kjer je povpraševanje po njih največje;
- primanjkuje najemnih stanovanj;
- je delež zasebnih stanovanj zelo visok;
- se stanovanjski fond stara – ne ustreza energetskim in funkcionalnim standardom;
- s strani investorjev ni interesa za vlaganje v stanovanjsko gradnjo v javnem interesu;
- podpora razvoju najemnega trga v obstoječi zakonodaji ni zadostna;
- je mobilnost prebivalstva nizka – glede na potrebe v določenem življenjskem obdobju.

Privatizacija velikega dela najemnih stanovanj, ki je bila značilna za vse srednjeevropske in vzhodnoevropske države, je imela za posledico to, da se je sektor socialnih stanovanj zelo zmanjšal

²⁷ Zbornik IŠČEM STANOVANJE ... Sto let organizirane stanovanjske gradnje, [URL: <https://mao.si/razstava/iscem-stanovanje-sto-let-organizirane-stanovanjske-gradnje/>], 20. 10. 2021.

²⁸ Povzeto po članku Deus ex machina za stanovanja. [URL: <https://outsider.si/nina-granda-stanovanja-na-sreco/>], 29. 9. 2021.

²⁹ Stanovanja govorijo o (ne)zdravju družb, Kaj je javni interes v urejanju prostora?, Zbirka prispevkov Zborov za prostor, IPoP – Inštitut za politike prostora, 2018, [URL: <https://ipop.si/wp/wp-content/uploads/2019/02/IPOP-Zbori-za-prostor-web.pdf>], 12. 1. 2022.

³⁰ Zakon o spremembah in dopolnitvah Stanovanjskega zakona – SZ-1E – predlog za obravnavo, ministrstvo, št. 007-296/2020/195 z dne 21. 12. 2020, [URL: [http://84.39.218.201/MANDAT20/VLADNAGRADIVA.NSF/18a6b9887c33a0bdc12570e50034eb54/23eb99bb64594297c125864500498c3a/\\$FILE/VG_SZ_1E_P.pdf](http://84.39.218.201/MANDAT20/VLADNAGRADIVA.NSF/18a6b9887c33a0bdc12570e50034eb54/23eb99bb64594297c125864500498c3a/$FILE/VG_SZ_1E_P.pdf)], 29. 9. 2021.

in za najbolj ranljive skupine pustil le malo priložnosti za stanovanje. Sektor socialnih stanovanj ima poleg majhnega obsega in nizke razpoložljivosti tudi druge težave. Ima relativno nizke prostorske standarde, saj so stanovanja na splošno majhna, stanovanjski stroški v njih pa so visoki. Občinski stanovanjski skladi so premajhni, da bi spremljali potrebe najranljivejših prebivalcev. Pritisk na stanovanjske sklade se je povečal tudi z gospodarsko krizo, ob kateri se je povečalo tudi število ranljivih.³¹

Za upokojence in ljudi z nižjimi dohodki se zdi neprofitno najemno stanovanje edina sprejemljiva rešitev in če bi se ponudile drugačne rešitve ostalim skupinam, bi morda lažje zadovoljili potrebe te skupine. Za višje izobražene, a z nizkimi dohodki, in za posameznike, ki bivajo v zasebnih najemnih stanovanjih, so sprejemljive tudi nove ponujene rešitve, na primer stanovanjska zadruga. Za uresničitev take rešitve je potrebna dodatna podpora države in/ali občin ter javnih stanovanjskih skladov. Slednji imajo primarno vlogo ne le v razvoju neprofitnih stanovanj, ampak tudi pri iskanju novih in inovativnih načinov za omogočanje večje ponudbe dostopnih stanovanj. Na teh ravneh je pomembno sodelovanje z nevladnimi organizacijami, ki delujejo kot posrednik med najranljivejšimi skupinami in najemodajalci oziroma stanovanjskimi skladi. Nove rešitve pa ne smejo nadomestiti obstoječih in ohranitev oziroma povečevanje ponudbe neprofitnih stanovanj mora ostati prioriteta. Poleg tega je treba pozornost usmeriti tudi v ohranitev primerne stanovanjskega standarda – še posebej zato, ker posamezniki v stanovanjski stiski sprejemajo tako nižanje standardov. Zaradi finančnih pritiskov namreč obstaja nevarnost nižanja stanovanjskega standarda kot načina zmanjševanja stroškov. Ključen izziv stanovanjske politike torej pomeni širitev instrumentov in s tem različnih možnosti za najranljivejše skupine prebivalstva.³²

1.3.2 Resolucija o nacionalnem stanovanjskem programu 2015–2025

V skladu s 142. členom SZ-1 je naloga države, da določi nacionalni stanovanjski program in tako je državni zbor 24. 11. 2015 sprejel ReNSP15-25. ReNSP15-25 predstavlja drugo generacijo dokumenta³³, s katerim država oblikuje aktivno stanovanjsko politiko, s katero prispeva k doseganju ciljev, zastavljenih v svojih razvojnih, prostorskih in socialnih razvojnih programih, k ureditvi razmer na stanovanjskem področju in k dolgoročnemu zagotavljanju kakovosti bivanja za vse prebivalce.

Iz ReNSP15-25 izhaja, da so bile aktivnosti države pred njenim sprejemom usmerjene predvsem na področje socialnih transferjev za zagotavljanje stanovanjske varnosti prebivalstva, medtem ko sta bila gospodarski in prostorski vpliv stanovanjskega razvoja zapostavljena. Tabela 1 prikazuje stanje na posameznih področjih, dolgoročne cilje za oblikovanje učinkovite in uravnotežene stanovanjske oskrbe ter predvidene aktivnosti za doseganje teh ciljev, ki izhajajo iz ReNSP15-25.

³¹ Alternative socialnemu stanovanju: pogledi proslincev o različnih možnostih, Urbani izziv, letnik 26, št. 1, 2015, [URL: <http://urbani-izziv.uirs.si/Portals/urbaniizziv/Clanki/2015/urbani-izziv-2015-26-01-001.pdf>], 20. 10. 2021.

³² Alternative socialnemu stanovanju: pogledi proslincev o različnih možnostih.

³³ Predhodni Nacionalni stanovanjski program je veljal za obdobje od leta 2000 do leta 2009 (Uradni list RS, št. 43/00).

Tabela 1 Ugotovljeno stanje, dolgoročni cilji in predvidene prednostne aktivnosti v ReNSP15-25

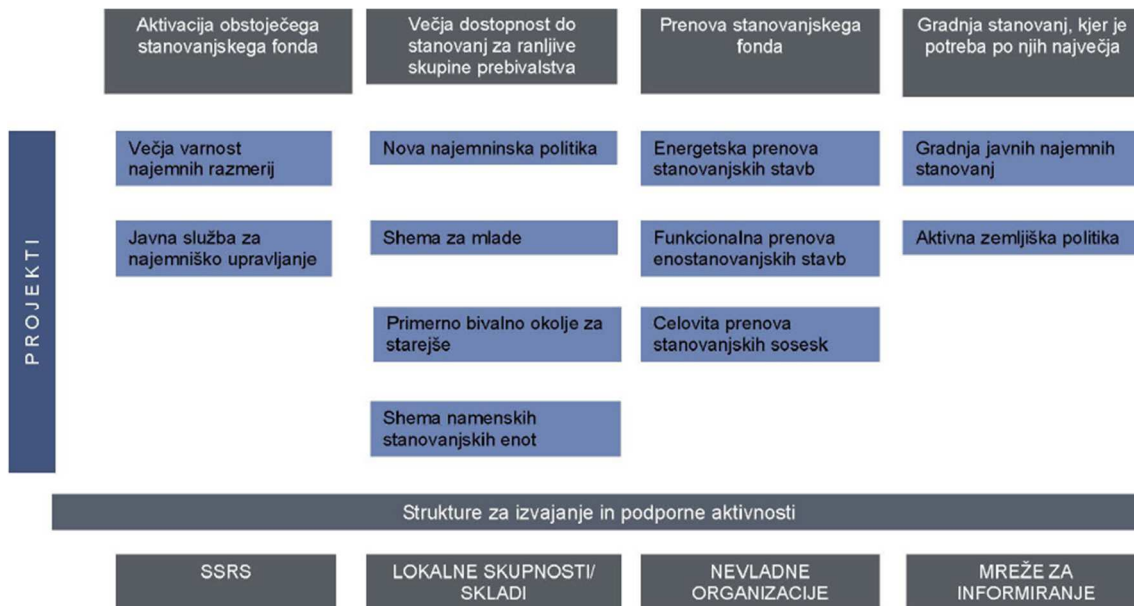
Ocena ugotovljenega stanja	Dolgoročni cilji ReNSP15-25	Predvidene prednostne aktivnosti
Pomanjkanje stanovanj glede na povpraševanje je značilno za mesta in mestna središča. Razpoložljivost stanovanj v obrobnih, manj perspektivnih območjih presega potrebe prebivalstva.	Uravnotežena ponudba primernih stanovanj.	Zagotavljanje uravnotežene ponudbe stanovanj z: <ul style="list-style-type: none"> aktivacijo obstoječega nenaseljenega stanovanjskega fonda; gradnjo zlasti najemnih stanovanj.
Pomanjkanje primernih stanovanj za ciljne (ranljivejše) skupine prebivalstva. Pomanjkanje najemnih stanovanj. Na neprofitno stanovanje čaka 6.600 gospodinjstev, od tega tretjina v Ljubljani. ¹⁾	Lažja dostopnost do stanovanj.	Povečanje ponudbe stanovanj. Uvedba različnih finančnih ukrepov in spodbud.
Za Slovenijo je značilen visok delež starih, neprenovljenih stanovanj. V letu 2012 je 32 % gospodinjstev živelo v stanovanjih v slabem stanju.	Kakovostna in funkcionalna stanovanja.	Zagotavljanje pogojev za prenovo obstoječih stavb.
Majhna stanovanjska mobilnost je posledica pomanjkljive ponudbe, ki je neprilagojena potrebam posameznika ali gospodinjstvom v določenem časovnem obdobju. Največji potencial predstavljajo: <ul style="list-style-type: none"> mlajše generacije, ki si brez pomoči staršev ne morejo zagotoviti primerne stanovanja; starejši prebivalci, ki ne zmorejo nositi stroškov vzdrževanja prevelikih stanovanj. 	Večja stanovanjska mobilnost prebivalstva za racionalnejšo razporeditev po obstoječem stanovanjskem fondu.	Zagotavljanje ustrezne ponudbe stanovanj. Osveščanje prebivalstva s spodbujanjem novih oblik socialnih pomoči in sodelovanja.

Opomba: ¹⁾ Podatek se nanaša na čas priprave ReNSP15-25.

Vir: ReNSP15-25.

V ReNSP15-25 je poudarjeno, da izvajanje ReNSP15-25 ni le naloga ministrstva in da je stanovanjsko področje celovita politika, ki zahteva podporo celotne vlade in odgovornost vseh resorjev ter ravni za izvrševanje sprejetih ukrepov. Poleg tega je poudarjeno, da se z aktivnim pristopom k doseganju zastavljenih ciljev ustvarjajo pogoji za uspešno gospodarsko rast, saj stanovanjska oskrba, ki ustreza potrebam prebivalstva, podpira razvoj gospodarstva, zmanjšuje motorni promet in posledično izpuste iz prometa in skrbi za racionalno rabo virov. Država, ki svojim prebivalcem zagotavlja možnosti in pogoje, da si v različnih življenjskih obdobjih priskrbijo svojim potrebam in možnostim primerno stanovanje, zagotavlja enake možnosti za vse, povečuje socialno varnost, odpravlja revščino in prispeva k trajnostnemu obnavljanju prebivalstva v pogojih dolgožive družbe.

Iz ReNSP15-25 izhaja, da je državni zbor s sprejemom ReNSP15-25 ustvaril pogoje za izvajanje ustavno zapisane možnosti izbire pri reševanju stanovanjskega vprašanja za vse prebivalce, določil splošne cilje na področju stanovanjske oskrbe ter ustvaril okolje, v katerem je dolgoročno mogoče izvajati ukrepe za doseganje zastavljenih ciljev. Za realizacijo zastavljenih ciljev ReNSP15-25 opredeljuje 4 sklope projektov in ukrepe za posamezne projekte, ki naj bi bili realizirani do leta 2025. Slika 1 prikazuje projekte po prednostnih sklopih, kot jih določa ReNSP15-25.

Slika 1 Shema programa projektov po prednostnih sklopih v obdobju od leta 2015 do leta 2025

Vir: ReNSP15-25.

Posebno pozornost ReNSP15-25 namenja ustvarjanju razmer za zagotavljanje kakovosti bivanja za različne ciljne skupine prebivalstva in v obliki celovitih paketov pristopa k reševanju stanovanjske problematike:

- mladih; spodbuja se najem in povečanje dostopnosti najemnega stanovanjskega fonda, ureditev najemnih razmerij, usmerjanje novogradnje v zagotavljanje javnih najemnih stanovanj;
- starejših prebivalcev; osredotoča se na varovana oziroma oskrbovana stanovanja, iskanje rešitev energetske in funkcionalne prenove ter prilagoditve potrebam starejših.

1.4 Stanje in primerjave

1.4.1 Statistični podatki

Eurostat³⁴ navaja, da je dostojno stanovanje po dostopni ceni in v varnem okolju osnovna človekova potreba in po mnenju mnogih človekova pravica ter da je izpolnjevanje te potrebe, ki bi ublažilo revščino in socialno izključenost, v številnih evropskih državah še vedno oteženo.³⁵ Podatki,

³⁴ Eurostat je statistična služba Evropske unije, odgovorna za objavo kakovostnih, vseevropskih statističnih podatkov in kazalnikov, ki omogočajo primerjavo med državami in regijami.

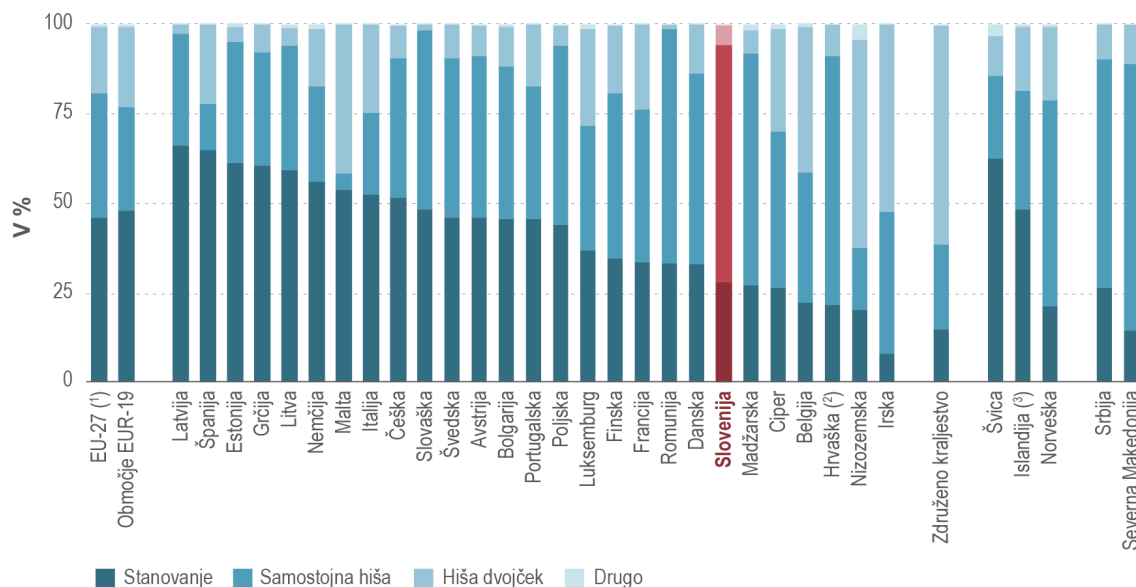
³⁵ [URL: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Archive:Housing_statistics/sl#Stanovanjsko_razmerje], 10. 1. 2022.

uporabljeni v tej točki revizijskega poročila, izhajajo predvsem iz statistike raziskave Evropske unije o dohodkih in življenjskih pogojih (EU-SILC)³⁶.

Stanovanjska politika je v pristojnosti nacionalnih držav in v njej se odlikavajo kulturnozgodovinske razlike, vendar pa je o stanovanjskih razmerah na mednarodni ravni mogoče najti le malo podatkov. Že v statistikah Evropske unije je stanovanjskih podatkov malo, pa tudi v specifičnih stanovanjskih statistikah so kazalci stanovanjske ravni maloštevilni, pogosto pa jih spremljajo oznake, da v neki državi podatek ni dosegljiv v nekem obdobju ali pa podatek sploh ni dosegljiv, v opombah pa je navedeno, da se podatek nanaša le na specifičen tip stanovanja (na primer naseljeno oziroma nenaseljeno, stalna bivališča) ali na specifično opredelitev uporabne površine, sobe, kuhinje in podobno.³⁷

Po podatkih Eurostata je leta 2018 v Evropski uniji (v nadaljevanju: EU-27) 46 % ljudi živelo v stanovanjih, skoraj petina (18,6 %) v dvojkah in več kot tretjina (34,7 %) v samostojnih hišah (Slika 2).

Slika 2 Razporeditev prebivalstva po vrsti stanovanja v EU-27 v letu 2018



Opomba: (1) Ocene.

(2) Drugo: nepomembno.

(3) 2016.

Vir: podatki Eurostata.

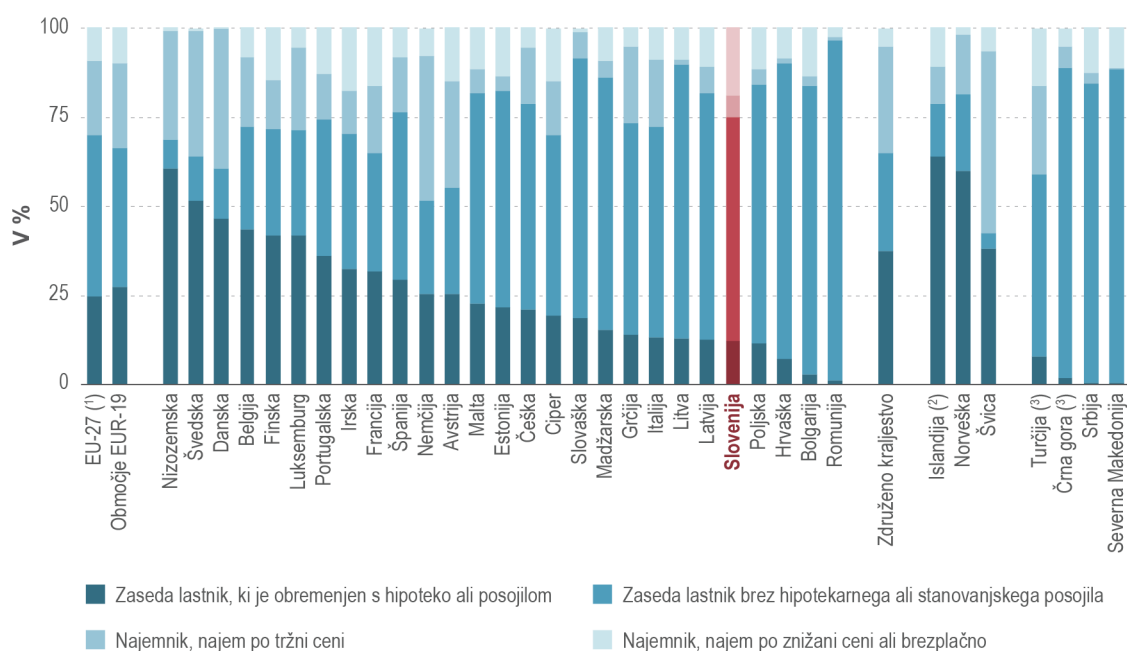
³⁶ Raziskovanje EU-SILC se izvaja vsako leto ter je glavno raziskovanje za merjenje dohodka in življenjskih pogojev v Evropi. Referenčna populacija so vsa zasebna gospodinjstva in njihovi trenutni člani, ki prebivajo na ozemlju zadevne države članice v času zbiranja podatkov; osebe, ki živijo v skupinskih gospodinjstvih in ustanovah, so na splošno izvzete iz ciljne populacije. Podatki o Evropski uniji in evroobmočju so povprečja nacionalnih podatkov, utežena glede na število prebivalcev, [URL: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Archive:Housing_statistics/sl#Cenovna_dostopnost_stanovanj], 15. 1. 2022.

³⁷ Stanovanjski primanjkljaj v Sloveniji: problem, ki ga ni?

Največji delež ljudi, ki so živeli v stanovanjih, je bil v Latviji (66,2 %). V Sloveniji je v stanovanjih živel 28 % ljudi. Delež ljudi, ki so živeli v samostojnih hišah, je bil med državami EU-27 največji na Hrvaškem (69,7 %), sledi ji Slovenija s 66,2 %. O največjem deležu ljudi, ki živijo v dvojčkih, je poročala Nizozemska (58 %), medtem ko je v Sloveniji v dvojčkih živel samo 5,5 % ljudi.

V EU-27 je leta 2018 v lastniških stanovanjih živel 70 % oseb, 20,8 % je bilo najemnikov v stanovanjih z najemnino po tržni ceni, 9,3 % najemnikov pa je živel v stanovanjih, za katera so plačevali znižano najemnino ali pa jim za nastanitev ni bilo treba plačevati (Slika 3). Več kot polovica prebivalstva v vsaki državi EU-27 je živel v lastniških stanovanjih, od tega 51,4 % v Nemčiji in 96,4 % v Romuniji. Nasprotno je bil v Švici delež oseb, ki so živele v najemniških stanovanjih, večji od deleža oseb, ki so živele v lastniških stanovanjih, saj je bilo 57,5 % prebivalcev najemnikov. V Sloveniji je v lastniških stanovanjih živel 75,1 % oseb. Od tega je v lastniškem stanovanju, za katero je treba odplačevati hipoteko ali posojilo, živel 12,1 % oseb, brez posojila ali hipoteke pa 63 %. Na drugi strani je manjši delež najemnikov – 24,9 %, od tega jih je 6 % najemalo stanovanje po tržni ceni, 18,9 % pa po znižani najemnini.

Slika 3 Razporeditev prebivalstva po stanovanjskem razmerju v EU-27 v letu 2018



Opomba: (1) Ocene.

(2) 2016.

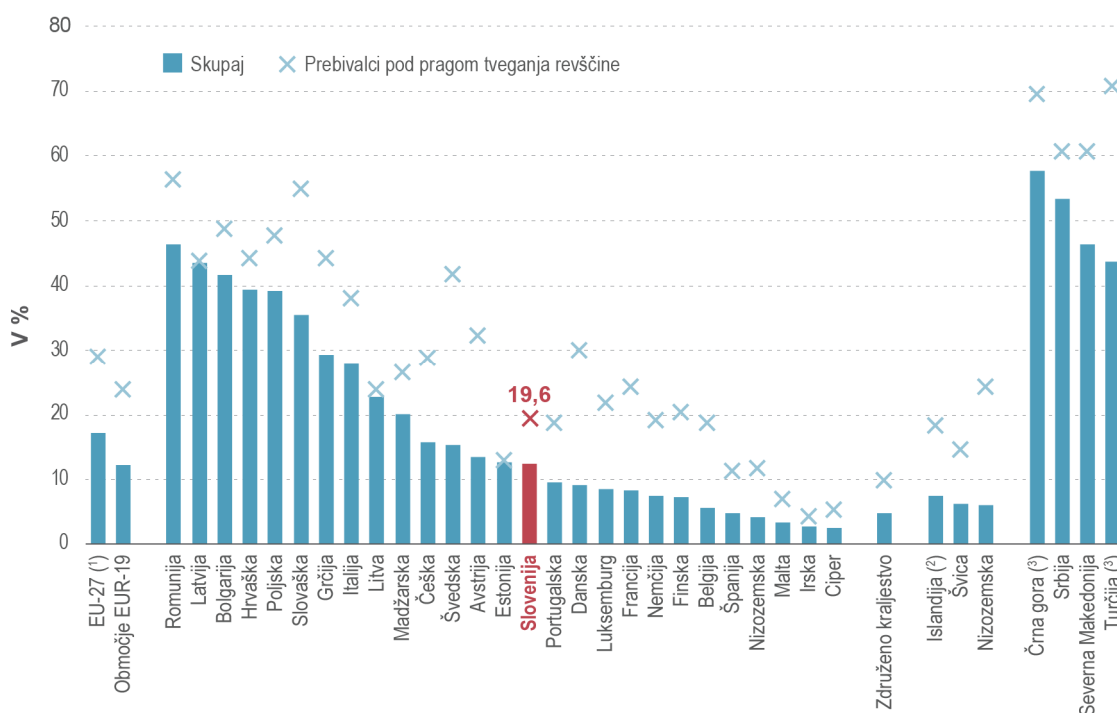
(3) 2017.

Vir: podatki Eurostata.

Leta 2018 je v lastniškem stanovanju s hipoteko ali posojilom živel četrtina (24,9 %) prebivalstva EU-27, medtem ko sta več kot dve petini (45,1 %) prebivalstva živel v lastniškem stanovanju brez posojila ali hipoteke (Slika 3). Najvišji delež ljudi, ki so živeli v lastniških stanovanjih, za katera so odplačevali posojila ali hipoteko, je na Nizozemskem (60,5 %).

Eden od ključnih dejavnikov pri ocenjevanju kakovosti stanovanja je zadostna prostornost bivališča. Stopnja prenaseljenosti stanovanj pomeni delež ljudi, ki živijo v prenaseljenih stanovanjih, ter se meri glede na število razpoložljivih sob na gospodinjstvo, velikost gospodinjstva, starost članov gospodinjstva in družinske razmere. Leta 2018 je 17,1 % prebivalstva EU-27 živel v prenaseljenih stanovanjih (Slika 4). Najvišja stopnja prenaseljenosti stanovanj je bila evidentirana v Romuniji (46,3 %), v Sloveniji je ta stopnja znašala 12,5 % in je bila pod povprečjem EU-27. Med prebivalstvom, ki mu grozi revščina³⁸, je leta 2018 stopnja prenaseljenosti stanovanj v EU-27 znašala 28,9 %, najvišja stopnja pa je bila evidentirana v Romuniji (56,4 %), v Sloveniji pa je znašala 19,6 %.

Slika 4 Stopnja prenaseljenosti stanovanj v EU-27 v letu 2018



Opomba: (1) Ocena.

(2) 2016.

(3) 2017.

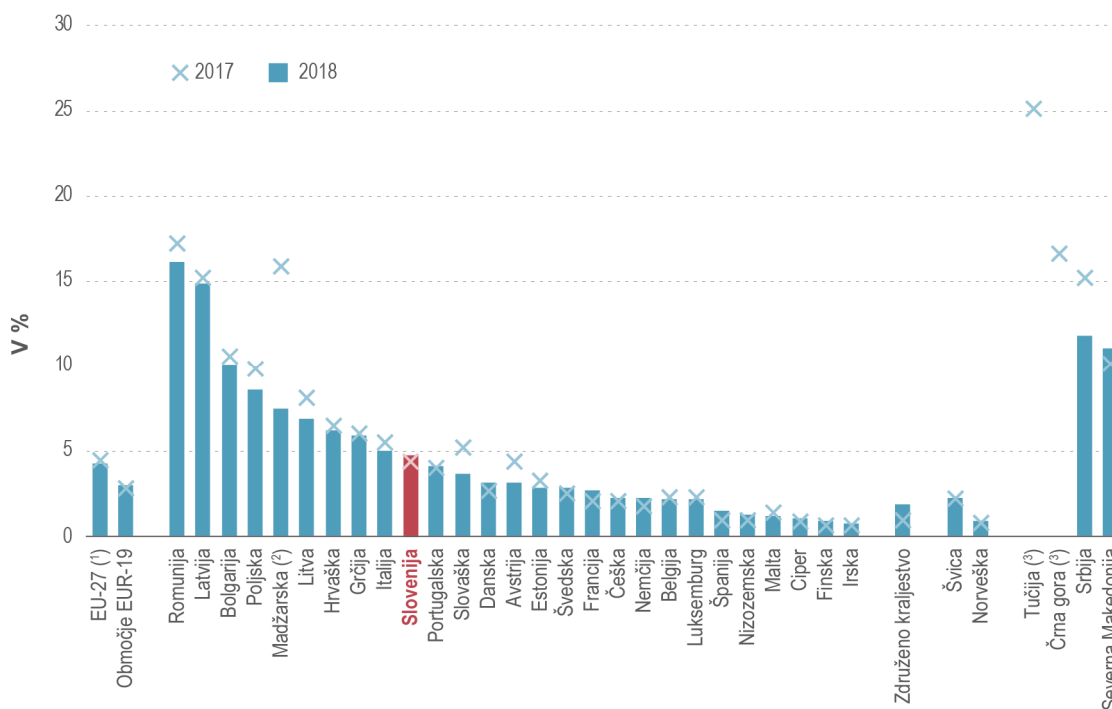
Vir: podatki Eurostata.

Poleg prenaseljenosti stanovanj se pri kazalniku kakovosti stanovanja upoštevajo tudi nekateri drugi vidiki stanovanjske prikrajsanosti, kot so dejstvo, da stanovanje nima kopalnice ali stranišča, da pušča streha ali da je pretemno. Stopnja hude stanovanjske prikrajsanosti pomeni delež prebivalstva, ki živi v prenaseljenih stanovanjih, ki hkrati izpolnjujejo vsaj eno od navedenih meril stanovanjske prikrajsanosti. V EU-27 je zaradi hude stanovanjske prikrajsanosti leta 2018 trpelo 4,3 % prebivalstva (Slika 5). V Sloveniji je zaradi hude stanovanjske prikrajsanosti leta 2018 trpelo 4,8 % prebivalstva,

³⁸ Prebivalci, ki živijo v gospodinjstvih, kjer je bil ekvivalentni razpoložljivi dohodek na osebo nižji od 60 % nacionalne mediane.

kar je nekoliko več, kot je povprečje EU-27, hkrati pa se je kazalnik v primerjavi z letom 2017 povečal za 0,4 odstotne točke.

Slika 5 Huda stanovanjska prikrajšanost v EU-27 v letih 2017 in 2018



Opomba: (1) Ocena.

(2) Serija.

(3) 2018: podatek ni na voljo.

Vir: podatki Eurostata.

Leta 2018 je 9,6 % prebivalstva EU-27 živelo v gospodinjstvih, ki so 40 % ali več svojega ekvivalentnega razpoložljivega dohodka porabila za stanovanje – stopnja preobremenjenosti s stanovanjskimi stroški. V Sloveniji je bil ta delež 4,9 %. Delež prebivalcev Slovenije, katerih stanovanjski stroški so presegali 40 % njihovega ekvivalentnega razpoložljivega dohodka, je bil največji pri najemnikih, ki so plačevali najemnino po tržni ceni (21,7 %), in najmanjši pri osebah, ki so živele v lastniških stanovanjih brez hipoteke ali stanovanjskega posojila (2,8 %) (Tabela 2).

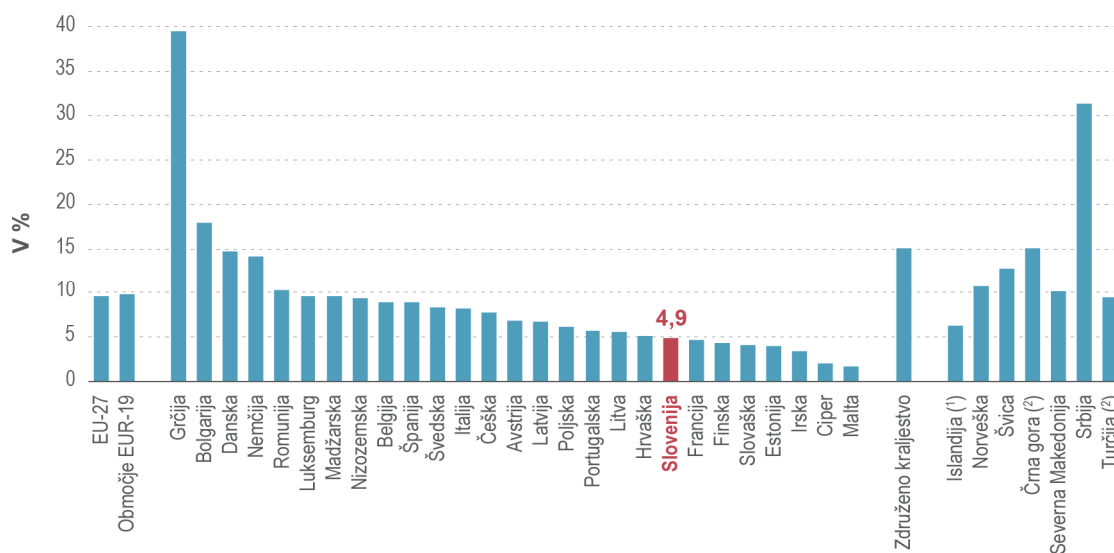
Tabela 2 Stopnja preobremenjenosti s stanovanjskimi stroški v EU-27 v letu 2018

	v %				
	Skupaj prebivalstvo	Lastnik, obremenjen s hipoteko ali posojilom	Lastnik brez hipoteke ali stanovanjskega posojila	Najemnik, najem po tržni ceni	Najemnik, najem po znižani ceni ali brezplačno
EU-27	9,6	4,0	5,5	25,1	10,2
Slovenija	4,9	5,1	2,8	21,7	6,4

Vir: podatki Eurostata.

Povprečje na ravni EU-27 zakriva znatne razlike med državami članicami: ena skrajnost so številne države, v katerih je razmeroma majhen delež prebivalcev, ki so bili preobremenjeni s stanovanjskimi stroški (Slika 6), drugo skrajnost pa predstavlja 39,5 % prebivalcev v Grčiji, ki so za stanovanje porabili več kot 40 % svojega ekvivalentnega razpoložljivega dohodka.

Slika 6 Stopnja preobremenjenosti s stanovanjskimi stroški v EU-27 v letu 2018

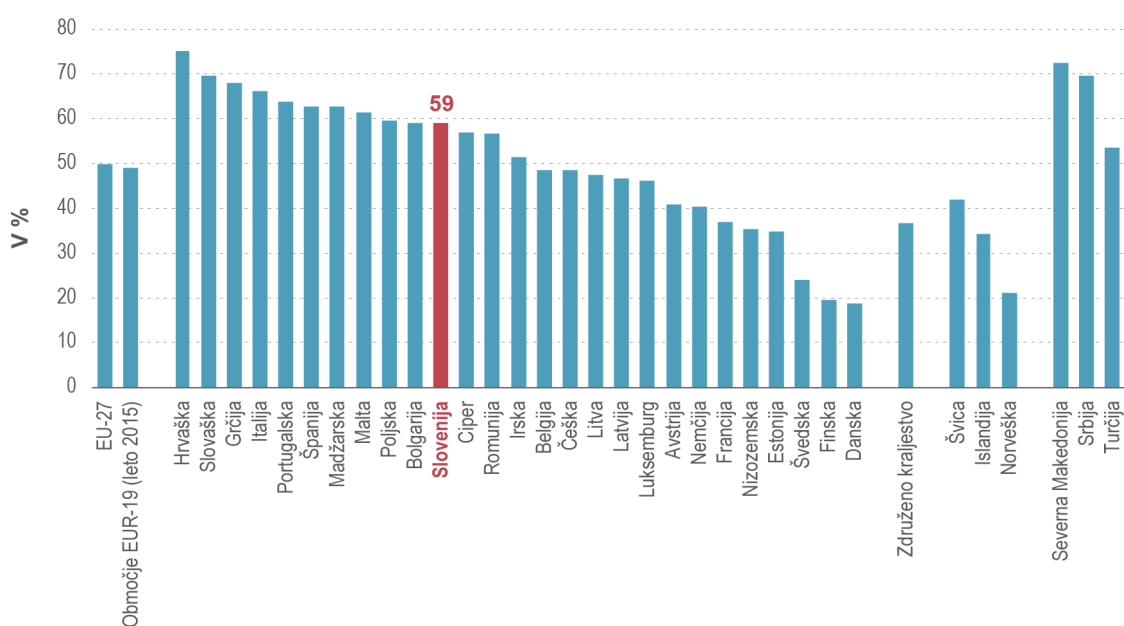


Opomba: (¹) 2016.

(²) 2017.

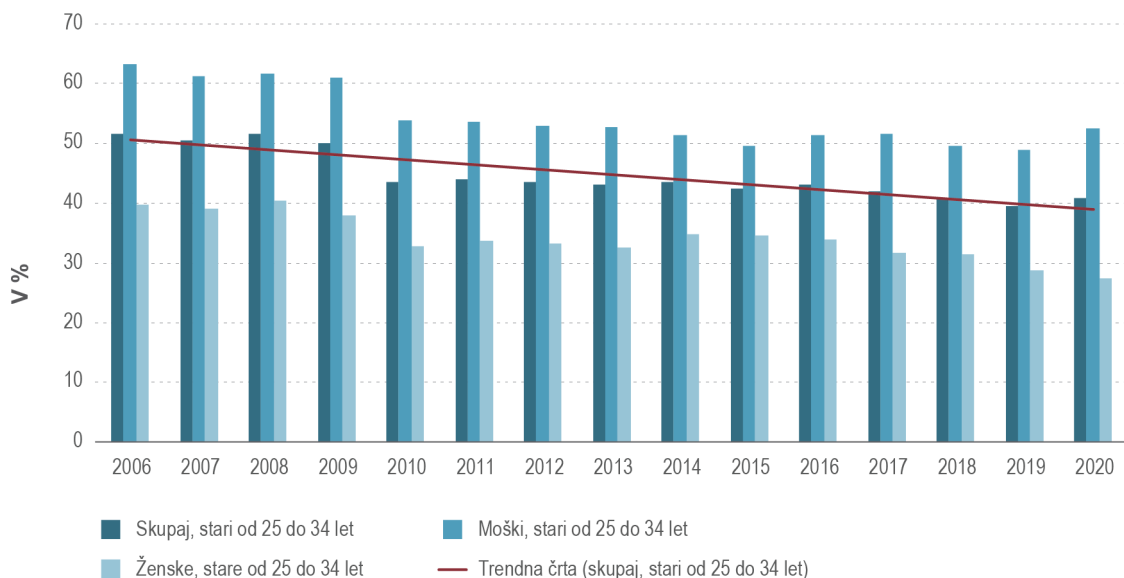
Vir: podatki Eurostata.

Leta 2018 je 50 % mladih odraslih, starih med 18 in 34 let, še vedno živelo pri starših, v Sloveniji pa je ta delež znašal 59 % (Slika 7). Največji delež mladih odraslih, starih med 18 in 34 let, ki so še vedno živeli pri starših, je bil zabeležen na Hrvaškem. V EU-27 je delež mladih moških, ki so še vedno živeli pri starših, znašal 55,9 %, medtem ko je bil delež mladih žensk za 12 odstotnih točk nižji. Najhitreje so se mladi odseljevali na Finskem in Danskem. Delež mladih žensk, ki so še vedno živeli pri starših, je bil v vseh državah članicah EU-27 nižji kot delež mladih moških. Največja razlika med spoloma je bila v Bolgariji, in sicer za 23,2 odstotne točke. V Sloveniji je bil ta delež višji pri obeh spolih, saj je bil delež moških, starih med 18 in 34 let, ki še vedno živijo pri starših, 65,5 %, delež žensk pa 52 %.

Slika 7 Delež mladih odraslih, starih med 18 in 34 let, ki živijo s starši, v EU-27 v letu 2018

Vir: podatki Eurostata.

V Sloveniji se tudi mladi odrasli, stari od 25 do 34 let, pozno osamosvajajo (Slika 8). Sicer je zaznan trend padanja deleža, vendar se je leta 2020 ta odstotek spet povišal (razen pri mladih ženskah).

Slika 8 Delež mladih odraslih, starih med 25 in 34 let, ki živijo s starši, v Sloveniji v obdobju od leta 2006 do leta 2020

Vir: podatki Eurostata.

Leta 2020 je bil v Sloveniji delež mladih odraslih, starih od 25 do 34 let, ki so živeli pri starših, 40,8 %. Delež moških v tej populaciji je bil 52,5 %, medtem ko so se mlade ženske prej odselile in je ta delež znašal 27,5 %.

1.4.2 Anketa računskega sodišča

V obdobju med 19. 11. in 23. 11. 2021 smo vsem občinam poslali anketne vprašalnike, ki se nanašajo na področje ReNSP15-25. Do 11. 1. 2022 smo prejeli izpolnjene vprašalnike od vseh občin. Vprašanja so se nanašala na aktivnosti iz priloge 1 ReNSP15-25, za katere so pristojne občine, kar prikazuje Tabela 3.

Tabela 3 Načrtovanje aktivnosti iz priloge 1 ReNSP15-25 po projektih, ukrepih, rokih in z opisi aktivnosti, kjer so nosilci izvedbe občine

Ukrep	Rok za izvedbo	Opis aktivnosti
Projekt: Prenova stanovanjskega fonda		
Funkcionalna prenova enostanovanjskih stavb	2015–2025	Sprememba lokalnih prostorskih aktov: <ul style="list-style-type: none"> • lokalna pravila nadomestiti z državnimi, ob tem pa za posebne primere občinam dopustiti odstopanja od njih.
Projekt: Gradnja novih stanovanj, kjer je potreba po njih največja		
Gradnja javnih najemnih stanovanj	2015–2025	Javno-zasebno partnerstvo: <ul style="list-style-type: none"> • prispevek za komunalno opremljena zemljišča; • jasna opredelitev ciljev za stanovanjsko oskrbo na lokalni ravni.

Vir: ReNSP15-25.

Vprašanja o številu dokončanih stanovanj ter o številu stanovanj v lasti občin, občinskih javnih stanovanjskih skladov oziroma NSO v lasti občin so bila občinam zastavljena z namenom pridobitve podatkov o izpolnjevanju 2 kazalnikov, navedenih v prilogi 2 ReNSP15-25 (Izbrani kazalniki s stanovanjskega področja³⁹), in sicer: število dokončanih stanovanj v javni lasti po letih⁴⁰ in število najemnih stanovanj v javni lasti⁴¹.

1.4.2.1 Projekt: Prenova stanovanjskega fonda

Z anketo računskega sodišča smo pridobili podatek, da so občinski prostorski načrti v 74 občinah že pred sprejetjem ReNSP15-25 omogočali predelavo enostanovanjskih stavb v dvostanovanjske ali večstanovanjske stavbe, kar prikazuje Tabela 4. V obdobju od leta 2015 do leta 2021 je 48 občin oziroma 22,6 % vseh občin spremenilo občinski prostorski načrt tako, da se je omogočila ta predelava.

³⁹ Prek nabora izbranih kazalnikov s stanovanjskega področja se izvaja spremljanje doseganja ciljev stanovanjske politike.

⁴⁰ Podatek za leto 2011, obdobje od leta 2015 do leta 2020 in za leto 2021 do 30. 6.

⁴¹ Podatek na dan 1. 1. v letih 2011, 2015, 2018 in 2021.

Tabela 4 Število občin, ki v obdobju od leta 2015 do leta 2021 so oziroma niso spremenile občinskega prostorskega načrta, da bi omogočile predelavo enostanovanjskih stavb v dvostanovanjske ali večstanovanjske stavbe

Sprememba OPN, ki omogoča predelavo enostanovanjskih v dvostanovanjske ali večstanovanjske stavbe		Število	Odstotek
SKUPAJ VSE OBČINE		212	100
Občine, ki imajo OPN, ki omogoča predelavo	OPN je predelavo omogočal že pred ReNSP15-25	74	34,9
	OPN, ki je omogočil predelavo, sprejet v obdobju, na katero se nanaša revizija	48	22,6
	SKUPAJ	122	57,5
<i>Sprememba OPN je načrtovana do leta 2025</i>		<i>65</i>	<i>30,7</i>
<i>Ni načrtovanih sprememb OPN do leta 2025</i>		<i>23</i>	<i>10,8</i>
<i>Drugo/ni označeno</i>		<i>2</i>	<i>0,9</i>

Opomba: OPN – občinski prostorski načrt.

Vir: anketa računskega sodišča.

V obdobju od leta 2015 do leta 2021 je 122 občin imelo občinske prostorske načrte, ki omogočajo predelavo enostanovanjskih v večstanovanjske stavbe, spremembo občinskih prostorskih načrtov⁴² do leta 2025 načrtuje še 65 občin. Če bi občinske prostorske načrte spremenile tudi občine, ki zaenkrat tega ne načrtujejo, bi to pomenilo, da bi bil načrtovani ukrep iz ReNSP15-25 vsebinsko realiziran.

1.4.2.2 Projekt: Gradnja stanovanj, kjer je potreba po njih največja

Z anketo računskega sodišča smo pridobili podatek, da je v obdobju od leta 2015 do leta 2021 82 občin oziroma 39 % vseh občin spremenilo občinski prostorski načrt z namenom povečanja površin, namenjenih gradnji stanovanj, medtem ko 130 občin oziroma 61 % vseh občin tega ni storilo⁴³.

V istem obdobju so samo 3 občine⁴⁴ oziroma 1 % vseh občin od države prejele zemljišča z namenom gradnje novih stanovanj. Skupna površina prenesenih zemljišč z namenom gradnje novih stanovanj je 76.273 m² (več o tem v točki 2.2.4.2.a). 5 občin⁴⁵ je v tem obdobju izvedlo projekt javno-zasebnega partnerstva, za katerega so prispevale komunalno opremljeno zemljišče z namenom gradnje stanovanj, medtem ko 207 občin projekta javno-zasebnega partnerstva ni izvedlo.

⁴² Vključeni so tudi na novo sprejeti občinski prostorski načrti.

⁴³ Tako kot opomba 42.

⁴⁴ Sevnica, Šmarje pri Jelšah in Vuzenica.

⁴⁵ Celje, Cerkljenjak, Lendava, Mirna in Nazarje.

1.4.2.3 Izpolnjevanje 2 kazalnikov s stanovanjskega področja

Z anketo računskega sodišča smo pridobili podatek, da ima 16 občin ustanovljen stanovanjski sklad, NSO oziroma gospodarsko družbo v lasti občine za upravljanje s stanovanji, kar prikazuje Tabela 5.

Tabela 5 Število občin, ki imajo ustanovljen stanovanjski sklad, NSO oziroma družbo v lasti občine za upravljanje s stanovanji

Občina ima ustanovljen stanovanjski sklad, NSO oziroma družbo v lasti občine za upravljanje s stanovanji		Število	Odstotek
SKUPAJ VSE OBČINE		212	100
DA	Javni medobčinski stanovanjski sklad	6	2,8
	Javni stanovanjski sklad občine	5	2,4
	Proračunski stanovanjski sklad občine	1	0,5
	NSO v lasti občine	3	1,4
	Gospodarska družba	1	0,5
	SKUPAJ	16	7,5
NE		196	92,5

Vir: anketa računskega sodišča.

En javni medobčinski stanovanjski sklad je soustanovilo 6 občin⁴⁶. 4 mestne občine imajo vsaka svoj javni stanovanjski sklad⁴⁷. Občina Muta ima v okviru občinskega proračuna oblikovan proračunski sklad občine. 3 občine⁴⁸ imajo ustanovljene gospodarske družbe, ki so pri ministrstvu vpisane v register NSO. Ena občina (Krško) ima ustanovljeno gospodarsko družbo, ki na trgu deluje skladno z Zakonom o gospodarskih družbah⁴⁹ (v nadaljevanju: ZGD-1).

Z anketo računskega sodišča smo pridobili podatek, da so v obdobju, na katero se nanaša revizija, organizacije na občinski ravni dokončale 1.018 stanovanj (Tabela 6). V tem obdobju je največ stanovanj dokončal JSS MOL, in sicer 675 stanovanj, sledi mu Mestna občina Velenje s 76 stanovanji.

⁴⁶ Mestna občina Maribor ter občine Duplek, Hoče - Slivnica, Miklavž na Dravskem polju, Rače - Fram in Starše.

⁴⁷ Ljubljana, Koper, Murska Sobota in Nova Gorica. Občina Ankaran ima skupaj z Mestno občino Koper ustanovljen JSS MOK, ker občini v obdobju, na katero se nanaša revizija, še nista razdelili ustanoviteljskih pravic.

⁴⁸ Celje, Novo mesto in Slovenske Konjice.

⁴⁹ Uradni list RS, št. 65/09 – uradno prečiščeno besedilo, 33/11, 91/11, 32/12, 57/12, 44/13 – odl. US, 82/13, 55/15, 15/17, 22/19 – ZPosS, 158/20 – ZIntPK-C in 18/21.

Tabela 6 Število dokončanih stanovanj organizacij na občinski ravni od leta 2015 do 30. 6. 2021

Organizacija	Ustanovitelj	Število dokončanih stanovanj
Občina		252
Javni medobčinski stanovanjski sklad	skupaj 6 občin	0
Javni stanovanjski sklad občine	5 občin	704
NSO	1 občina	7
Gospodarska družba	3 občine	52
Skupaj skladi, NSO in gospodarska družba		766
Skupaj organizacije na občinski ravni		1.018

Vir: anketa računskega sodišča.

107 občin je imelo skupaj nenaseljenih 816 najemnih stanovanj in 9 organizacij občin⁵⁰ skupaj 372 nenaseljenih najemnih stanovanj (Tabela 7).

Tabela 7 Število in razlog nenaseljenih najemnih stanovanj v lasti občin in organizacij občin

Občina ali stanovanjski sklad, NSO in družba občine		Število občin	Število stanovanj	
Občine	Nima stanovanj ali ne razpolaga s podatki	26	/	
	Ni nenaseljenih stanovanj	79	/	
		SKUPAJ	107	816
	Razlog nenaseljenih stanovanj	• ni interesa za najem	9	39
		• stanovanje je v postopku vzdrževanja ali postopku nove oddaje	76	417
		• drugo	22	360
Stanovanjski sklad, NSO in družba občine	Ni nenaseljenih stanovanj	1	/	
		SKUPAJ	9	372
	Razlog nenaseljenih stanovanj	• ni interesa za najem	0	0
		• stanovanje je v postopku vzdrževanja ali postopku nove oddaje	7	267
		• drugo	2	105

Vir: anketa računskega sodišča.

Na podlagi pridobljenih podatkov je bilo ocenjeno število najemnih stanovanj na dan 30. 6. 2021 v lasti:

- SSRS 3.991,
- občin 12.879,

⁵⁰ Stanovanjski skladi, NSO in družbe za upravljanje s stanovanji občin.

- občinskih stanovanjskih skladov 7.393,
- NSO⁵¹ 2.954 in
- družb, ki so v lasti SSRS⁵², občin⁵³ ter ZPIZ⁵⁴, 5.768.

Vseh naštetih najemnih stanovanj je bilo na dan 30. 6. 2021 skupaj 32.985 (Slika 9). Podatke podrobneje prikazuje Priloga 1. Podatkov o preostalih najemnih stanovanjih, ki so v lasti pravnih oseb, katerih ustanoviteljica je Republika Slovenija in/ali lokalne skupnosti, in niso službena (več o tem v točki 2.1.1.a), z anketo nismo pridobili.

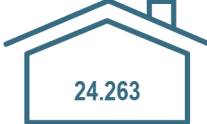

⁵¹ Najemna stanovanja v lasti družb: PSS Ptuj d.o.o., OoZ Celje - nepremičnine in storitve d.o.o, Nepremičnine Celje d.o.o., ZARJA d.o.o. Novo mesto in Stanovanjsko podjetje Konjice d.o.o.

⁵² SPEKTER, poslovanje z nepremičninami in tehnično svetovanje, d.o.o. (v nadaljevanju: Spekter) in Stanovanjsko podjetje d.o.o.

⁵³ Rudar Senovo d.o.o.

⁵⁴ NS PIZ.

Slika 9 Ocenjeno število najemnih stanovanj v lasti občin, občinskih stanovanjskih skladov, SSRS, NSO in družb, ki so v lasti SSRS, občin ter ZPIZ, na dan 30. 6. 2021

		Organizacija	Ustanovitelj/druženik	Ocenjeno število stanovanj na dan 30. 6. 2021	
Javna najemna stanovanja	Najemna stanovanja v javni lasti	 24.263 SKUPAJ SSRS, OBČINE IN OBČINSKI SKLADI	Skupaj občine	12.879	
			SSRS	Republika Slovenija	3.991
			Javni medobčinski stanovanjski sklad	Mestna občina Maribor ter občine Duplek, Hoče - Slivnica, Miklavž na Dravskem polju, Rače - Fram in Starše	1.976
			Javni stanovanjski skladi občin	Mestne občine Ljubljana, Murska Sobota, Nova Gorica, Koper in Občina Ankaran	5.417
	SKUPAJ NEPROFITNE STANOVANJSKE ORGANIZACIJE			2.954	
		PSS Ptuj d.o.o.	zasebniki	386	
		OOZ CELJE - NEPREMIČNINE IN STORITVE d.o.o.	OOZ CELJE	58	
		NEPREMIČNINE CELJE d.o.o.	Mestna občina Celje	2.073	
		ZARJA d.o.o. Novo mesto	Mestna občina Novo mesto	396	
	STANOVANJSKO PODJETJE KONJICE d.o.o.	Občina Slovenske Konjice	41		
	SKUPAJ DRUŽBE			5.768	
		Spekter	SSRS	2.063	
		STANOVANJSKO PODJETJE d.o.o.	SSRS	27	
		NS PIZ	ZPIZ	3.120	
RUDAR SENOVO d.o.o.	Občina Krško	558			
		 32.985 SKUPAJ VSE ORGANIZACIJE			

Vir: anketa računskega sodišča, podatki SSRS in NS PIZ.

Z anketo računskega sodišča smo pridobili podatek, da se je v obdobju od leta 2011 do 30. 6. 2021 ocenjeno število najemnih stanovanj v javni lasti povečalo za 2.748 (24.263 – 21.515). Od tega se 1.018 stanovanj oziroma 37 % nanaša na zgrajena stanovanja na občinski ravni.

1.5 Revizijski pristop

Pri izvedbi revizije smo uporabili naslednje metode dela in načine pridobivanja revizijskih dokazov:

- izvedba ankete računskega sodišča;
- zbiranje, pregled in presoja strategij, dokumentov načrtovanja, analiz, študij, poročil in dokumentacije revidirancev;
- proučevanje pravnih, strokovnih in drugih podlag za delovanje vlade, ministrstva in SSRS na področju stanovanjske problematike;
- pridobivanje statističnih podatkov o proučevanih stanovanjskih kazalnikih;
- zbiranje, analiza in primerjava podatkov;
- pridobivanje pojasnil in dokumentacije od drugih deležnikov: MDDSZ, Statističnega urada Republike Slovenije (v nadaljevanju: SURS), GURS, NS PIZ ter družb OOO Celje - nepremičnine in storitve d.o.o. ter PSS Ptuj d.o.o.;
- intervjuji in pridobivanje pisnih pojasnil od revidirancev in drugih deležnikov ter
- pregled spletnih strani, znanstvenih člankov, medijskih poročil in drugih javno dostopnih virov informacij.

V skladu z določitvijo področja revizije (več v točki 1.3) smo v reviziji presojali izključno aktivnosti revidirancev, ki so povezane z izvajanjem stanovanjske politike. V reviziji nismo podali mnenja o ostalih politikah države – na primer gospodarski, energetski, socialni, ki prav tako vzajemno vplivajo na stanje stanovanjskega fonda in na povpraševanje po stanovanjih. Prav tako nismo presojali učinkovitosti drugih nosilcev aktivnosti ReNSP15-25, ki so predstavljeni v točki 1.2.

V reviziji smo presojali učinkovitost vlade, ministrstva in SSRS pri izvajanju načrtovanih aktivnosti iz ReNSP15-25, do vsebine oziroma ustreznosti načrtovanih ukrepov pa se nismo opredeljevali. Pri presoji izvajanja načrtovanih aktivnosti smo izhajali iz predpostavke, da vsaka neizvedena oziroma neustrezno izvedena aktivnost predstavlja tveganje, da cilji ob zaključku programskega obdobja, to je leta 2025, ne bodo doseženi, kar je posledično vplivalo na oceno učinkovitosti.

Poleg tega je bil cilj revizije ocena učinkovitosti vlade, ministrstva in SSRS v nacionalnem okviru, ne pa v okviru primerjave s članicami Evropske unije. Osredotočeni smo bili predvsem na cilje, ki so si jih zastavili vlada, ministrstvo in SSRS, in na njihovo uresničevanje, brez presojanja vplivov drugih politik in primerjave s preostalimi članicami Evropske unije. Primerjava s preostalimi članicami Evropske unije je lahko samo indikator sprememb na daljši rok, z vidika presojanja državnih strategij in načrtov pa tovrstna primerjava ni primerna.

Glede na to, da je bil predlog ReNSP15-25 na vladi sprejet v oktobru 2015 in da je državni zbor ReNSP15-25 sprejel konec novembra 2015, ocenjujemo, da vsi roki iz ReNSP15-25 glede izvedbe projektov niso bili dosegljivi. Kljub temu da je ministrstvo vladi pred potrditvijo posredovalo več verzij predloga ReNSP15-25⁵⁵, ministrstvo časovnice izvajanja projektov ni posodobilo. Zaradi

⁵⁵ Ministrstvo je vladi v obdobju od julija do septembra 2015 posredovalo več verzij predloga ReNSP15-25, zadnja oziroma 6. verzija je bila posredovana vladi 9. 9. 2015.

navedenega smo se pri presojanju doseganja rokov omejili, in sicer na oceno pravočasnosti izvedbe aktivnosti ne vplivajo tiste aktivnosti, za katere je bilo v ReNSP15-25 načrtovano, da bodo izvedene v letu 2015, saj je bila izvedba teh časovno nemogoča.

2. Ugotovitve

2.1 Podlage za izvajanje stanovanjske politike

Prvi in osnovni pogoj za učinkovito izvajanje stanovanjske politike je, da so pravne in druge podlage za izvajanje sprejete. Za presojo, ali so revidiranci pripravili in/ali sprejeli pravne in druge podlage za učinkovito izvajanje stanovanjske politike, smo izhajali iz ReNSP15-25, ki je te podlage predvidela. Preverili smo, ali:

- je ministrstvo vzpostavilo evidence za izvedbo projektov iz ReNSP15-25,
- je vlada vzpostavila Svet za stanovanjsko politiko,
- sta vlada in ministrstvo pripravila in sprejela predloge predpisov, njihovih sprememb ali dopolnitev in akte za izvajanje projektov,
- so revidiranci za izvajanje projektov predvideli in zagotovili vire financiranja in
- so bili pripravljene in sprejeti izvedbeni dokumenti z upoštevanjem vsebinskih in časovnih okvirov izvajanja projektov.

2.1.1 Evidence podatkov iz Resolucije o nacionalnem stanovanjskem programu 2015–2025

Za učinkovito načrtovanje in spremljanje izvajanja stanovanjske politike so nujne natančne in ažurne evidence. Glede na ugotovitve iz revizijskega poročila o nacionalnem stanovanjskem programu⁵⁶ (v nadaljevanju: revizijsko poročilo NSP 2000-2007) in ker so projekti v ReNSP15-25 med drugim usmerjeni v urejenost in transparentnost podatkov in v vzpostavitev evidenc, smo v reviziji preverili, ali so bile vzpostavljene in vodene evidence o obsegu in kakovosti javnih najemnih stanovanj ter ali sta ministrstvo in SSRS v evidencah zagotovila vse potrebne podatke za izvajanje ReNSP15-25.

Urejen sistem evidentiranja stanovanj vpliva na preglednost in razumevanje podatkov o stanovanjih ter njihovo kakovost. Pomembno je, da so podatki o nepremičninah eden temeljnih elementov nacionalne prostorske podatkovne infrastrukture, pri čemer je cilj čim višja raven kakovosti, usklajenosti in medopravnosti podatkov, metapodatkov in storitev na različnih ravneh in med različnimi sektorji.⁵⁷

Vodenje evidenc, registrov in statističnih podlag za spremljanje in izvajanje ReNSP15-25 sodi med pristojnosti države na stanovanjskem področju⁵⁸. Z namenom zagotovitve ustreznih podatkov

⁵⁶ Št. 1209-1/2008-34 z dne 21. 12. 2009, [URL: https://www.rs-rs.si/fileadmin/user_upload/revizija/922/NSVS.pdf], 28. 11. 2021. V reviziji smo ugotovili, da SSRS in ministrstvo nista vodila ustreznih evidenc o neprofitnih stanovanjih in da ni bilo zagotovljeno spremljanje stanovanjske politike.

⁵⁷ Pregled zbirk prostorskih in drugih podatkov o stanovanjih v Republiki Sloveniji na ravni države in lokalnih skupnosti, priloga končnemu poročilu Razvoj okolja za podporo vzpostavitve javne najemne službe v Sloveniji, Geodetski inštitut Slovenije, 2020.

⁵⁸ 141. člen SZ-1.

o stanovanjih je treba vzpostaviti in urediti evidence, saj samo popolne evidence omogočajo oblikovanje in spremljanje izvajanja državnih politik na stanovanjskem področju. Predvideni učinek ReNSP15-25 naj bi bil boljši pregled nad obsegom in kakovostjo stanovanj v javni lasti, z evidenco najemnih poslov pa naj bi bil omogočen učinkovitejši nadzor nad najemnimi razmerji, s tem pa naj bi se zmanjšala nelegalna oddaja stanovanj. V prilogi 3 ReNSP15-25 je navedeno, da je kot predpogoj za aktiviranje obstoječega stanovanjskega fonda treba urediti evidence o najemnih in kupoprodajnih poslih z nepremičninami in o lastništvu stanovanj v registru nepremičnin (v nadaljevanju: REN) ter tudi urediti centralne evidence stanovanj, saj so podatki o lastništvu v REN neurejeni predvsem za stanovanja v javni lasti.

Tabela 8 prikazuje vse v prilogi 1 ReNSP15-25 predvidene evidence, za vzpostavitev katerih je odgovorno ministrstvo ali SSRS v okviru zagotovitve evidenc na SSRS.

Tabela 8 Načrtovanje vzpostavitve evidenc po projektih, ukrepih, rokih in z opisi aktivnosti, kjer je nosilec izvedbe ministrstvo ali SSRS

Ukrep	Rok za izvedbo	Opis aktivnosti	Točka v poročilu
Projekt: Aktiviranje obstoječega stanovanjskega fonda			
Večja varnost najemnih razmerij	2015–2020	<ul style="list-style-type: none"> evidenca praznih stanovanj evidenca nelegalnih gradenj evidenca najemnih poslov 	2.1.1.b
Projekt: Gradnja novih stanovanj, kjer je potreba po njih največja			
Gradnja javnih najemnih stanovanj	2016	<ul style="list-style-type: none"> zakonsko določiti obveznost ureditve evidence javnih najemnih stanovanj v REN in določiti sankcije, če se ta evidenca ne uredi 	2.1.1.c 2.1.3.1.b
	2015–2020	<ul style="list-style-type: none"> vzpostavitev evidence stavbnih zemljišč. 	
Podporni projekti SSRS	2016	<ul style="list-style-type: none"> zagotoviti jasnost evidenc na SSRS 	2.1.1.c

Vir: ReNSP15-25.

Za presojo doseganja ciljev na podlagi kazalnikov iz priloge 2 ReNSP15-25 (Izbrani kazalniki s stanovanjskega področja) so za večino kazalnikov uporabljeni podatki SURS in GURS (več o tem v točki 2.3.1.3). SURS⁵⁹ objavlja zbirne podatke o stanovanjih, ki jih zbere v okviru registrskega popisa stanovanj. Registrski popis je način priprave podatkov o stanovanjih, pri katerem SURS statistično poveže podatke iz obstoječih administrativnih⁶⁰ in statističnih virov brez dodatnega zbiranja na terenu.⁶¹ SURS glede števila stanovanj vodi podatke o:

- številu stanovanj,
- številu naseljenih stanovanj,

⁵⁹ V skladu s 33. členom Zakona o državni statistiki (Uradni list RS, št. 45/95 in 9/01) SURS zagotavlja in izkazuje agregatne podatke o množičnih pojavih.

⁶⁰ Administrativni registri, ki jih upravljajo drugi državni organi: Centralni register prebivalstva – Ministrstvo za notranje zadeve, Evidenca gospodinjstev – Ministrstvo za notranje zadeve, Register nepremičnin – GURS, Register prostorskih enot – GURS in Poslovni register Slovenije – Agencija Republike Slovenije za javnopravne evidence in storitve.

⁶¹ Metodološko pojasnilo – Registrski popis prebivalstva, gospodinjstev in stanovanj, [URL: <https://www.stat.si/StatWeb/File/DocSysFile/8211/05-322-MP.pdf>], 28. 11. 2021.

- deležu stanovanj v lasti javnega sektorja,
- deležu najemnih stanovanj,
- deležu naseljenih stanovanj v lasti javnega sektorja, opremljenih z osnovno infrastrukturo.

Iz priloge 2 ReNSP15-25 izhaja, da je bilo leta 2011 nenaseljenih stanovanj, opremljenih z osnovno infrastrukturo, 89.908 (počitniška stanovanja niso všteta) in da je načrtovano, da jih bo leta 2018 70.000. Kot prikazuje Tabela 34, je bilo leta 2018 nenaseljenih stanovanj, opremljenih z osnovno infrastrukturo, 89.728 (vir podatkov je SURS, več o tem v točki 2.3.1.3.a). Po podatkih, ki so bili zbrani v okviru registrskega popisa stanovanj SURS, je bilo 1. 1. 2018 nenaseljenih stanovanj največ⁶² 172.200 (20,2 % vseh stanovanj, všteta so stanovanja brez osnovne infrastrukture, hišne številke in tista, ki so v resnici naseljena). Del teh stanovanj se verjetno oddaja kratkoročno ali pa brez prijave najemnega posla⁶³ (več o tem v točki 2.2.1).

Zbirke podatkov o nepremičninah in s tem tudi o stanovanjih vodi GURS⁶⁴. Na stanovanja nanašajoči se podatki in zbirke so sledeči:

- kataster stavb⁶⁵,
- REN⁶⁶,
- zbirka vrednotenja nepremičnin⁶⁷ in
- evidenca trga nepremičnin⁶⁸ (v nadaljevanju: ETN).

⁶² To je zgornja meja, saj je možno, da so določena stanovanja uradno nenaseljena, v resnici pa so naseljena, vendar se stanovalci v njih iz različnih vzrokov niso prijavi. Več kot pol nenaseljenih stanovanj je bilo ali starih (grajenih pred letom 1945), ali brez kakšnega od elementov osnovne infrastrukture (stranišča, kopalnice, ogrevanja, elektrike, vodovoda), ali pa so se uporabljala za počitniški namen (okoli 20.000). Med praznimi enostanovanjskimi in dvostanovanjskimi hišami je bilo okoli 10.000 takih, ki so bile zgrajene po letu 1945 in imajo vso osnovno infrastrukturo, a so brez hišne številke.

⁶³ Po podatkih SURS, [URL: <https://www.stat.si/StatWeb/news/Index/8160>], 25. 1. 2022.

⁶⁴ GURS v skladu z Zakonom o geodetski dejavnosti (Uradni list RS, št. 77/10 in 61/17 – ZAIID) poleg ostalega opravlja tudi dejavnosti, ki obsegajo vzpostavitev, vodenje in vzdrževanje zbirk podatkov na področju evidentiranja nepremičnin in množičnega vrednotenja nepremičnin.

⁶⁵ Kataster stavb je temeljna evidenca podatkov o stavbah in se povezuje z zemljiškim katastrom in zemljiško knjigo. V katastru stavb se evidentirajo podatki o stavbah in delih stavb, [URL: <https://www.e-prostor.gov.si/zbirke-prostorskih-podatkov/nepremicnine/kataster-stavb/>], 25. 1. 2022.

⁶⁶ REN je javna zbirka podatkov o nepremičninah na območju Republike Slovenije, ki odraža dejansko stanje nepremičnin v naravi. Vodenje in vzdrževanje podatkov REN poteka prek prevzema podatkov iz javnih in drugih zbirk podatkov, z zbiranjem podatkov z vprašalnikom za stavbe in dele stavb, ki jih podajo lastniki, upravljavci, najemniki, uporabniki ali upravniki stavb, ter z zajemom podatkov z uporabo metod in tehnik inventarizacije prostora. REN dnevno prevzema spremembe podatkov katastra stavb in zemljiškega katastra. Podatki v REN, ki niso prevzeti iz katastrov ali zemljiške knjige, niso povsem zanesljivi, [URL: <https://www.e-prostor.gov.si/zbirke-prostorskih-podatkov/nepremicnine/register-nepremicnin/>], 28. 11. 2021.

⁶⁷ V zbirki vrednotenja nepremičnin se vodijo in vzdržujejo podatki o modelih vrednotenja nepremičnin in indeksih vrednosti, [URL: <http://prostor3.gov.si/zvn/zvn/ZVN.html>], 25. 1. 2022. Izračun vrednosti za posamezno nepremičnino se izvede na podlagi modelov vrednotenja nepremičnin in podatkov o nepremičninah, evidentiranih v REN.

⁶⁸ Javna, večnamenska zbirka podatkov o kupoprodajnih in najemnih pravnih poslih z nepremičninami. Osnovni namen evidence je sistematično spremljanje in analiziranje tržnih cen in najemnin nepremičnin za potrebe množičnega vrednotenja nepremičnin in periodičnih poročil za zagotavljanje javne preglednosti slovenskega nepremičninskega trga, [URL: <https://www.mvn.e-prostor.gov.si/evidence/evidenca-trga-nepremicnin/>], 25. 1. 2022.

Marca 2021 je bil sprejet Zakon o katastru nepremičnin⁶⁹ (v nadaljevanju: ZKN), ki kot temeljni sistemski predpis ureja vodenje podatkov o nepremičninah, državni meji in prostorskih enotah v Sloveniji. ZKN daje pravno podlago za elektronsko poslovanje GURS v procesu evidentiranja nepremičnin in za delovanje enovitega informacijskega sistema za kataster nepremičnin eProstor⁷⁰. Z uveljavitvijo ZKN (24. 4. 2021) je prenehal veljati Zakon o evidentiranju nepremičnin⁷¹ (v nadaljevanju: ZEN), ki pa se je (z izjemo enega člena) uporabljal do začetka uporabe ZKN, to je do 4. 4. 2022. ZKN kot temeljni sistemski predpis ureja vodenje podatkov o nepremičninah (parcelah, stavbah in delih stavb) v novi enotni evidenci – kataster nepremičnin⁷² (preoblikovane evidence zemljiški kataster, kataster stavb in REN). V katastru nepremičnin bi morali biti povezani tudi podatki o prostorskih enotah, registru naslovov, državni meji in v naslednji fazi bo zato informacijsko prenovljen tudi kataster gospodarske infrastrukture. ZKN je pravna podlaga za celovito informatizacijo vseh poslovnih procesov v zvezi z odločanjem o vpisih v kataster nepremičnin, register prostorskih enot, evidenco državne meje in register naslovov. Podatke o stanovanjih GURS v celoti zajame v REN, ki je tehnična evidenca, in za stanovanja ne vodi zgodovinskih podatkov. Da podatki (predvsem podatki o stavbah in delih stavb) izkazujejo dejansko stanje, skrbi GURS v okviru svojih pristojnosti (pozivi lastnikom za evidentiranje sprememb podatkov, uporaba tehnik daljinskega zaznavanja pri ugotavljanju pomanjkljivosti), predvsem pa s tem povezana zakonodaja, ki za svoje izvajanje predhodno zahteva vpis in evidentiranje podatkov (na primer pri prijavi prebivališča). Vir za podatke o nepremičninskih evidencah, ki jih vodi GURS, so elaborati o dejanskem stanju nepremičnin, nekatere podatke pa v obliki vprašalnikov javljajo tudi lastniki sami.

Tabela 9 prikazuje obstoječe podatke o stanovanjih iz REN na dan 14. 10. 2021. V tabeli so prikazana le stanovanja, kjer je GURS uporabila prave matične številke lastništva Republike Slovenije in posameznih občin, kot so prevzete iz zemljiške knjige. Drugih (še neurejenih) zapisov lastništva v zemljiški knjigi GURS ne upošteva, prav tako v seznam niso vključena stanovanja podjetij v državni lasti.

Tabela 9 Podatki o stanovanjih iz REN na dan 14. 10. 2021

Opis dejanske rabe	Vsa stanovanja		Delež državno		Delež občinsko	
	Državno	Občinsko	v %		v %	
Stanovanje v enostanovanjski stavbi	488.313	1.228	0,3	2.794	0,6	
Stanovanje	334.449	3.173	1,0	15.066	4,5	
Oskrbovano stanovanje	1.420	18	1,3	55	3,9	
Bivalna enota	2.283	347	15,2	284	12,4	
Stanovanje v dvostanovanjski stavbi	55.401	214	0,49	635	1,1	
Skupaj	881.866	4.980	0,6	18.834	2,1	

Vir: podatki GURS (REN).

⁶⁹ Uradni list RS, št. 54/21.

⁷⁰ Informacije o projektu eProstor so dostopne na spletni strani projekta, [URL: <https://www.projekt.e-prostor.gov.si/>], 29. 11. 2021.

⁷¹ Uradni list RS, št. 47/06, 65/07 – odl. US, 79/12 – odl. US, 61/17 – ZAID, 7/18, 33/19 in 54/21 – ZKN.

⁷² Poleg tega ureja še vodenje podatkov o državni meji v evidenci državne meje, podatkov o prostorskih enotah v registru prostorskih enot in podatkov o naslovih v novi evidenci – register naslovov.

2.1.1.a V reviziji je bilo ugotovljeno, da ReNSP15-25 uporablja več opredelitev v zvezi s pojmom najemna stanovanja, in sicer:

- *javna najemna stanovanja* ReNSP15-25 opredeljuje kot najemna stanovanja v lasti občin oziroma občinskih stanovanjskih skladov in stanovanjskih organizacij ter najemna stanovanja v lasti SSRS, ki se oddajajo za neprofitno najemnico upravičencu do neprofitnega stanovanja, namenska najemna stanovanja in tržna najemna stanovanja;
- *najemna stanovanja v javni lasti* so v prilogi 2 ReNSP15-25 opredeljena kot najemna stanovanja v lasti občinskih in medobčinskih stanovanjskih skladov in SSRS; vključene so tudi bivalne enote; ReNSP15-25 definira pojem *najemna stanovanja v javni lasti* ožje od pojma *javna najemna stanovanja*; razlika med njima so najemna stanovanja v lasti občin in NSO, ki so del kategorije *javna najemna stanovanja*; kljub definiciji iz ReNSP15-25 revidiranci pri navajanju podatka o najemnih stanovanjih v javni lasti vanj vključujejo tudi najemna stanovanja v lasti občin (na primer v prilogi 2 ReNSP15-25), ne vključujejo pa najemnih stanovanj NSO;
- *službena stanovanja* so namenjena reševanju stanovanjskih potreb javnih uslužbencev in funkcionarjev v državni upravi; s slednjimi upravljajo Ministrstvo za javno upravo (v nadaljevanju: MJU); v najem jih dodeljuje Stanovanjska komisija Vlade Republike Slovenije), Ministrstvo za notranje zadeve, Ministrstvo za obrambo in Ministrstvo za pravosodje; vsak izmed teh upravljavcev samostojno upravlja s svojim stanovanjskim fondom v okviru zakonskih pooblastil; ReNSP15-25 v zvezi s kategorijo *službena stanovanja* nima opredeljenih ciljev;
- priloga 2 ReNSP15-25 navaja še kategorijo *stanovanja v javni lasti*, ki obsega vsa stanovanja v lasti pravnih oseb, ki sodijo v javni sektor (vključena so tudi podjetja v lasti države oziroma lokalnih skupnosti); ta kategorija se uporablja zgolj za spremljanje doseganja kazalnikov/ciljev ReNSP15-25, ki so določeni v prilogi 2 ReNSP15-25.

Zaradi razlikovanja med naštetimi kategorijami ter uporabo različnih kategorij najemnih stanovanj prihaja do razhajanj v razumevanju kategorije javna najemna stanovanja. Posledično je po naši oceni onemogočeno natančno načrtovanje in spremljanje teh kategorij. V reviziji smo privzeli, da v kategorijo najemna stanovanja v javni lasti spadajo najemna stanovanja v lasti občin, občinskih in medobčinskih stanovanjskih skladov ter stanovanja SSRS.

Priporočilo ministrstvu

Ministrstvu priporočamo, naj najpozneje ob pripravi naslednjega strateškega dokumenta za področje stanovanjske politike poenoti terminologijo glede javnih (najemnih) stanovanj in jo dosledno uporablja pri načrtovanju in spremljanju ukrepov na področju izvajanja stanovanjske politike.

2.1.1.b V prilogi 1 ReNSP15-25 je načrtovano, da bo ministrstvo do leta 2020 zagotovilo ustrezne podatke za vodenje evidenc praznih stanovanj, nelegalnih gradenj in najemnih poslov. Kot nosilka zagotovitve ustreznih podatkov o stanovanjih je bila poleg ministrstva predvidena GURS. V ReNSP15-25⁷³ je navedeno, da bodo z ureditvijo evidenc najemnih poslov, ki jih morajo najemodajalci obvezno

⁷³ Poglavje 4.1.1 Večja varnost najemnih razmerij.

sporočati v sistem ETN, in preglednostjo podatkov o najemnem stanovanjskem trgu izvedeni tudi ukrepi na področju finančne politike, saj bodo lahko na podlagi urejenih evidenc poleg finančnih spodbud za oddajo v najem uvedene tudi finančne obremenitve za lastnike nenaseljenih stanovanj, ki teh ne oddajo v najem, in sankcije za lastnike stanovanj, ki ta oddajajo nelegalno. Ugotovili smo, da našteje evidence, ki so bile načrtovane v ReNSP15-25, v obdobju, na katero se nanaša revizija, niso bile vzpostavljene oziroma ena ni popolna, čeprav je bilo načrtovano, da bodo vzpostavljene do leta 2020.

- Ministrstvo v obdobju, na katero se nanaša revizija, ni izvedlo aktivnosti, ki bi omogočile vzpostavitev evidence praznih stanovanj, poleg tega pa ni zagotovilo ustreznih podatkov o stanovanjih, s katerimi bi se tovrstna evidenca lahko vodila.

Pojasnilo ministrstva

Evidenca praznih stanovanj je neposredno povezana z vsebino finančnih obremenitev za nenaseljena stanovanja in je zaradi zamrznitve področja množičnega vrednotenja nepremičnin in davčnega vidika nepremičnin (davek na nepremičnine) brez napredka.

- Evidenco najemnih poslov s stanovanjskimi nepremičninami v okviru ETN vodi GURS. Sklenjeni najemni posli s stanovanjskimi nepremičninami se na podlagi Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o množičnem vrednotenju nepremičnin⁷⁴ v ETN evidentirajo od julija 2013. Podatke o sklenjenih najemnih poslih so v ETN dožni pošiljati zakonsko določeni zavezanci. Od leta 2013 so bili zavezanci za poročanje GURS o sklenjenih najemnih poslih z nepremičninami vsi najemodajalci (ne glede na pravno-organizacijsko obliko, torej tako pravne osebe – zasebnega in javnega prava kot fizične osebe). Leta 2018 je z uveljavitvijo Zakona o množičnem vrednotenju nepremičnin⁷⁵ (v nadaljevanju: ZMVN-1) prenehala obveznost neposrednega poročanja fizičnih oseb o najemnih poslih s stavbami in deli stavb v ETN (kar predstavlja okoli 80 % vsega tržnega oddajanja stanovanj). Za najemne posle, ki so jih najemodajalci – fizične osebe sklenili od 1. 1. 2018 dalje z najemojemalci – fizičnimi osebami, morajo najemodajalci poročati FURS naslednje leto pri oddaji napovedi za odmero dohodnine od oddajanja premoženja v najem, FURS pa je zavezanka za poročanje o teh poslih v ETN. Neposredno v ETN morajo poročati le še pravne osebe in samostojni podjetniki. Pravne osebe podatke v ETN javljajo prek spletnih obrazcev, poročati pa je treba o vsakem oddajanju stavb in delov stavb v odplačni najem, vendar le za najeme od 6 mesecev naprej. Podatkov o kratkoročnejših najemih (najemne pogodbe za manj kot 6 mesecev) ni. Podatki o tržnih najemnih poslih za stanovanja so bili predstavljeni v Poročilu o najemnem trgu nepremičnin za leti 2016 in 2017, ki ga je GURS objavila maja 2018. Po tem obdobju GURS ni več objavljala poročil o najemnem trgu nepremičnin.

Pojasnilo GURS

Analize podatkov o sklenjenih najemnih poslih fizičnih oseb, evidentiranih v ETN po prehodu obveznosti poročanja na FURS (ki je pomenil tudi spremembo logičnega in podatkovnega modela ter rokov za poročanje), so pokazale, da so ti podatki nekonsistentni, pomanjkljivi in zavajajoči ter neažurni, zaradi česar ne omogočajo verodostojnih analiz in statistik.

⁷⁴ Uradni list RS, št. 87/11.

⁷⁵ Uradni list RS, št. 77/17, 33/19 in 66/19.

Ministrstvo v obdobju, na katero se nanaša revizija, ni izvedlo aktivnosti, ki bi omogočile vzpostavitev popolne evidence najemnih poslov s stanovanjskimi nepremičninami v okviru ETN, ki jo vodi GURS, oziroma ni izvedlo aktivnosti, ki bi po 1. 1. 2018 ohranile obveznost poročanja tudi za najemne posle, krajše od 6 mesecev.

Ker evidenca praznih stanovanj ni bila vzpostavljena, evidenca najemnih poslov pa ne vključuje vseh najemnih poslov, namen ReNSP15-25, da se z ureditvijo teh evidenc vzpostavi podlaga za finančne obremenitve za lastnike nenaseljenih stanovanj, ki teh ne oddajo v najem, in za uvedbo sankcij za lastnike stanovanj, ki ta oddajajo nelegalno, ni dosežen. Posledično je načrtovanje potencialnih stanovanj, ki bi se lahko vključila v javno službo za najemniško upravljanje (v nadaljevanju: JSNU), temeljilo zgolj na oceni in ne na podatkih (več o tem v točki 2.2.1.2.g). Ker evidenca praznih stanovanj ni vzpostavljena in če bi se za oceno potreb po dodatni gradnji uporabilo statistične podatke SURS, ki za leto 2018 kažejo, da je bilo 89.728 nezasedenih stanovanj⁷⁶ (več o tem v točki 2.3.1.3.a), bi sklepali, da potreb po dodatni gradnji ni – ob predpostavki, da se prazna stanovanja nahajajo na lokacijah, kjer je tudi povpraševanje po njih.

- Poleg vzpostavitve evidenc praznih stanovanj in najemnih poslov je v ReNSP15-25 načrtovano, da bo za večjo varnost najemnih razmerij do leta 2020 vzpostavljena še evidenca nelegalnih gradenj, ki bi vnesla red na področje posegov v prostor in povečala varnost v prometu z nepremičninami, zmanjšala možnost nakupa nelegalnih ali neskladnih gradenj. Ministrstvo v obdobju, na katero se nanaša revizija, ni izvedlo aktivnosti, ki bi omogočile vzpostavitev evidence nelegalnih gradenj.

Stanje na področju nedovoljenih objektov (nelegalni, neskladni in nevarni objekti) spremlja Gradbena, geodetska in stanovanjska inšpekcija⁷⁷. V pregledih, ki jih izvaja Gradbena, geodetska in stanovanjska inšpekcija (pregledi, ki niso povezani s prijavi), se je pokazalo, da je skoraj vsak 5. objekt nelegalen. Iz podatkov pa ni mogoče ugotoviti, kje v prostoru so nedovoljeni objekti.⁷⁸ Iz letnih poročil Inšpekcijskega sveta⁷⁹ za obdobje, na katero se nanaša revizija, izhaja, da se število zadev, v katerih je uveden izvršilni postopek v zvezi z nelegalnimi objekti, iz leta v leto povečuje z novim pripadom zadev.

Priporočilo ministrstvu

Ministrstvu priporočamo, naj prouči možnosti vzpostavitve evidence praznih stanovanj, evidence nelegalnih gradenj in popolne evidence najemnih poslov (tako pravnih kot fizičnih oseb).

⁷⁶ Opremljenih z osnovno infrastrukturo.

⁷⁷ Deluje v okviru Inšpektorata Republike Slovenije za okolje in prostor, ki je organ v sestavi ministrstva.

⁷⁸ Poročilo o prostorskem razvoju 2021, URBANISTIČNI INŠTITUT REPUBLIKE SLOVENIJE (v nadaljevanju: urbanistični inštitut), z dne 30. 4. 2021, naročnik poročila je ministrstvo.

⁷⁹ Inšpekcijski svet je bil ustanovljen kot stalno medresorsko delovno telo s ciljem doseči večjo učinkovitost inšpekcijskih organov in predvsem usklajenost njihovega delovanja. Pravno podlago za ustanovitev in delovanje predstavlja 11. člen Zakona o inšpekcijskem nadzoru (Uradni list RS, št. 43/07 – uradno prečiščeno besedilo in 40/14) in Poslovnik Inšpekcijskega sveta. Inšpekcijski svet vodi minister, pristojen za upravo.

2.1.1.c V ReNSP15-25 je načrtovano, da bo ministrstvo do leta 2016 pripravilo predlog zakonskih določb, ki bi določile ureditev evidence javnih najemnih stanovanj v REN in sankcije, če se ta evidenca ne uredi. Ministrstvo je vzpostavitev evidence javnih najemnih stanovanj uvrstilo v osnutek novega Stanovanjskega zakona (v nadaljevanju: osnutek SZ-2), ki pa ni bil sprejet. Bistvene rešitve, vključene v osnutek SZ-2, prikazuje Priloga 2. Ministrstvo je v letu 2020 pripravilo Predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah Stanovanjskega zakona (v nadaljevanju: predlog SZ-1E), ki ne vsebuje obveznosti ureditve evidence javnih najemnih stanovanj v REN in sankcij, če ta ne bi bila urejena (več o tem v točki 2.1.3.1.b). Odsotnost evidence javnih najemnih stanovanj predstavlja tveganje za neustrezno načrtovanje gradnje novih javnih stanovanj, premajhna vlaganja ali pa, nasprotno, nepotrebna vlaganja dodatnih javnih sredstev za gradnjo javnih najemnih stanovanj, čeprav potreb po njih na določenih območjih ni.

Ministrstvo z anketnim vprašalnikom približno na vsakih 5 let za lastne potrebe pridobi podatke o številu najemnih stanovanj v lasti občin in občinskih stanovanjskih skladov ter stanovanjskih organizacij, vendar zaradi pomanjkljivih odgovorov anketirancev zbrani podatki niso popolni, sprotni in zanesljivi. Podobno anketo je v občinah izvedel tudi SSRS.

V ReNSP15-25 je načrtovano, da mora SSRS do leta 2016 v okviru vzpostavitve JSNU zagotoviti jasnost evidenc SSRS. Ker evidenca javnih najemnih stanovanj v REN ni bila vzpostavljena, je SSRS z namenom optimalne zasedenosti svojih javnih najemnih stanovanj vzpostavil svojo evidenco stanovanj (in drugih nepremičnin), imenovano To je moje.

2.1.1.d V ReNSP15-25 je določeno, da naj bi ministrstvo (skupaj z GURS) do leta 2020 vzpostavilo evidenco stavbnih zemljišč. Evidenca stavbnih zemljišč s podatki o pozidanih zemljiščih in s podatki o razvojnih stopnjah nezazidanih stavbnih zemljišč je potrebna za spremljanje stanja v prostoru tako na državni kot lokalni ravni. Za zagotovitev ustreznih podatkov o zemljiščih bi ministrstvo moralo pripraviti systemske rešitve za vzpostavitev evidence stavbnih zemljišč, vendar v obdobju, na katero se nanaša revizija, še niso bile pripravljene.

Obveznost vzpostavitve evidence pozidanih in nepozidanih stavbnih zemljišč je predpisoval Zakon o urejanju prostora⁸⁰ (v nadaljevanju: ZUreP-2); predlog zakona je ministrstvo pripravilo v letu 2017 (več o tem predstavlja Tabela 13). Namen evidence pozidanih in nepozidanih stavbnih zemljišč je prostorsko načrtovanje, ugotavljanje dejanskega stanja v prostoru, načrtovanje komunalne opreme, izvajanje ukrepov zemljiške politike in vrednotenje stavbnih zemljišč. Med 1. 12. 2017 in 15. 4. 2021 je bil izveden množični zajem poseljenih zemljišč in dejanske rabe poseljenih zemljišč na območju celotne Slovenije, katerega rezultat je predlog poseljenih zemljišč in dejanske rabe poseljenih zemljišč. V naslednjih fazah vzpostavitve evidence bodo občine pripravile dopolnjen predlog poseljenih zemljišč, ga združile s podatki o dejanski rabi zemljišč javne cestne in javne železniške infrastrukture, določile nepozidana stavbna zemljišča ter jih razvrstile v ustrezne razvojne stopnje. Konec leta 2021 je pričel veljati nov Zakon o urejanju prostora⁸¹ (v nadaljevanju: ZUreP-3), katerega besedilo je ministrstvo pripravilo v letu 2020, vlada pa je besedilo predloga zakona sprejela 24. 6. 2021. Spremembe ZUreP-3 uvajajo pristojnost vzdrževanja podatkov iz evidence stavbnih

⁸⁰ Uradni list RS, št. 61/17, 199/21 – ZUreP-3 in 20/22 – odl. US.

⁸¹ Uradni list RS, št. 199/21. Zakon je začel veljati 31. 12. 2021, uporabljati pa se je začel s 1. 6. 2022.

zemljišč⁸². 252. člen ZUreP-2 je določal, da občina za prostorsko načrtovanje, ugotavljanje dejanskega stanja v prostoru in izvajanje ukrepov zemljiške politike vzpostavi evidenco stavbnih zemljišč, ministrstvo pa zagotovi tehnične pogoje za vodenje zbirke podatkov evidence stavbnih zemljišč na državni ravni, enako sedaj določa 267. člen ZUreP-3. V skladu s 322. členom ZUreP-3 morajo občine to evidenco vzpostaviti do 31. 12. 2026. Tehnični pogoji za vodenje zbirke podatkov za evidenco stavbnih zemljišč na državni ravni bodo vzpostavljeni v okviru projekta eProstor.

2.1.2 Svet za stanovanjsko politiko

Kot je določeno v ReNSP15-25, k uspešnemu doseganju zastavljenih dolgoročnih ciljev na stanovanjskem področju prispevata transparentna in učinkovita izvajalska struktura in jasna opredelitev nalog, kot glavno telo za sprejemanje odločitev za izvajanje ReNSP15-25 pa je načrtovan Svet za stanovanjsko politiko, vzpostavljen pri vladi. ReNSP15-25 tudi določa, da kompleksna narava stanovanjskega področja zahteva široko predstavništvo v Svetu za stanovanjsko politiko, saj se vanj vključujejo vsi relevantni resorji in tudi predstavniki laične in strokovne javnosti: predsednik vlade, resorni ministri (stanovanja, sociala, finance, gospodarstvo, energetika), direktor SSRS, predstavniki gospodarstva in predstavniki civilne družbe. Kot nosilec izvajanja ReNSP15-25 je določeno ministrstvo, ki Svetu za stanovanjsko politiko nudi administrativno podporo. V shemi izvajalskih struktur v ReNSP15-25 so opredeljene naslednje pristojnosti Sveta za stanovanjsko politiko:

- zagotavlja medresorsko sodelovanje;
- sprejema odločitve za izvajanje ReNSP15-25;
- potrjuje program dela (poslovni načrt) SSRS.

SZ-1 v 144. členu določa, da zaradi spremljanja izvajanja ReNSP15-25, svetovanja in sodelovanja pri oblikovanju stanovanjske in prostorske politike in razvoja ustanovi minister posvetovalno delovno telo – Stanovanjski svet.

V reviziji smo preverili, ali je Svet za stanovanjsko politiko bil ustanovljen, ali je bil ustanovljen pravočasno, da bi bilo zagotovljeno medresorsko sodelovanje, sprejemanje odločitev v zvezi z ReNSP15-25 in potrditev programa dela SSRS. V reviziji smo preverili tudi, ali je bil na ministrstvu vzpostavljen stanovanjski svet na podlagi SZ-1, ki je spremljal izvajanje ReNSP15-25.

2.1.2.a Ugotovili smo, da vlada Sveta za stanovanjsko politiko, katerega ustanovitev je bila načrtovana v ReNSP15-25, ni ustanovila. Vlada se je dne 10. 3. 2016 seznanila z dokumentom Informacija o pripravi pilotnih projektov po Akcijskem načrtu izvajanja projektov iz ReNSP15-25 (v nadaljevanju: Informacija o pripravi pilotnih projektov), v katerem je ministrstvo opredelilo oblikovanje Sveta za stanovanjsko politiko, vendar se vlada na dokument ni odzvala na način, da bi ministrstvu naložila, da pripravi predlog oziroma vladno gradivo za njegovo ustanovitev.

⁸² Navedeno ureja 268. člen ZUreP-3, ki določa, da podatke iz evidence stavbnih zemljišč vzdržujejo občine. Podatki iz evidence stavbnih zemljišč se vzdržujejo na podlagi sprememb, ki so posledica sprejetja posamičnih ali splošnih pravnih aktov s področja urejanja prostora, graditve ali javnih financ ali drugih sprememb v prostoru, ki pomenijo tudi spremembo podatkov v evidenci stavbnih zemljišč. Vsako spremembo podatkov o stavbnih zemljiščih mora občina posredovati v evidenco stavbnih zemljišč najpozneje v 3 mesecih od njenega nastanka.

Pojasnilo vlade

Svet za stanovanjsko politiko na vladni ravni bi bilo smiselno ustanoviti, ko se bodo začele pripravne na sistemsko prenovno stanovanjske zakonodaje.

Pojasnilo vlade po naši oceni ni utemeljeno. ReNSP15-25 je za Svet za stanovanjsko politiko predvidela pristojnosti, ki niso vezane zgolj na prenovno stanovanjske zakonodaje.

Pojasnilo ministrstva

Svet za stanovanjsko politiko ni bil imenovan, ker so se vlade pogosto menjale. Sodelovanje med različnimi izvajalci ReNSP15-25, ki so bili predvideni v akcijskem načrtu, je potekalo prek delovnih skupin, v katere so bili vključeni vsi glavni deležniki po posameznih področjih.

Ocenjujemo, da menjave vlad ne predstavljajo razloga, da Svet za stanovanjsko politiko ni bil ustanovljen, saj je bila ReNSP15-25 sprejeta za 11-letno obdobje, od leta 2015 do leta 2025, ki presega predvideni 4-letni mandat vlade. Kljub stališču ministrstva in vlade, da je oblikovanje Sveta za stanovanjsko politiko smiselno šele ob pričetku priprave novega Stanovanjskega zakona, pa ministrstvo ni predlagalo vladi in vlada ni odločila o vzpostavitvi Sveta za stanovanjsko politiko niti v letu 2017 (ko je ministrstvo pričelo s pripravo novega Stanovanjskega zakona SZ-2) niti v letu 2019 ob pripravi osnutka SZ-2 (več o tem v točki 2.1.3.1.b).

Ker vlada ni odločila o oblikovanju Sveta za stanovanjsko politiko, ki je predviden v ReNSP15-25, ni bilo zagotovljeno:

- medresorsko sodelovanje in sprejemanje odločitev za izvajanje ReNSP15-25 na način, predviden v ReNSP15-25, saj so bila v delovnih skupinah, v katerih so sodelovali posamezni deležniki izvajanja ReNSP15-25⁸³, področja delovanja in struktura članstva drugačna, kot bi bila v Svetu za stanovanjsko politiko, za katerega je ReNSP15-25 predvidela široko predstavništvo članov in vključenost vseh relevantnih članov zaradi kompleksne narave stanovanjskega področja;
- potrjevanje poslovne politike SSRS ter PFN SSRS s strani Sveta za stanovanjsko politiko, kot je predvidela ReNSP15-25⁸⁴; navedene dokumente je obravnavala in potrdila vlada (na podlagi določil ZJS-1 in Akta o ustanovitvi Stanovanjskega sklada Republike Slovenije kot javnega sklada).

Priporočilo ministrstvu

Ministrstvu priporočamo, naj vladi predloži predlog o ustanovitvi Sveta za stanovanjsko politiko.

⁸³ Podrobneje v točkah 2.1.3.3.b, 2.2.1.2.a, 2.2.2.1.a, 2.2.2.2.b, 2.2.2.3.b in 2.2.4.3.a.

⁸⁴ Da bi Svet za stanovanjsko politiko lahko potrjeval poslovno politiko SSRS ter PFN SSRS, bi bilo treba to njegovo pristojnost ustrezno urediti v pravnih podlagah.

Priporočilo vladi

Vladi priporočamo, naj ustanovi Svet za stanovanjsko politiko.

Na ministrstvu je na podlagi 144. člena SZ-1 v letu 2015 deloval Stanovanjski svet⁸⁵, ki je posvetovalno delovno telo ministra, pristojnega za prostor. Imel je 1 sejo (z dne 25. 5. 2015), na kateri je obravnaval osnutek ReNSP15-25. V letih 2018 in 2019 je stanovanjsko področje na ministrstvu deloma pokrival Svet ministra za sodelovanje z nevladnimi organizacijami s področja okolja in prostora⁸⁶ (v nadaljevanju: Svet NVO). Leta 2018 je imel Svet NVO 1 sejo⁸⁷, leta 2019 pa se je na stanovanjsko področje⁸⁸ nanašala vsebina 2 od skupaj 9 sej. V letih 2019 in 2020 je ministrstvo z drugimi deležniki ReNSP15-25 sodelovalo prek 2 delovnih skupin za pripravo novega Stanovanjskega zakona oziroma njegovih sprememb (več o tem v točki 2.1.3.1).

Stanovanjski svet na ministrstvu od leta 2015 dalje ni deloval, v letih 2018 in 2019 je deloval Svet NVO, ki je deloma pokrival stanovanjsko področje, ni pa spremljal izvajanja ReNSP15-25.

Pojasnilo ministrstva

Pri spreminjanju stanovanjske zakonodaje je ministrstvo intenzivno sodelovalo in se usklajevalo z vsemi deležniki na stanovanjskem področju. S tega vidika vzporedno usklajevanje prek Stanovanjskega sveta ni bilo potrebno.

Ministrstvo ni zagotovilo delovanja Stanovanjskega sveta, ki bi spremljal izvajanje ReNSP15-25, kot določa 144. člen SZ-1. Ocenjujemo, da odsotnost delovanja Stanovanjskega sveta pomeni odsotnost sistematičnega spremljanja izvajanja ReNSP15-25 ter posledično izvajanja nalog iz njegove pristojnosti. Če je ministrstvo ocenilo, da tega posvetovalnega telesa ne potrebuje, bi moralo vladi predlagati spremembo SZ-1, vendar tega v obdobju, na katero se nanaša revizija, ni storilo.

Priporočilo ministrstvu

Ministrstvu priporočamo, naj sprejme aktivnosti za vzpostavitev in aktivno delovanje Stanovanjskega sveta, ki bo poleg izvajanja drugih nalog sistematično spremljal izvajanje ReNSP15-25.

⁸⁵ Za spremljanje izvajanja nacionalnega stanovanjskega programa, svetovanje in sodelovanje pri oblikovanju stanovanjske in prostorske politike. Sklep o ustanovitvi je bil sprejet z dne 3. 12. 2014. Status, naloge in način delovanja določa Pravilnik o določitvi poslovnika o delu Stanovanjskega sveta z dne 6. 7. 2012. Stanovanjski svet je imel predsednika (ministra, pristojnega za stanovanjske zadeve) in 6 članov (direktor SSRS, predstavniki MF, MDDSZ, Združenja lastnikov nepremičnin Slovenije, Združenja najemnikov Slovenije in predstavnik Zbornice za poslovanje z nepremičninami pri Gospodarski zbornici Slovenije).

⁸⁶ Kot strokovno-posvetovalni organ. Med nalogami Sveta NVO je bilo, da ministru daje strokovna mnenja k ukrepom izvajanja okoljske in prostorske politike, strokovna mnenja k predlogom predpisov in strokovna mnenja k drugim pomembnim odločitvam na področju okolja in prostora, ki so predmet seje sveta.

⁸⁷ Z dne 5. 12. 2018. Minister za okolje in prostor je seznanil člane, da se bo na Stanovanjskem zakonu aktivno začelo delati predvidoma v februarju 2019.

⁸⁸ Predstavljena vsebina osnutka SZ-2, podana so bila vprašanja, pripombe in predlogi.

2.1.3 Spremembe predpisov

Za učinkovito izvedbo nekaterih projektov, ki jih predvideva ReNSP15-25, so bile v ReNSP15-25 predvidene spremembe pravnih podlag. V reviziji smo preverili, ali:

- je ministrstvo pripravilo predloge predpisov in njihovih sprememb, kot so predvideni v ReNSP15-25,;
- ali jih je vlada potrdila ter posredovala v državni zbor v sprejem;
- ali je to potekalo v predvidenih časovnih rokih⁸⁹; to bi omogočilo pravočasen začetek izvajanja aktivnosti entitetam, vključenim v izvajanje ReNSP15-25, in izvedbo posameznih aktivnosti v predvidenih časovnih rokih.

2.1.3.1 Spremembe stanovanjske zakonodaje

V ReNSP15-25 so v okviru vseh projektov predvidene aktivnosti, povezane s prenovo stanovanjske zakonodaje, in to že v letih 2015, 2016 in 2017 (Tabela 10). Nosilec vseh načrtovanih aktivnosti je ministrstvo. V ReNSP15-25 je predvidena tako sprememba SZ-1 kot sprejem novega Stanovanjskega zakona SZ-2. V reviziji smo vse aktivnosti, vezane na spremembo stanovanjske zakonodaje, obravnavali kot izvajanje ukrepov iz ReNSP15-25 ne glede na to, ali je šlo za aktivnosti, vezane na spremembo SZ-1, ali za pripravo novega SZ-2. Aktivnosti ministrstva so se od leta 2015 dalje nanašale deloma na pripravo SZ-2 in deloma na pripravo sprememb SZ-1, kar je predstavljeno v nadaljevanju (Tabela 11 in Slika 10).

V ReNSP15-25 je v okviru projekta Aktiviranje obstoječega stanovanjskega fonda predvidena prenova stanovanjske zakonodaje z namenom povečanja varnosti najemnih razmerij na način, da se uredi pravno varstvo najemnikov in lastnikov. Za ta namen je treba proučiti možnosti uvedbe izpraznitvenega naloga, s katerim bi se skrajšal postopek izselitve in zmanjšali stroški najemodajalcem, poleg tega pa bi se najemniku omogočilo, da si pravočasno poišče novo stanovanje. Kot dodatni mehanizem naj bi se spodbujala uporaba komercialnega zavarovanja za kritje stroškov morebitne prisilne izselitve. V ReNSP15-25 je bila predvidena tudi sprememba stanovanjske zakonodaje, ki bo zagotovila vzpostavitev JSNU v okviru SSRS in prispevala k povečanju zaupanja med najemniki in najemodajalci.

V okviru projekta Večja dostopnost do stanovanja za ranljivejše skupine prebivalstva je v ReNSP15-25 predvidena sprememba stanovanjske zakonodaje z uveljavitvijo načela nadomestitve vsakega prodanega javnega najemnega stanovanja z najmanj 1 javnim najemnim stanovanjem, da se zagotovi ohranjanje javnega stanovanjskega fonda. Ministrstvo bi moralo predlagati spremembo zakonodaje z namenom uvedbe spremenjene terminologije na področju najemnih stanovanj, odprave neprofitnega najema in uvedbe stanovanjskega dodatka. Za vse skupine najemnikov oziroma zatečenih najemnih razmerij bi bilo treba poiskati in uveljaviti takšne zakonske rešitve, ki bodo prestale preizkus ustavnopravne dopustnosti in test sorazmernosti, oziroma razjasniti vprašanja

⁸⁹ Kljub temu da je bila ReNSP15-25 za obdobje od leta 2015 do leta 2025 sprejeta šele proti koncu leta 2015; podrobneje v točki 2.1.3.1.a.

o razmejitvi pridobljenih pravic in upravičenih pravnih pričakovanj ter pravnih posledic retroaktivnih posegov.

V projektu Prenova stanovanjskega fonda je v ReNSP15-25 predvideno, da bo ministrstvo proučilo možnosti financiranja energetske prenove večstanovanjskih stavb, ki bo ločeno od rezervnega sklada. Gre za iskanje rešitev za učinkovito izvajanje prenov ob upoštevanju pravic lastnikov stanovanj v večstanovanjskih stavbah, zlasti v fazi financiranja prenove in uporabe rezervnega sklada.

V okviru projekta Gradnja stanovanj, kjer je potreba po njih največja, je v ReNSP15-25 predvideno, da bo ministrstvo prostorsko načrtovalske ukrepe podprlo z zakonsko določitvijo ureditve evidence javnih najemnih stanovanj v REN in sankcijami, če se ta evidenca ne uredi.

Tabela 10 prikazuje vse v ReNSP15-25 predvidene spremembe stanovanjske zakonodaje, za pripravo katerih je odgovorno ministrstvo.

Tabela 10 Načrtovane spremembe stanovanjske zakonodaje po projektih, ukrepih, rokih in z opisi aktivnosti, kjer je nosilec izvedbe ministrstvo

Ukrep	Rok za izvedbo	Opis aktivnosti	Točka v poročilu
Projekt: Aktiviranje obstoječega stanovanjskega fonda			
Večja varnost najemnih razmerij	2016	<ul style="list-style-type: none"> področje najemnih razmerij lastnik mora najemniku omogočiti dovolj časa, da si sam poišče novo stanovanje razen pogodbe mora omogočiti tudi notarski zapis kot verodostojno listino zmanjšanje regulacije najemnih razmerij stanovanj, ki se oddajajo prosto za trgu inšpekcijski nadzor 	2.1.3.1.b 2.2.1.1
JSNU	2016	<ul style="list-style-type: none"> zagotovitev izvajanja take službe znotraj SSRS obveznost letnega in rednega poročanja ministrstvu 	2.1.3.1.b 2.2.1.2
Projekt: Večja dostopnost do stanovanja za ranljivejše skupine prebivalstva			
Nova najemninska politika	2016, 2017	<ul style="list-style-type: none"> uveljavitev načela nadomestitve vsakega prodanega javnega najemnega stanovanja z vsaj enim javnim najemnim stanovanjem sprememba terminologije najemnih stanovanj in odprava neprofitnega najema uvedba stanovanjskega dodatka ureditev področja preverjanja in fleksibilnosti spreminjanja/urejanja pravic do uporabe javnih najemnih stanovanj 	2.1.3.1.b 2.2.2.1
Projekt: Prenova stanovanjskega fonda			
Zagotovitev pogojev za energetsko prenovo stanovanjskega fonda	2015	<ul style="list-style-type: none"> proučitev možnosti za od rezervnega sklada ločeno financiranje energetske prenove večstanovanjskih stavb v razpršenem lastništvu 	2.1.3.1.b 2.1.3.1.a 2.2.3.1.c
Projekt: Gradnja novih stanovanj, kjer je potreba po njih največja			
Gradnja javnih najemnih stanovanj	2016	<ul style="list-style-type: none"> zakonsko določiti obveznost ureditve evidence javnih najemnih stanovanj v REN in določitev sankcij, če se ta evidenca ne uredi uveljaviti obveznost rednega sporočanja podatkov vseh upravljavcev javnih najemnih stanovanj 	2.1.3.1.b 2.2.4.1

Vir: ReNSP15-25.

2.1.3.1.a V ReNSP15-25 je bilo načrtovano, da bo ministrstvo v letu 2015 pripravilo predloge prenove SZ-1 glede financiranja energetske prenove večstanovanjskih stavb, ki bo ločeno od rezervnega sklada, v letu 2016 pa še preostale predvidene spremembe stanovanjske zakonodaje (Tabela 10). Glede na to, da je bil predlog ReNSP15-25 na vladi sprejet v oktobru 2015 in da je državni zbor sprejel ReNSP15-25 konec novembra 2015, ocenjujemo, da predvideni roki iz ReNSP15-25 glede prenove stanovanjske zakonodaje niso bili dosegljivi. Kljub temu da je ministrstvo vladi pred potrditvijo posredovalo več verzij predloga ReNSP15-25, ministrstvo ni posodobilo časovnice izvajanja projektov, kar bi po naši oceni kot nosilec izvajanja ReNSP15-25 moralo storiti.

Vlada ob obravnavi predloga ReNSP15-25 prav tako ni zaznala in ni naložila ministrstvu, da pripravi prilagojeno časovnico oziroma prilagodi posamezne roke za izvedbo aktivnosti, čeprav je predlog ministrstva obravnavala in dokument sprejela šele v oktobru 2015.

2.1.3.1.b Ministrstvo je v zvezi s pripravo sprememb stanovanjske zakonodaje v obdobju, na katero se nanaša revizija, izvajalo več aktivnosti, kar prikazuje Tabela 11.

Tabela 11 Izvedene aktivnosti ministrstva, povezane s pripravo osnutka SZ-2 in sprememb SZ-1 v obdobju, na katero se nanaša revizija

Leto	Aktivnost ministrstva
2015	Priprava, izvedba naročila in zaključek Študije ocene izdatkov za stanovanjski dodatek in priprava nove osnove za določitev vrednosti stanovanj v javni lasti s ciljem zaračunavanja stroškovne najemnine (v nadaljevanju: študija ocene izdatkov za stanovanjski dodatek) z dne 2. 12. 2015, ki jo je izdelal Inštitut za nepremičnine d.o.o. Pripravljen Predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah Stanovanjskega zakona (v nadaljevanju: predlog SZ-1B) ¹⁾ . Ministrstvo je po neformalnem posredovanju predloga koalicijskim strankam odločilo, da se predlog umakne in pripravi celoten nov zakon, ker predlog ne bi dosegel podpore v parlamentarnem postopku.
2016	Priprava in izvedba naročila za izdelavo projektne naloge Osnutek izhodišč za prenovo stanovanjske zakonodaje po posameznih področjih. Priprava naročila in izdelava študije Opredelitev in določitev prednostnih območij za stanovanjsko oskrbo.
2017	Zaključena projektna naloga Osnutek izhodišč za prenovo stanovanjske zakonodaje po posameznih področjih. Javna predstavitev osnutka izhodišč za prenovo stanovanjske zakonodaje in javna razprava. Priprava Predloga Zakona o spremembah in dopolnitvah Stanovanjskega zakona (v nadaljevanju: Z-1C) (dopolnitve zaradi odločbe Ustavnega sodišča Republike Slovenije ²⁾); vlada je predlog SZ-1C sprejela 22. 3. 2017, državni zbor ga je sprejel 24. 5. 2017 ³⁾ . Priprava osnutka SZ-2. Sestanki z resornimi ministrstvi, bankami, inšpekcijo in drugimi deležniki.
2018	Sestanki z resornimi ministrstvi, bankami in drugimi deležniki.
2019	Imenovanje delovne skupine 2019 za pripravo osnutka SZ-2. Osnutek SZ-2 posredovan v javno obravnavo. Obravnava Predloga Zakona o spremembah in dopolnitvah Stanovanjskega zakona (v nadaljevanju: SZ-1D); v državnem zboru je bil sprejet 24. 9. 2019 ⁴⁾ .
2020	Sklep o prenehanju delovanja delovne skupine 2019. Opravljen analiza prejetih pripomb iz javne obravnave in izvedba 11 delovnih posvetov s ključnimi deležniki. Priprava čistopisa osnutka SZ-2. Imenovana nova delovna skupina za pripravo sprememb in dopolnitev SZ-1 in pripravo novega Stanovanjskega zakona. V decembru posredovan nov predlog sprememb SZ-1 (predlog SZ-1E) na vlado.

Leto	Aktivnost ministrstva
2021	<p>Sprejet SZ-1E⁵⁾. Ministrstvo je na podlagi določil SZ-1E pripravilo 2 podzakonska akta:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Uredbo o izvajanju javnega najema stanovanj⁶⁾ in • Uredbo o metodologiji za oblikovanje neprofitne najemnine in določitvi višine subvencij najemnin⁷⁾.

Opomba: ¹⁾ Predlog SZ-1B je bil v obliki vladnega gradiva pripravljen na ministrstvu in je vseboval spremembe na področju upravljanja večstanovanjskih stavb in kazenskih določb v povezavi z upravljanjem.

²⁾ Št. U-I-109/15-14 z dne 19. 2. 2016 (Uradni list RS, št. 38/16). Ustavno sodišče Republike Slovenije je presodilo, da je 28. člen Zakona o uveljavljanju pravic iz javnih sredstev (v nadaljevanju: ZUPJS; Uradni list RS, št. 62/10, 40/11, 40/12 – ZUJF, 57/12 – ZPCP-2D, 14/13, 56/13 – ZŠtip-1, 99/13, 14/15 – ZUUJFO, 57/15, 90/15, 38/16 – odl. US, 51/16 – odl. US, 88/16, 61/17 – ZUPŠ, 75/17, 77/18, 47/19 in 189/20 – ZFRO) v neskladju z ustavnim načelom enakosti (28. člen ZUPJS se je nanašal na subvencije najemnin).

³⁾ Uradni list RS, št. 27/17.

⁴⁾ Uradni list RS, št. 59/19. SZ-1D, ki ga je vladi predložil Državni svet Republike Slovenije, znižuje zahtevano večino za sprejem odločitev, če gre za gradbene posege za odpravo arhitektonskih ovir. Eden od najbolj nujnih ukrepov za odpravo arhitektonskih ovir je vgradnja dvigal.

⁵⁾ Uradni list RS, št. 90/21.

⁶⁾ Uradni list RS, št. 197/21.

⁷⁾ Uradni list RS, št. 153/21.

Vir: podatki iz predlogov sprememb SZ-1 in pojasnil ministrstva.

Ministrstvo je v letu 2016 naročilo, v marcu 2017 pa javno objavilo dokument Osnutek izhodišč za prenovu stanovanjske zakonodaje⁹⁰, ki vsebuje analizo ureditve v drugih državah, anketo ključnih deležnikov in analizo mnenj o utemeljenosti temeljite spremembe stanovanjske zakonodaje, analizo najemniške politike, analizo obstoječe stanovanjske zakonodaje ter analizo ureditve potrebnih evidenc, delovanja javnih stanovanjskih skladov in SSRS, javno-zasebnega partnerstva, delovanja nadzornih organov in delovanja stanovanjskih zadrug.

Pojasnilo ministrstva

V določilih SZ-1E so bile iz projektne naloge upoštevane nekatere rešitve glede upravljanja, najemnih razmerij (odpoved najemnega razmerja) in stanovanjske politike (predkupna pravica skladov, JSNU).

Kot prikazujeta Tabela 10 in Slika 10, je bilo v ReNSP15-25 načrtovano, da bo ministrstvo aktivnosti prenove stanovanjske zakonodaje v delu, ki se nanaša na financiranje energetske prenove večstanovanjskih stavb z razpršenim lastništvom, izvedlo v letu 2015, v letu 2016 pa pripravilo predlog sprememb SZ-1 za izvajanje posameznih projektov.

Ministrstvo je v letu 2015 (ob pripravi predloga SZ-1B) sprejelo odločitev, da se namesto predloga sprememb SZ-1 pripravi predlog novega Stanovanjskega zakona. Iz poročila Spremljanje učinkov ukrepov in doseganje ciljev stanovanjske politike v obdobju 2016–2020⁹¹ (v nadaljevanju: zaključno poročilo urbanističnega inštituta) in iz dokumenta Informacija za vlado o izvajanju stanovanjske

⁹⁰ Izdelal Inštitut za primerjalno pravo pri Pravni fakulteti v Ljubljani.

⁹¹ Urbanistični inštitut, z dne 29. 1. 2021.

politike za leto 2018⁹² je razvidno, da je ministrstvo pripravljalo osnutek SZ-2 v letih 2017, 2018 in 2019 (bistvene rešitve, vključene v osnutek SZ-2, prikazuje Priloga 2). Na podlagi analize pripomb na osnutek SZ-2 iz javne obravnave⁹³ je ministrstvo v letu 2019 izvajalo delovne posvete s ključnimi deležniki stanovanjske politike in predvideno je bilo, da bo osnutek SZ-2 posredovan v medresorsko usklajevanje in vladno obravnavo predvidoma konec leta 2019. Iz dokumenta Informacija za vlado o izvajanju stanovanjske politike v letu 2019⁹⁴ je razvidno, da bo ministrstvo predvidoma v marcu 2020 pripravilo osnutek SZ-2, ki bo predmet ponovljene javne obravnave. Konec leta 2020 je ministrstvo predložilo vladi predlog SZ-1E in v obrazložitvi navedlo, da je bila zaradi številnih pripomb na osnutek SZ-2 na ministrstvu sprejeta odločitev, da se pristopi k spremembam in dopolnitvam SZ-1, ki temeljijo na mnenjih in pripombah, ki jih je ministrstvo prejelo v zadnjih letih.

Pojasnilo ministrstva

Jeseni 2018 je prišlo do zamenjave vlade in več kot polletnega obdobja zastoja pri delu, saj se je čakalo na odločitev ministrstva in vlade glede osnutka SZ-2. V letu 2019 je ministrstvo pripravilo osnutek SZ-2, na katerega je v javni obravnavi prejelo 400 pripomb ključnih deležnikov. Na tej podlagi se je pripravljala čistopis osnutka SZ-2, ki bi bil primeren za javno obravnavo ter medresorsko usklajevanje. Tik pred posredovanjem v medresorsko usklajevanje je v marcu 2020 prišlo do zamenjave vlade. Nova vlada se je odločila, da namesto celovitih sprememb poskuša izvesti nujne spremembe in dopolnitve SZ-1. SZ-1E predstavlja zgolj najbolj nujne spremembe in dopolnitve. Odprava neprofitne najemnine (torej uvedba stroškovne najemnine) in uvedba stanovanjskega dodatka predstavljata celovito sistemsko spremembo, ki je že z vidika obsega sprememb zakonodaje ni mogoče izvesti v okviru sprememb in dopolnitev SZ-1, temveč se bo izvedla ob sprejetju novega Stanovanjskega zakona.

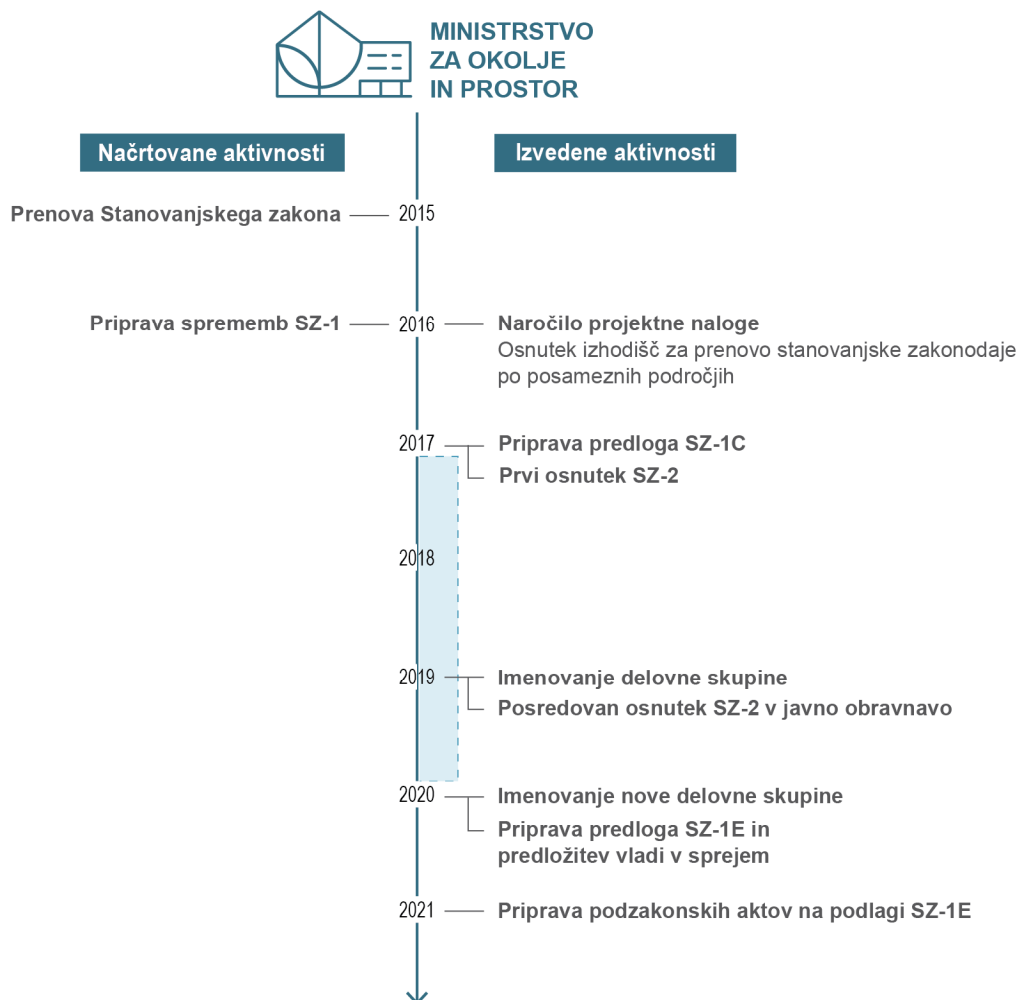
Slika 10 prikazuje časovnico z načrtovanimi aktivnostmi ministrstva iz ReNSP15-25 in izvedenimi aktivnostmi ministrstva glede priprave sprememb stanovanjske zakonodaje.

⁹² Z dne 13. 2. 2019.

⁹³ Potekala je v obdobju od 14. 10. 2019 do 28. 11. 2019.

⁹⁴ Z dne 25. 3. 2020.

Slika 10 Časovnica načrtovanih aktivnosti ministrstva za pripravo novega Stanovanjskega zakona SZ-2 in sprememb SZ-1 in izvedene aktivnosti ministrstva od leta 2015 dalje



Vir: podatki ministrstva.

Konec leta 2020 je ministrstvo pripravilo predlog SZ-1E, ki ureja:

- področje lastninskopravnih razmerij, upravljanja večstanovanjskih stavb in inšpekcijskega nadzora;
- področje najemniških razmerij; skrajšan odpovedni rok v primeru odpovedi najemne pogodbe s strani najemnika ali lastnika ter skrajšan rok za izselitev, skrajšan postopek odpovedi in izpraznitve stanovanja v določenih primerih odpovedi najemne pogodbe, sklenjene v obliki notarske listine;
- stanovanjske najemnine; povišanje vrednosti točke za določitev vrednosti stanovanja kot osnove za določitev neprofitne najemnine, uvedba letne revalorizacije točke za določitev vrednosti stanovanja, za katero se zaračunava neprofitna najemnina; po uveljavitvi stanovanjske točke v višini 3,5 EUR v 3-letnem obdobju se predlaga letno usklajevanje točke

z rastjo cen življenjskih potrebščin; obvezna je tudi določitev vpliva lokacije na višino najemnine s strani občine s faktorjem od 1 do 1,3;

- subvencije najemnine; obstoječemu cenzusu za upravičenost do subvencije najemnine, ki se določi v višini razlike med neprofitno najemnino in ugotovljenim dohodkom, zmanjšanim za minimalni dohodek in za 30 % ugotovljenega dohodka, se doda ponder v višini 1,1 pri izračunu minimalnega dohodka za enočlansko družino; subvencija najemnine lahko znaša največ 85 % neprofitne najemnine oziroma priznane neprofitne najemnine; priznana neprofitna najemnina se pri izračunu subvencije k plačilu tržne najemnine z obstoječih 3 EUR dvigne na 4 EUR/m² stanovanjske površine;
- vzpostavitev JSNU⁹⁵, ki bo ob povrnitvi stroškov s strani države najemala stanovanja na trgu in jih oddajala v podnajem;
- možnost višjega zadolževanja SSRS in občinskih stanovanjskih skladov, s čimer se jim bodo zagotovila zadostna sredstva za začetne investicije pridobivanja javnih najemnih stanovanj;
- omejitev razpolaganja občin z zazidljivimi zemljišči, namenjenimi za večstanovanjsko gradnjo.

Predlog SZ-1E ni vseboval naslednjih področij sprememb stanovanjske zakonodaje, predvidenih v ReNSP15-25:

- v okviru večje varnosti najemnih razmerij:
 - obvezna sklenitev najemne pogodbe v obliki notarskega zapisa (po predhodni pridobitvi mnenja Ministrstva za pravosodje in Notarske zbornice Slovenije takšna ureditev ni ustrezna);
 - ureditev inšpekcijskega nadzora;
- v okviru najeminske politike:
 - načelo nadomestitve vsakega prodanega javnega najemnega stanovanja;
 - sprememba terminologije na področju najemnih stanovanj;
 - odprava neprofitnega najema;
 - uvedba stanovanjskega dodatka;
- način financiranja energetske prenove večstanovanjskih stavb v razpršenem lastništvu;
- obveznost ureditve evidence javnih najemnih stanovanj v REN.

Ugotovili smo, da se je osnutek novega Stanovanjskega zakona SZ-2 pripravljal 3 leta (od leta 2017 do konca leta 2019), rok za zaključek njegove priprave se je vsako leto podaljševal (nazadnje do marca 2020), priprava pa se ni zaključila, ker je bila v letu 2020 sprejeta odločitev o pripravi predloga sprememb SZ-1 namesto novega Stanovanjskega zakona. Zaradi pozno sprejete ReNSP15-25 predvideni rok za pripravo novega Stanovanjskega zakona (2015) oziroma za pripravo njegovih sprememb (2016) ni bil dosegljiv. Ministrstvo je predlog SZ-1E pripravilo in posredovalo vladi konec leta 2020. Odločitev ministrstva za parcialne spremembe SZ-1 je izhajala iz želje po zagotovitvi čim

⁹⁵ Več o vzpostavitvi JSNU v točki 2.2.1.2.

hitrejše implementacije nujnih sprememb, ki bodo omogočile zagotavljanje zadostnega števila javnih najemnih stanovanj.

Vlada je konec marca 2021 sprejela predlog SZ-1E. Ministrstvo je v obrazložitvi predloga SZ-1E navedlo, da se bo celovite in sistemske spremembe stanovanjske zakonodaje lotilo v novem Stanovanjskem zakonu. Ministrstvo ni opredelilo, katere (sistemske) spremembe stanovanjske zakonodaje bodo vsebovane v predlogu novega Stanovanjskega zakona, prav tako vladi ni predlagalo časovnega okvira za pripravo predloga novega Stanovanjskega zakona.

2.1.3.2 Priprava drugih predpisov na ministrstvu

V ReNSP15-25 je bila poleg priprave sprememb SZ-1 oziroma prenove stanovanjske zakonodaje na ministrstvu načrtovana tudi priprava sprememb zakonodaje na drugih področjih, kot sta prostorska in gradbena zakonodaja.

V ReNSP15-25 je bilo načrtovano, da se v prostorsko zakonodajo vključi možnost predelave enostanovanjskih stavb v dvostanovanjske stavbe kot samostojna stanovanja, poleg tega naj bi bile ob načrtovani spremembi gradbene zakonodaje uveljavljene rešitve, ki bodo omogočile minimalne potrebne gradbene posege z enostavnim upravnim dovoljenjem, v prostorski zakonodaji pa določena pravila z vidika zagotavljanja reda v prostoru. V okviru predvidenih sprememb zemljiške politike in posledično spodbudite gradnje stanovanj je iz ReNSP15-25 razvidno, da je načrtovan zakonodajni okvir, ki bo povezal strateško in izvedbeno prostorsko načrtovanje na lokalni ravni in z aktivno zemljiško politiko dosegal učinkovito in hitro izvrševanje javnih koristi na področju urejanja prostora. V ReNSP15-25 je tudi predvideno, da bo pripravljena ustrezna pravna podlaga za vzpostavitev sistema prenosa zemljišč na lokalne skupnosti oziroma prenosa zemljišč med različnimi državnimi institucijami, pri čemer bodo lokalne skupnosti prevzele odgovornost suverena gospodarjenja s stavbnimi zemljišči in bodo z načrtovanjem ustreznih prostorskih ureditev prispevale k doseganju ciljev iz ReNSP15-25. Država naj bi si z ustrezno regulacijo prostorskega razvoja prizadevala vzpostaviti razvejan sistem instrumentov zemljiške politike in lokalne skupnosti spodbudila k aktivnejšemu načrtovanju stanovanjske oskrbe vključno z zagotavljanjem ustrezne infrastrukture in storitev. Z instrumenti zemljiške politike naj bi občine od vlagateljev pridobile sredstva, ki jih bodo morale namensko usmeriti v izvajanje ukrepov za spodbujanje lokalnega razvoja. V ReNSP15-25 so bili predvideni tudi nujni ukrepi na področju načrtovanja stanovanjske gradnje, namenjene javni stanovanjski oskrbi, vlaganje začetnega vložka države in vzpostavitev evidence nepremičnega premoženja države in občin (več v točki 2.2.4.2).

Tabela 12 prikazuje v prilogi 1 ReNSP15-25 predvidene aktivnosti ministrstva za pripravo predlogov prostorskih in gradbenih predpisov, roke za izvedbo in opis aktivnosti.

Tabela 12 Načrtovane priprave predlogov drugih predpisov na ministrstvu

Ukrep	Področje predpisa	Rok za izvedbo	Opis aktivnosti	Točka v poročilu
Projekt: Prenova stanovanjskega fonda				
Funkcionalna prenova enostanovanjskih stavb	Sprememba prostorske zakonodaje	2016	Omogočiti, da se enostanovanjske stavbe lahko predelajo v dvostanovanjske stavbe kot samostojna stanovanja, odpraviti pretirane zahteve po zagotavljanju parkirnih mest.	2.1.3.2.a
	Sprememba gradbene zakonodaje	2015	Proučiti, ali so potrebne dodatne poenostavitve gradbene zakonodaje.	2.1.3.2.a
Projekt: Gradnja novih stanovanj, kjer je potreba po njih največja				
Aktivna zemljiška politika	Priprava nove zakonodaje	2015	<ul style="list-style-type: none"> Področje zemljiške politike. Mehanizmi/instrumenti zemljiške politike. 	2.2.4.2.a

Vir: ReNSP15-25.

2.1.3.2.a V obdobju, na katero se nanaša revizija, so bili na ministrstvu pripravljeni in na ministrstvu, vladi ter v državnem zboru sprejeti predlogi predpisov na prostorskem in gradbenem področju, kar predstavljata Tabela 13 in Slika 11.

Tabela 13 Predlogi predpisov, pripravljeni na ministrstvu in sprejeti na ministrstvu ali v državnem zboru.

Področje predpisa	Leto	Aktivnost ministrstva in sprejem v državnem zboru
Prostorska zakonodaja	2017	Predlog ZUreP-2; sprejet v državnem zboru 24. 10. 2017.
	2021	Predlog ZUreP-3; sprejet v državnem zboru 9. 12. 2021.
Gradbena zakonodaja	2017	Predlog Gradbenega zakona ¹⁾ (v nadaljevanju: GZ); sprejet v državnem zboru 24. 10. 2017.
	2018	Pravilnik o univerzalni graditvi in uporabi objektov ²⁾ in Pravilnik o podrobnejši vsebini dokumentacije in obrazcih, povezanih z graditvijo objektov ³⁾ .
	2019	Priprava predloga Pravilnika o spremembah in dopolnitvah Pravilnika o minimalnih tehničnih zahtevah za graditev stanovanjskih stavb in stanovanj ⁴⁾ , ki ga je minister izdal 23. 12. 2021, v katerem je odpravljena zahteva glede zagotavljanja vsaj enega parkirnega mesta na stanovanje;
	2021	Predlog Gradbenega zakona ⁵⁾ (v nadaljevanju: GZ-1); sprejet v državnem zboru 9. 12. 2021 ¹⁾ . Priprava predloga Pravilnika o učinkoviti rabi energije v stavbah ⁶⁾ , ki ga je minister izdal 9. 5. 2022. Ministrstvo je na predlog odbora državnega zbora pripravljalo predlog Resolucije o krepitvi potresne varnosti, ki je bila dana v javno obravnavo v letu 2022.

Opomba: ¹⁾ Uradni list RS, št. 61/17.

²⁾ Uradni list RS, št. 41/18.

³⁾ Uradni list RS, št. 36/18.

⁴⁾ Uradni list RS, št. 205/21.

⁵⁾ Uradni list RS, št. 199/21.

⁶⁾ Uradni list RS, št. 70/22.

Vir: pojasnilo ministrstva in javno objavljeni podatki.

Predlog ZUreP-2 vsebuje naslednje poglavitne rešitve, povezane s prenovo zemljiške politike:

- ureditev predkupne pravice države in nadgradnja mehanizmov za razglasitev javnega dobra;
- vodenje evidence stavbnih zemljišč na ravni občine;
- načrt preskrbe z zemljišči, ki ga sprejme občinski svet in s katerim občina za 3 časovna obdobja določi načrt zagotavljanja zemljišč, potrebnih za različne namene, tudi za stanovanja, zlasti za dostopna najemna in socialna stanovanja;
- prenovljen sistem plačevanja komunalnega prispevka in uvedba novih finančnih mehanizmov zemljiške politike z namenom aktivacije fonda stavbnih zemljišč (taksa za neizkoriščena stavbna zemljišča), ki so komunalno razvita in pripravljena za gradnjo, vendar lastniki na njih ne realizirajo gradnje.

V predlogu ZUreP-3 je bila uvedena nadgradnja strateškega načrtovanja na regionalni ravni in prostorskega načrtovanja na morju, vzpostavitev projektnega vodenja pri državnem prostorskem načrtovanju z aktivnejšim sodelovanjem nosilcev urejanja prostora (v zvezi z izvajanjem aktivne zemljiške politike je bil izveden zajem poseljenih zemljišč, ki je podlaga za vzpostavitev evidence stavbnih zemljišč) in nadgradnja pravil za določanje gradbenih parcel.

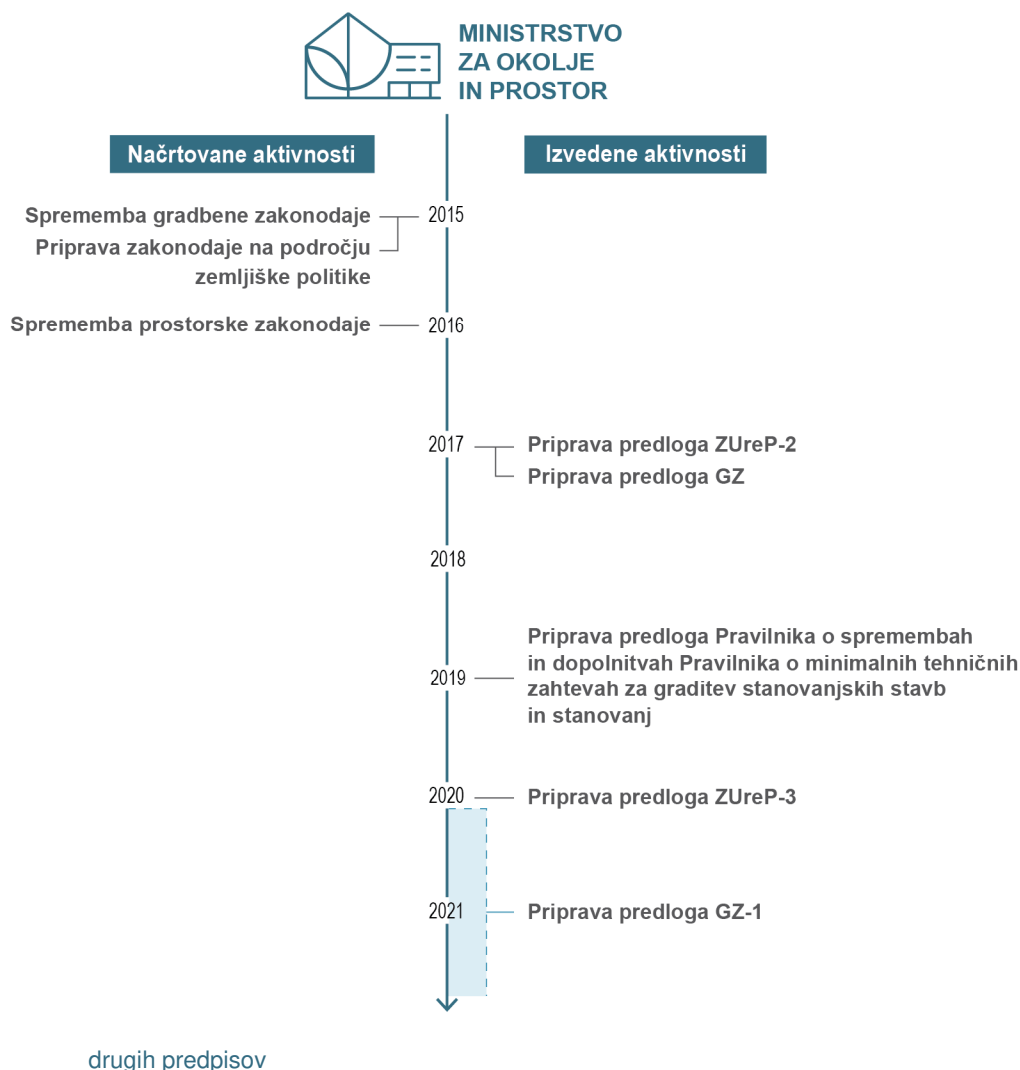
Ugotovili smo, da vsi ukrepi zemljiške politike, predvideni v ReNSP15-25, niso bili vključeni v predlog ZUreP-2 ali predlog ZUreP-3, ker:

- ni bil opredeljen začetni vložek države in lokalne skupnosti za javno stanovanjsko oskrbo;
- ni bil opredeljen sistem prenosa zemljišč v državni lasti na lokalne skupnosti (več o tem v točki 2.2.4.2.a), uveden je zgolj sistem predkupne pravice;
- ni bil opredeljen razvejan sistem instrumentov zemljiške politike, ki bodo obsegali upravne, prostorske in finančne ukrepe in ki bodo kot celota omogočali izvrševanje prostorsko vezanih strategij in razvojnih programov, kot predvideva ReNSP15-25; predlagan je bil prenovljen sistem plačevanja komunalnega prispevka in uvedena taksa za neizkoriščeno stavbno zemljišče;
- ob pripravi predloga ZUreP-2 možnost predelave enostanovanjskih stavb v dvostanovanjske stavbe kot samostojna stanovanja ni bila predlagana, ker je ministrstvo ocenilo, da zakonska ureditev take preureditve ni mogoča in ker je to v večini občin že omogočeno v okviru prostorskih izvedbenih aktov.

Predlagane spremembe gradbene zakonodaje, ki jih je ministrstvo pripravilo v okviru predloga GZ v letu 2017, so se delno nanašale na poenostavitve gradbene zakonodaje, ki jih predvideva ReNSP15-25, več sprememb na tem področju je ministrstvo vključilo v predlog GZ-1, ki ga je pripravljalo od avgusta 2020 do aprila 2021. Predlog GZ vključuje poenostavitve pri pogojih za začetek gradnje in uporabe objektov z opustitvijo obveznosti pridobivanja gradbenega dovoljenja za odstranitev objektov, za začasne objekte in za širjenje obsega vzdrževalnih del, za katera ni obvezna pridobitev gradbenega dovoljenja, na manjše rekonstrukcije. Predlog GZ-1 vsebuje rešitve, ki se nanašajo na možnost minimalnega gradbenega posega z enostavnim upravnim dovoljenjem. Predlog GZ-1 uvaja manjšo rekonstrukcijo, ki bo omogočala, da lahko investitor brez gradbenega dovoljenja – le z mnenjem strokovnjaka s področja gradbeništva izvaja dela, za katera je bilo po sedaj veljavni zakonodaji treba pridobiti gradbeno dovoljenje za rekonstrukcijo.

Slika 11 prikazuje načrtovane in izvedene aktivnosti ministrstva, povezane s pripravo predlogov drugih predpisov, katerih sprejem je bil načrtovan v ReNSP15-25.

Slika 11 Časovnica načrtovanih in izvedenih aktivnosti ministrstva, povezanih s pripravo predlogov



Vir: pojasnilo ministrstva.

Kljub pozno sprejeti ReNSP15-25 ministrstvo ob posredovanju predloga ReNSP15-25 na vlado ni predlagalo vladi drugačnih rokov za pripravo predlogov sprememb prostorske in gradbene zakonodaje, kot so bili predvideni z ReNSP15-25. Ministrstvo je predloge predpisov pripravljalo v letu 2017 in v letih 2020 in 2021, večji del predvidenih vsebinskih sprememb iz ReNSP15-25 je ministrstvo vključilo v besedilo predlogov v letu 2020 (predlog ZUreP-3) in v letu 2021 (predlog GZ-1), kar je 5 oziroma 6 let od sprejema ReNSP15-25 (Tabela 13 in Slika 11).

2.1.3.3 Priprava drugih predpisov, pri katerih je ministrstvo sodelovalo z drugimi deležniki izvajanja stanovanjske politike

V ReNSP15-25 je pri projektu Aktiviranje obstoječega stanovanjskega fonda predvideno, da bodo z ureditvijo evidenc in preglednostjo podatkov o najemnem stanovanjskem trgu izvedene tudi aktivnosti na področju finančne politike, ki bodo prispevale k spodbujanju lastnikov stanovanj k njihovi oddaji. Poleg finančnih spodbud za oddajo je bila predvidena uvedba finančnih obremenitev za lastnike nenaseljenih stanovanj, ki teh ne oddajajo v najem, in sankcij za lastnike stanovanj, ki ta oddajajo nelegalno. Dodatno naj bi bile uvedene spremembe na področju inšpekcijskega nadzora, ki bodo povezale stanovanjski in davčni nadzor. Med cilji ReNSP15-25 je v okviru uravnoveženja ponudbe primernih stanovanj predvideno, da mora politika obdavčitve stanovanj in zemljišč za stanovanjsko gradnjo poleg fiskalnih ciljev podpirati tudi cilje ReNSP15-25.

V ReNSP15-25 je predvideno, da bo ministrstvo v sodelovanju z drugimi deležniki ReNSP15-25 pripravilo predloge ustrezne zakonodaje (Tabela 14).

Tabela 14 Predvidene aktivnosti ministrstva pri pripravi predpisov v sodelovanju z drugimi deležniki

Ukrep	Nosilci	Rok za izvedbo	Opis aktivnosti	Točka v poročilu
Projekt: Aktiviranje obstoječega stanovanjskega fonda				
Večja varnost najemnih razmerij	Ministrstvo, MF, FURS	2018	<ul style="list-style-type: none"> • uvedba finančnih spodbud za oddajo stanovanj • uvedba sankcij za nelegalno oddajanje in učinkovitejše izvajanje nadzora • dodatne finančne obremenitve na nezasedena stanovanja • aktivnosti za pozitivno osveščanje prebivalstva 	2.1.3.3.a
Projekt: Gradnja novih stanovanj, kjer je potreba po njih največja				
Aktivna zemljiška politika	Ministrstvo, MF, FURS	2017–2020	<ul style="list-style-type: none"> • uvedba davka na nepremičnine • proučitev vpeljave sistemskih rešitev, ki bi omogočale prilagajanje davčnih instrumentov na lokalni ravni 	2.1.3.3.b

Vir: ReNSP15-25.

2.1.3.3.a V Informaciji o pripravi pilotnih projektov z dne 29. 2. 2016 je ministrstvo navedlo, da je treba ob spremembi stanovanjske zakonodaje s pristojnimi ministrstvi proučiti in zagotoviti tudi spremembe in dopolnitve zakonodaje na področju uvedbe davčnih in finančnih vzvodov ter instrumentov na stanovanjskem področju, ki bodo omogočale izvajanje ReNSP15-25.

Ministrstvo je ob pripravi osnutka SZ-2 v decembru 2019 zaprosilo za stališče MF, ki je ministrstvu pisno pojasnilo, da nasprotuje uvedbi davčnih olajšav za oddajanje v okviru JSNU⁹⁶, saj domnevna previsoka obdavčitev ni razlog za prazna stanovanja, ker se ta razlog odraža prek oddajanja

⁹⁶ Po mnenju MF posebna davčna olajšava pri obdavčitvi dohodkov iz oddajanja premoženja v najem za potrebe izvajanja javne najemne službe ni upravičena, ker bi se ustvarila zgolj preusmeritev iz že aktiviranih tržnih stanovanj v stanovanja, ki bi se oddajala v okviru JSNU, ob tem pa bi ponudba oziroma primanjkljaj stanovanj ostal enak. Določitev dodatne davčne olajšave bi pomenila prekomerno kopičenje ugodnosti. Umeščanje konkretnih davčnih ukrepov v davčni sistem po mnenju MF zahteva poglobljen premislek in se ga je treba lotiti premišljeno.

zasedenih stanovanj na črno. Urejanje teh razmerij je po mnenju MF v pristojnosti FURS in ne sme biti cilj urejanja prek instituta javne najemne službe. Z vidika zasledovanja systemskega urejanja davčne tematike MF nasprotuje določanju kakršnih koli davčnih ukrepov ali urejanju davčnih olajšav v novem Stanovanjskem zakonu. V medresorski obravnavi predloga SZ-1E, ki ga je ministrstvo pripravilo v letu 2020, je MF prav tako nasprotovalo uvedbi davčnih olajšav za najem v okviru JSNU.

Pojasnilo MF

Za uvedbo finančnih spodbud, ki jih je opredelila ReNSP15-25, bi morale biti pristojno Ministrstvo za okolje in prostor, ki je tudi podalo pobudo o nekaterih davčnih olajšavah (za spodbujanje gradnje javnih najemnih stanovanj, za najemodajalce in podobno). MF je ves čas izpostavljalo, da urejanja posebnih davčnih olajšav za ta namen ne podpira. Eno od osnovnih davčnih načel je nevtralna oziroma enakopravna obravnava zavezancev. To pomeni, da je treba zavezance v enakem položaju obravnavati enako in da je treba pri oblikovanju davčne politike poiskati pravo ravnotežje med splošnim davčnim bremenom in sistemom davčnih olajšav ter spodbud, ki so namenjene doseganju ciljev drugih politik. Te so primerne le v obsegu, ki utemeljeno opravičuje odstop od davčnih načel, ki so podprta z ustavnimi normami. Davčni ukrepi so tako lahko le podpora siceršnjim drugim ukrepom v okviru skupne stanovanjske politike. Prav tako MF ni naklonjeno uvajanju namenskih javnofinančnih (davčnih) virov za podpiranje teh ciljev, saj se zasleduje integralnost proračuna. Na davčnem področju je MF s ciljem pregledne in predvidljive davčne obravnave, namenjene stimuliranju trga oddajanja nepremičnin v najem s strani posameznikov, ki imajo neuporabljene nepremičnine, že leta 2012 uvedlo cedularno obdavčitev dohodkov iz oddajanja premoženja v najem. Določeno se je bilo, da se dohodki iz oddajanja premoženja v najem z dohodnino obdavčujejo po proporcionalni stopnji 25 % (z Zakonom o spremembah in dopolnitvah Zakona o dohodnini⁹⁷ v letu 2019 se je stopnja povečala na 27,5 %) namesto s predhodno progresivno obdavčitvijo v okviru letne davčne osnove za odmero dohodnine.

Predlog Zakona spremembah in dopolnitvah Zakona o dohodnini (ZDoh-2AB) je vlada 6. 5. 2021 predložila v državni zbor, ki je odločil⁹⁸, da se druga obravnava predloga ZDoh-2AB preloži na eno od naslednjih sej⁹⁹.

V zaključnem poročilu urbanističnega inštituta je glede uvedbe sankcij za nelegalno oddajanje nepremičnin in glede izvajanja nadzora nad oddajanjem nepremičnin razvidno, da FURS od leta 2017 v teh dejavnostih v večjem obsegu izvaja preventivne in nadzorne aktivnosti. Ministrstvo je podatke o izvajanju nadzora FURS vključilo v osnutek Poročila o izvajanju Resolucije o nacionalnem stanovanjskem programu 2015–2025 (ReNSP15-25) za obdobje 2016–2020 (v nadaljevanju: poročilo o izvajanju ReNSP15-25) iz januarja 2021, ki ga je predložilo vladi v sprejem po koncu obdobja, na katero se nanaša revizija¹⁰⁰. Glede ureditve inšpekcijskega nadzora nad oddajanjem stanovanj v kratkoročen najem turistom je Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo

⁹⁷ Uradni list RS, št. 66/19.

⁹⁸ Z dne 15. 12. 2021.

⁹⁹ Z dne 11. 3. 2022 je državni zbor sprejel Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o dohodnini (Uradni list RS, št. 39/22), v katerem je znižana davčna stopnja iz oddajanja nepremičnin v najem s 27,5 % na 15 %. Zakon je pričel veljati 22. 3. 2022.

¹⁰⁰ Končno poročilo je ministrstvo posredovalo na vlado 18. 10. 2021, vlada ga je sprejela 11. 11. 2021. Več o tem v točki 2.3.1.1.b.

v sodelovanju z ministrstvom v letu 2021 pripravljalo predlog novega Zakona o gostinstvu¹⁰¹, v katerega je vključena sprememba, na podlagi katere Tržni inšpektorat Republike Slovenije prevzema nadzor nad izpolnjevanjem zakonskih pogojev za kratkoročno oddajanje nastanitev turistom v lastnih ali najetih stanovanjih ali počitniških hišah.

Pojasnilo MF

Sankcije za nelegalno oddajanje v najem in neplačilo ustreznih davčnih obveznosti so sistemsko že urejene v davčnih predpisih. Predlog za dodatne finančne obremenitve za nenaseljena stanovanja je kot davčni ukrep lahko učinkovit podporni instrument stanovanjske politike. Podobno rešitev je MF želelo uveljaviti skozi Zakon o davku na nepremičnine¹⁰² (v nadaljevanju: ZDavNepr), vendar je bilo dodatno obdavčenje praznih stanovanj¹⁰³ s strani Ustavnega sodišča Republike Slovenije ob razveljavitvi ZDavNepr ocenjeno kot neustavno.

Ugotovili smo, da ministrstvo v sodelovanju z MF ali FURS v letu 2018 oziroma do konca obdobja, na katero se nanaša revizija, zaradi različnih pogledov na problematiko ni uvedlo sankcij za nelegalno oddajanje in ni izvajalo učinkovitejšega nadzora na stanovanjskem področju, kljub temu da ReNSP15-25 to predvideva. Ministrstvo v sodelovanju z MF ali FURS tudi ni izvajalo aktivnosti, ki so bile v ReNSP15-25 predvidene za leto 2018, kot je dodatna obremenitev nenaseljenih stanovanj in v povezavi s tem seznanjanje prebivalstva glede spremembe finančnih pravil oziroma oprostitev (subvencij). Ministrstvo se tudi ni usklajevalo in ni pridobivalo podatkov od MF o izvajanju teh aktivnosti ter o tem ni vsakoletno seznanjalo vlade v dokumentu Informacije o izvajanju ReNSP15-25.

2.1.3.3.b Glede aktivnosti za uvedbo davka na nepremičnine je vlada v obdobju, na katero se nanaša revizija, s sklepom¹⁰⁴ imenovala 2 telesi: Projektni svet za prenovo sistema obdavčitve nepremičnin¹⁰⁵ (v nadaljevanju: projektni svet) in Projektno skupino¹⁰⁶. V letih 2015 in 2016 je bil pripravljen nov Zakon o množičnem vrednotenju nepremičnin¹⁰⁷ (v nadaljevanju: ZMVN-1). V letu 2019 je projektni svet spremljal izvajanje množičnega vrednotenja in pripravljeni sta bili

¹⁰¹ Predlog je bil 2. 6. 2021 posredovan v medresorsko usklajevanje in na Službo Vlade Republike Slovenije za zakonodajo, vlada ga v obdobju, na katero se nanaša revizija, ni obravnavala.

¹⁰² Uradni list RS, št. 101/13 in 22/14 – odl. US. Ustavno sodišče Republike Slovenije je z odločbo opr. št. U-I-313/13-86 (Uradni list RS, št. 22/14) razveljavilo ZDavNepr in ugotovilo, da je Zakon o množičnem vrednotenju nepremičnin (Uradni list RS, št. 50/06, 87/11, 40/12 – ZUJF in 22/14 – odl. US), kjer se nanaša na množično vrednotenje nepremičnin zaradi obdavčevanja nepremičnin, v neskladju z ustavo. ZDavNepr je bil v veljavi od 1. 1. 2014 do 21. 3. 2014.

¹⁰³ ZDavNepr je določal višjo davčno stopnjo za stanovanja, ki se ne uporabljajo za bivanje lastnikov ali se zakonito ne oddajajo v najem.

¹⁰⁴ Z dne 12. 2. 2015.

¹⁰⁵ Prej imenovan Projektni svet za koordinacijo in usmerjanje projekta priprave nove sistemske ureditve obdavčitve nepremičnin.

¹⁰⁶ Delovala do konca leta 2018, ko se je posodobilo delovanje projektne skupine.

¹⁰⁷ Uradni list RS, št. 77/17, 33/19 in 66/19.

2 noveli ZMVN-1¹⁰⁸. Projektni svet je prenehal delovati 18. 6. 2020¹⁰⁹. Na podlagi ZMVN-1 je vlada 12. 3. 2020 sprejela Uredbo o določitvi modelov vrednotenja nepremičnin¹¹⁰. V septembru 2020 je vlada sprejela predlog¹¹¹ Zakona o začasnih ukrepih za omilitev in odpravo posledic COVID-19¹¹² (v nadaljevanju: predlog ZZUOOP), v katerem je razvidna navedba, da "v tem mandatu vlada ne načrtuje reforme obdavčitve nepremičnin zaradi zagotovitve ustreznosti oziroma skladnosti sistema množičnega vrednotenja nepremičnin za potrebe obdavčitve".

MF je 1. 12. 2020 izdalo sklep o ustanovitvi in imenovanju Sveta za nadgradnjo davčnega sistema z nalogo, da izvede analizo stanja na davčnem področju in pripravi usmeritev, priporočila in strokovne predloge za spremembe v davčnem sistemu s ciljem poenostavitve sistema ob hkratnem zagotavljanju načela pravičnosti in transparentnosti davčnega sistema. Oblikovanih je bilo več delovnih skupin, tudi delovna skupina za pripravo ukrepov na področju obremenitve premoženja, dediščin in daril, ki je v zaključnem poročilu marca 2021 ocenila, da:

- so v Republiki Sloveniji 3 dajatve¹¹³, ki imajo naravo davka na nepremičnine, in vse 3 so prihodki občin ter igrajo vlogo instrumenta različnih politik, ki se, vezano na predmet obdavčitve, zasledujejo na državni ali lokalni ravni;
- je NUSZ drugi najpomembnejši prihodek občin.

Ta delovna skupina je v zvezi s prenovo sistema obdavčitve nepremičnin podprla izhodišča, ki so jih oblikovale že predhodno imenovane delovne skupine¹¹⁴, in hkrati ugotovila:

- množično vrednotenje nepremičnin je v Sloveniji na zelo visoki kakovostni ravni in urejeno kot neodvisen večnamenski sistem, ki lahko zagotavlja objektivno oceno tržne vrednosti nepremičnin tudi za potrebe obdavčitve;
- proces množičnega vrednotenja nepremičnin se mora kontinuirano nadaljevati, podatki se morajo ažurno javno izkazovati in uporabljati za vse javne namene;
- prihodki iz obdavčitve nepremičnin morajo ostati izključni prihodek občine;

¹⁰⁸ Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o množičnem vrednotenju nepremičnin (ZMVN-1A; Uradni list RS, št. 33/19) in Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o množičnem vrednotenju nepremičnin (ZMVN-1B; Uradni list RS, št. 66/19).

¹⁰⁹ Prenehal delovati s sklepom vlade. Vlada se je z zadnjim poročilom projektne sveta seznanila 12. 3. 2020, iz poročila pa je razvidno: MF je v letu 2019 pripravilo interne strokovne predloge za prenovo sistema obdavčitve nepremičnin – za nov Zakon o davku na nepremičnine, vendar projektni svet gradiv ni obravnaval zaradi odločitve vlade, da v njenem mandatu razprave o davku na nepremičnine ne bo; stroka, združenja občin in gospodarska interesna združenja enotno opozarjajo, da je treba izvajanje nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča (v nadaljevanju: NUSZ) čim prej nadomestiti z davkom na nepremičnine; projektni svet je priporočal, da se s postopkom sprejemanja davka na nepremičnine nadaljuje čim prej; projektni svet je tudi za leto 2020 priporočal nadaljevanje komunikacijskih aktivnosti na temo prenove sistema obdavčitve nepremičnin.

¹¹⁰ Uradni list RS, št. 22/20.

¹¹¹ Predlog ZZUOOP je pripravilo MDDSZ, vlada je predlog sprejela na seji z dne 29. 9. 2020.

¹¹² ZZUOOP je bil objavljen v Uradnem listu RS, št. 152/20.

¹¹³ NUSZ, davek od premoženja in pristojbina za vzdrževanje gozdnih cest.

¹¹⁴ Uvede se transparenten celovit sistem enotne dajatve, ki sloni na enovitih javnih evidencah o nepremičninah ter v obdavčitev zajame vse nepremičnine; dajatev ima naravo premoženjskega davka, zato sloni na tržni vrednosti nepremičnin in prihodek pripada občinam.

- pri oblikovanju novega sistema obdavčitve se morajo občinam podeliti pristojnosti za uporabo dajatve tudi v namene podpiranja različnih politik občin, vezanih na nepremičnine in prostor;
- do uveljavitve novega sistema ministrstvo in MF izvajata aktivnosti za izboljšanje podatkov o nepremičninah za potrebe odmere, izboljšanje izvedbenih pravnih podlag in za povečanje primerljivosti obdavčitve med občinami, narediti je treba tudi tipski odlok, obvezen za vse občine, in določiti maksimume in minimume obremenitve za stavbe in zemljišča.

Ocenjujemo, da vlada glede uvedbe davka na nepremičnine ni delovala na način, predviden v ReNSP15-25, ker je v letu 2020 odločila, da ga v tem mandatu ne bo uvedla. Ker pravne podlage za uvedbo davka na nepremičnine niso bile pripravljene in posledično tudi ne sprejete, ni bil vzpostavljen dodaten vir financiranja gradnje novih stanovanj, kjer je potreba po njih največja (več o tem v točki 2.1.4.a).

Priporočilo vladi

Vladi priporočamo, naj ob upoštevanju priporočil in stališč delovnih skupin sprejme odločitev glede uvedbe davka na nepremičnine in v primeru pozitivne odločitve sprejme načrt za izvedbo potrebnih aktivnosti na pristojnih ministrstvih.

2.1.4 Sredstva za uresničevanje stanovanjskega programa

Primarni cilj ReNSP15-25 je povečanje javnega fonda najemniških stanovanj in tudi preobrazba sistema neprofitnih najemnin v stroškovne najemnine z uvedbo stanovanjskega dodatka, kar skupaj z ostalimi projekti zahteva obsežna finančna sredstva. V reviziji smo preverili, ali:

- so revidiranci za izvajanje posameznih programov ReNSP15-25 načrtovali vire financiranja, torej ali so izdelali oceno potrebnih sredstev, in
- ali so bili predvideni in zagotovljeni viri financiranja.

V skladu s SZ-1 je SSRS ustanovljen tudi za financiranje nacionalnega stanovanjskega programa¹¹⁵, SZ-1 pa določa tudi vire sredstev za poslovanje SSRS. Sredstva za izvedbo nacionalnega stanovanjskega programa je dolžna zagotoviti država¹¹⁶. Poleg tega je bilo s SZ-1E določeno, da se sredstva za kritje stroškov za izvajanje JSNU zagotovijo iz državnega proračuna.

SZ-1 precej pristojnosti in nalog financiranja na stanovanjskem področju nalaga tudi občinam, in sicer morajo občine zagotavljati sredstva za graditev, pridobitev in oddajanje neprofitnih stanovanj ter stanovanjskih stavb, namenjenih začasnemu reševanju stanovanjskih potreb socialno ogroženih oseb, ter zagotavljati sredstva za subvencioniranje najemnine in za izredno pomoč pri uporabi

¹¹⁵ 146. člen SZ-1.

¹¹⁶ 141. člen SZ-1.

stanovanja¹¹⁷, daje pa jim možnost ustanovitve proračunskega stanovanjskega sklada zaradi zagotavljanja javnega interesa na stanovanjskem področju¹¹⁸.

V prilogi 1 ReNSP15-25 so za izvedbo nekaterih ukrepov predvidene aktivnosti, ki se nanašajo na uvedbo finančnih spodbud oziroma mehanizmov ter aktivnosti, ki posegajo v finančne vzpodbude. Ugotovitve glede izvajanja teh aktivnosti smo navedli v naslednjih točkah poročila:

- v točki 2.1.3.3.a so navedene ugotovitve o uvedbi finančnih spodbud za oddajo stanovanj, sankcijah za nelegalno oddajanje nepremičnin ter dodatnih finančnih obremenitvah za nenaseljena stanovanja;
- v točki 2.2.2.2.c so navedene ugotovitve o mehanizmih za financiranje izgradnje ali nakupa najemnih stanovanj za mlade, ki prvič rešujejo stanovanjsko vprašanje;
- v točki 2.2.2.2.e so navedene ugotovitve o pripravi pilotnega projekta z namenom izgradnje stanovanjskih skupnosti za mlade;
- v točki 2.2.2.4.a so navedene ugotovitve o shemi zagotavljanja namenskih stanovanjskih enot;
- v točki 2.2.4.1.a so navedene ugotovitve o uvedbi finančnih spodbud za vlaganja v gradnjo in upravljanje javnih najemnih stanovanj in
- v točki 2.1.3.3.b so navedene ugotovitve o aktivnostih za uvedbo davka na nepremičnine.

2.1.4.a ReNSP15-25 ne vsebuje finančnega načrta, kot je to določeno v SZ-1¹¹⁹. Akcijski načrt, ki je sestavni del ReNSP15-25, je izvedbene narave, saj določa projekte, aktivnosti s krajšimi opisi, nosilce aktivnosti in roke za izvedbo, ne vsebuje pa virov financiranja. V ReNSP15-25 je navedeno, da je pri doseganju zastavljenih ciljev na področju širše stanovanjske preskrbe izjemnega pomena zagotovitev trajnega vira financiranja, vendar v ReNSP15-25 ni določen finančni načrt, ki bi natančneje določil vire ter višino potrebnih sredstev za izvedbo posameznih načrtovanih programov (razen splošnih predvidevanj o soudeležbi sredstev iz evropskega proračuna ter navedb o potrebi po uvedbi drugih nacionalnih finančnih mehanizmov, ki bi predstavljali enovit in zaokrožen sistem financiranja prenove stanovanj). Po sprejetju ReNSP15-25 ministrstvo ni oblikovalo finančnih načrtov, ki bi podrobno določali vire financiranja posameznih projektov, določenih v ReNSP15-25, in vzpostavili podlago za učinkovito načrtovanje vsakoletnega proračuna ministrstva. Poleg tega ministrstvo kot nosilec izvajanja ReNSP15-25 v obdobju, na katero se nanaša revizija, samo oziroma skupaj z ostalimi deležniki ni pristopilo k pripravi rešitev za vzpostavitev sistemskega vira financiranja ReNSP15-25 in njenih projektov ter tovrstnega predloga ni posredovalo na vlado, ki ministrstva k temu tudi ni pozvala. V tem obdobju je ministrstvo pripravljalo osnutek SZ-2 in predloge sprememb SZ-1, vendar v njih ni predvidelo trajnega vira financiranja, prav tako ni pripravilo finančnega načrta realizacije ReNSP15-25.

ReNSP15-25 opozarja, da upravljanje, vzdrževanje in povečevanje javnega najemnega stanovanjskega fonda ni samozadostno in predstavlja obremenitve za javne proračune, kar posledično vodi v povečevanje javnega dolga, in napotuje na stalen vir financiranja v obliki

¹¹⁷ 154. člen SZ-1.

¹¹⁸ 159. člen SZ-1.

¹¹⁹ 143. člen SZ-1.

proračunskih skladov¹²⁰, ki bi bili vir za financiranje izvajanja določenih projektov, polnili pa bi se z uvedbo novih davčnih dajatev (na primer iz davka na nepremičnine – več o tem v točki 2.1.3.3.b) in iz prispevka za učinkovito rabo energije in sredstev Sklada za podnebne spremembe. V skladu s 56. členom Zakona o javnih financah¹²¹ se proračunski sklad ustanovi s posebnim zakonom, mednarodno pogodbo ali odlokom občine, akt o ustanovitvi proračunskega sklada pa mora določati: namen proračunskega sklada; čas, za katerega je ustanovljen; ministrstvo oziroma občinski organ, ki je pristojen za upravljanje proračunskega sklada in za razpolaganje s sredstvi proračunskega sklada; vire financiranja proračunskega sklada. V 159. členu SZ-1 je tako določeno, da lahko občina zaradi zagotavljanja javnega interesa na stanovanjskem področju ustanovi tudi proračunski stanovanjski sklad. Ugotovili smo, da ministrstvo v obdobju, na katero se nanaša revizija, ni pristopilo k uvedbi systemskega financiranja projektov ReNSP15-25 s predlogom zakona, ki bi bil podlaga za ustanovitev proračunskega sklada, ki bi ga odprla država, niti s predlogom vira financiranja takšnega proračunskega sklada. Z anketo računskega sodišča smo pridobili podatek, da ima za zagotavljanje javnega interesa na stanovanjskem področju samo ena občina, in sicer Občina Muta, oblikovan proračunski stanovanjski sklad v skladu s SZ-1.

Priporočilo vladi in ministrstvu

Ministrstvu priporočamo, naj skupaj z ostalimi deležniki opravi vsebinsko analizo različnih možnosti uvedbe systemskega vira financiranja projektov stanovanjske politike.

Vladi priporočamo, naj pripravljeno stališče ministrstva prouči ter sprejme načrt o načinu vzpostavitve systemskega vira financiranja stanovanjskega programa.

Vladi priporočamo, naj sprejme načrt financiranja izvajanja ReNSP15-25 do zaključka njene veljavnosti.

2.1.4.b Sredstva za izvedbo nacionalnega stanovanjskega programa je dolžna zagotoviti država. V obdobju, na katero se nanaša revizija, je Republika Slovenija namensko premoženje SSRS z namenom izvajanja ReNSP15-25 4-krat povečala v skupnem znesku 30.323.531 EUR in 1-krat zmanjšala v znesku 450.469 EUR:

- povečala leta 2016 v skupnem znesku 11.605.820 EUR, in sicer je šlo za prenos 183 stanovanj, od tega prenos 50 stanovanj od MJU, od upravljavca Ministrstva za notranje zadeve 58 stanovanj in od upravljavca Ministrstva za obrambo 75 stanovanj¹²²;

¹²⁰ Proračunski sklad je evidenčni račun v okviru računa proračuna, ki ga odpre država oziroma občina zaradi ločenega vodenja določenih prejemkov in izdatkov in uresničevanja posebnega namena.

¹²¹ Uradni list RS, št. 11/11 – uradno prečiščeno besedilo, 14/13 – popr., 101/13, 55/15 – ZFisP, 96/15 – ZIPRS1617, 13/18 in 195/20 – odl. US.

¹²² Podrobneje predstavljeno v revizijskem poročilu Predlog zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2016, št. 320-11/2016/159 z dne 1. 8. 2017, točka 2.2.2.1.c, [URL: https://www.rs-rs.si/fileadmin/user_upload/Datoteke/Revizije/2020/Ipro/IPro16_RevizijskoP_web_Delni_umik_Interno.pdf], 23. 11. 2022.

- zmanjšala leta 2016 v znesku 450.469 EUR z izvedbo brezplačnega prenosa lastninske pravice na 7 nepremičninah¹²³ s SSRS na Republiko Slovenijo; vrednost zmanjšanja namenskega premoženja je bila evidentirana na podlagi knjigovodske vrednosti nepremičnin¹²⁴;
- povečala leta 2017 v znesku 509.760 EUR, in sicer je šlo za brezplačni prenos lastninske pravice na 4 nepremičninah¹²⁵, ki so bile last Republike Slovenije za namen izgradnje stanovanjske skupnosti za mlade¹²⁶ (več o tem v točki 2.2.2.2.c);
- povečala leta 2019 v znesku 12.279.451 EUR, in sicer je vlada s sklepom¹²⁷ povečala namensko premoženje SSRS z vplačilom dodatnega namenskega premoženja z namenom nakupa nepremičnin od Družbe za upravljanje terjatev bank, d.d. (v nadaljevanju: DUTB, več o tem v točkah 2.2.2.2.c in 2.2.4.5);
- povečala leta 2020 v skupnem znesku 5.928.500 EUR, in sicer je šlo za prenos 75 stanovanj na podlagi sklepa vlade¹²⁸, od tega prenos 18 stanovanj od upravljavca MJU, od upravljavca Ministrstva za notranje zadeve 6 stanovanj in od upravljavca Ministrstva za obrambo 51 stanovanj; vrednost povečanja namenskega premoženja je bila evidentirana na podlagi Poročila o cenitvi nepremičnin¹²⁹.

Povečanje namenskega premoženja SSRS v letih 2016, 2017 in 2020 je bilo realizirano iz sredstev proračuna ministrstva, povečanje v letu 2019 z namenom odkupa nepremičnin od DUTB pa je bilo realizirano iz sredstev proračuna MF in torej ni šlo za realizacijo proračuna ministrstva, ki je pristojno za stanovanjsko politiko. Ugotovili smo, da se je z namenom izvajanja ReNSP15-25 namensko premoženje SSRS iz proračuna države v obdobju, na katero se nanaša revizija, povečalo za 29.873.062 EUR, od tega iz proračuna ministrstva za 12.115.580 EUR¹³⁰. Ministrstvo in vlada drugih povečanj namenskega premoženja SSRS z namenom izvajanja projektov ReNSP15-25 v obdobju, na katero se nanaša revizija, nista izvedla.

Sredstva za poslovanje SSRS se zagotavljajo:

- v državnem proračunu;
- iz dela sredstev, ustvarjenih s prodajo družbenih stanovanj;
- z namenskimi dotacijami domačih in tujih pravnih in fizičnih oseb;
- iz sredstev, ustvarjenih z izdajo vrednostnih papirjev sklada;

¹²³ Parcelne št. 221/1, 221/2, 221/3, 221/4, 221/8, 221/9 in 225/25, vse k. o. 1722 Trnovsko predmestje.

¹²⁴ Podrobneje predstavljeno v revizijskem poročilu Predlog zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2016, točka 2.2.2.1.d.

¹²⁵ Parcelna št. 376/27, št. 376/28, št. 376/30 in št. 376/31, vse k. o. 1722 Trnovsko predmestje.

¹²⁶ Podrobneje predstavljeno v revizijskem poročilu Predlog zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2017, št. 320-10/2017/118 z dne 26. 7. 2018, točka 2.2.2.1.b, [URL: https://www.rs-rs.si/fileadmin/user_upload/Datoteke/Revizije/2018/Ipro_17/IPro17_web.pdf], 23. 11. 2022.

¹²⁷ Št. 47602-26/2019/3 z dne 14. 11. 2019.

¹²⁸ Št. 47602-5/2020/3 z dne 10. 3. 2020.

¹²⁹ Št. 0358/2019, pripravil pooblaščen ocenjevalec vrednosti nepremičnin Andrej Vrabl.

¹³⁰ V letu 2020 je bilo povečanje namenskega premoženja na podlagi 8. člena Zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2020 in 2021 (Uradni list RS, št. 75/19, 61/20 – ZDLGPE, 133/20 in 174/20 – ZIPRS2122) evidentirano samo na kontih bilance stanja ministrstev.

- iz prihodkov, ustvarjenih z razpolaganjem s premoženjem SSRS ali države v upravljanju SSRS;
- iz prihodkov, ustvarjenih s poslovanjem SSRS;
- s sredstvi zadolževanja dodatno, glede na določbe ZJS-1, še za 40 % izkazanega namenskega premoženja SSRS.

Za zagotavljanje sredstev za financiranje nalog, opredeljenih v nacionalnem stanovanjskem programu, lahko SSRS najema dolgoročno domača in tuja posojila oziroma izdaja garancije, o zadolžitvi odloča nadzorni svet SSRS¹³¹. S SZ-1E se je SSRS omogočila višja stopnja zadolževanja z namenom zagotovitve zadostnih sredstev za investicije za pridobivanje novih javnih najemnih stanovanj. SSRS se je tako omogočilo zadolževanje za 50 % izkazanega namenskega premoženja sklada – 10 % po ZJS-1 in dodatnih 40 % po SZ-1E (prej 20 %). Na dan 30. 6. 2021 (zadnji dan obdobja, na katero se nanaša revizija) je SSRS imel 402.633.901 EUR namenskega premoženja¹³², ki ga je prejel od ustanovitelja Republike Slovenije. Od 4. 2. 2022 ima SSRS 424.010.295 EUR namenskega premoženja (srg. vpisa 2022/7783), kar pomeni, da je njegov zadolžitveni potencial 212.005.148 EUR in je tako glede na prejšnjo določbo 147. člena SZ-1 višji za 84.802.059 EUR (če 147. člen ne bi bil spremenjen, bi bil 127.203.089 EUR).

Po podatkih SSRS je imel sklad v obdobju, na katero se nanaša revizija, v izvajanju projekte za pridobitev 3.729 stanovanj v last SSRS v skupni vrednosti 527.158.598 EUR¹³³ ter 682 dokončanih stanovanj v vrednosti 57.624.813 EUR. Od tega se 258 pridobljenih najemnih stanovanj SSRS nanaša na prenos stanovanj z ministrstev. SSRS je z lastno gradnjo v tem obdobju pridobil 424 dokončanih stanovanj¹³⁴. Podatke prikazuje Tabela 15.

¹³¹ 147. člen SZ-1.

¹³² Srg. vpisa: 2020/36328, datum objave vpisa: 22. 10. 2020.

¹³³ Za projekte v gradnji je vrednost povzeta iz veljavnih investicijskih programov vključno s korekcijami SSRS. Za zaključene projekte je vrednost v osnovnih sredstvih. Vse z DDV.

¹³⁴ SSRS je leta 2015 pridobil 69 stanovanj, leta 2016 6, leta 2017 nič, leta 2018 107, leta 2019 22, leta 2020 91 in leta 2021 do 30. 6. 129 stanovanj.

Tabela 15 Projekti gradnje javnih najemnih stanovanj v izvedbi SSRS v obdobju, na katero se nanaša revizija (vključeni vsi projekti, pričetki pred 30. 6. 2021)

Vrsta stanovanja	Vrednost projektov načrtovanih stanovanj v EUR	Število načrtovanih stanovanj	Vrednost projektov dokončanih stanovanj v EUR	Število dokončanih stanovanj	Število nedokončanih stanovanj	Delež projektov dokončanih v %	Delež vrednostno dokončanih projektov v %
Najemna stanovanja	465.589.949	2.998	21.069.949	211	2.787	7,0	4,5
<ul style="list-style-type: none"> • Število dokončanih stanovanj: leta 2018 102 (zgrajena na zemljiščih SSRS) in leta 2021 109 (zemljišče je bilo pridobljeno s povečanjem namenskega premoženja SSRS leta 2017). Financiranje iz lastnih virov in zadolževanja SSRS. • Po 30. 6. 2021 bo 638 stanovanj zgrajenih na zemljiščih, ki jih je SSRS kupil od DUTB iz sredstev povečanja namenskega premoženja, 830 stanovanj pa na zemljiščih, ki jih je SSRS kupil od DUTB iz lastnih sredstev. Preostala sredstva je SSRS pridobil z zadolževanjem. • 1.028 stanovanj, ki bodo končana po 30. 6. 2021, SSRS gradi na zemljiščih, ki jih je imel v lasti, za gradnjo pa bo zagotovil lastne vire in zadolževanje. • Za preostalih 294 stanovanj, ki bodo dokončana po 30. 6. 2021, SSRS uporablja lastne vire in zadolževanje, pri vseh pa financiranje v celoti še ni zagotovljeno. 							
Najemna stanovanja – sofinanciranje z občinami	6.857.935	86	6.217.838	79	7	91,9	90,7
<ul style="list-style-type: none"> • Število dokončanih stanovanj: leta 2015 65, leta 2018 5, leta 2019 4 in leta 2021 5. • Za 7 stanovanj izvedba gradbenih, obrtniških in inštalacijskih del začetek maja 2021. 							
Najemna stanovanja – program za starejše, soinvestiranje z občinami	3.174.260	38	1.877.641	23	15	60,5	59,2
<ul style="list-style-type: none"> • Število dokončanih stanovanj: leta 2019 8 in leta 2021 15. • Za 15 stanovanj izvedba gradbenih, obrtniških in inštalacijskih del, začetek maja 2021. 							
Najemna stanovanja po javnem pozivu (nakup stanovanj)	34.002.135	349	10.925.065	111	238	31,8	32,1
<ul style="list-style-type: none"> • Število dokončanih stanovanj: leta 2015 4, leta 2016 6, leta 2019 10 in leta 2020 91. • Odkup za 162 stanovanj zaključen po 30. 6. 2021 – vloženi sredstev pred tem datumom ni. 							
Najemna stanovanja z brezplačno uporabo	17.534.320	258	17.534.320	258	-	100	100
<ul style="list-style-type: none"> • Povečanje namenskega premoženja SSRS: prenos 183 stanovanj z ministrstev leta 2016 in 75 stanovanj leta 2020. 							
SKUPAJ	527.158.598	3.729	57.624.813	682	3.047	18,3	10,9

Vir: podatki SSRS.

Po podatkih SSRS je imel SSRS od 1. 1. 2015 do 30. 6. 2021 v gradnji 2.809 najemnih stanovanj, ki so bila dokončana do 50 % vrednosti projekta, ter od teh 2.289 takih, ki so bila dokončana samo do 20 % vrednosti projekta. Ugotovili smo, da SSRS projekte iz ReNSP15-25 financira z lastnimi viri in zadolževanjem. S povečanjem namenskega premoženja je SSRS v obdobju, na katero se nanaša

revizija, od Republike Slovenije pridobil 258 stanovanj (6,9 % vseh načrtovanih pridobitev stanovanj¹³⁵), zemljišča in denarna sredstva za nakup zemljišč od DUTB (več o tem v točkah 2.2.2.2.c in 2.2.4.5) v skupni vrednosti 30.323.531 EUR, kar predstavlja 5,8 % vrednosti projektov pridobivanja najemnih stanovanj, ki jih je SSRS pričel izvajati v istem obdobju.

Glede na cilj iz ReNSP15-25, da bo leta 2025 33.000 najemnih stanovanj v javni lasti, bi bilo treba v obdobju 4 let in pol, to je od 1. 7. 2021 do leta 2025, pridobiti ali zgraditi oziroma dokončati ocenjeno 8.737 manjkajočih najemnih stanovanj v javni lasti (več o tem v točki 2.3.1.3.c). Ob upoštevanju povprečne vrednosti novega stanovanja, ki znaša 125.000 EUR¹³⁶, bi bilo po naši oceni za 8.737 stanovanj treba zagotoviti 1.092.125.000 EUR finančnih sredstev (Slika 17) – ob predpostavki, da bodo vsa stanovanja pridobljena z izgradnjo.

Ob upoštevanju napovedi ministrstva, ki je v obrazložitvah predloga SZ-1E predvidevalo, da bo do leta 2025 2.000 najemnih stanovanj zagotovljenih v okviru JSNU (več o tem v točki 2.2.1.2.g), SSRS pa je že pred 30. 6. 2021 pričel s pridobivanjem oziroma izgradnjo 3.047 stanovanj (niso prišteta stanovanja, ki jih je/bo SSRS pričel graditi po 30. 6. 2021), to pomeni, da bi bilo treba zagotoviti še najmanj 3.690 stanovanj, za kar bi bilo potrebno najmanj 461.250.000 EUR finančnih sredstev.

2.1.5 Izvedbeni dokumenti

Poleg spreminjanja nekaterih predpisov ReNSP15-25 predvideva tudi pripravo določenih izvedbenih dokumentov, ki bi omogočali učinkovitejše izvajanje aktivnosti in projektov nacionalne stanovanjske in prostorske razvojne politike. Veljaven glavni strateški prostorski akt je Odlok o strategiji prostorskega razvoja Slovenije¹³⁷. Ta v poglavju Stanovanjska območja določa, da se skladno z nacionalnim stanovanjskim programom posebna skrb nameni ustvarjanju pogojev za pospešeno gradnjo najemnih, zlasti neprofitnih najemnih stanovanj v urbanih naseljih. V reviziji smo preverili, ali je ministrstvo izvedlo prenovu Strategije prostorskega razvoja Republike Slovenije (v nadaljevanju: SPRS) in definiralo prioriteta razvojna območja za namen stanovanjske oskrbe (v nadaljevanju: PROSO).

V ReNSP15-25 je bila v okviru več projektov predvidena priprava obeh izvedbenih dokumentov na ministrstvu in SSRS, kar predstavlja Tabela 16.

¹³⁵ 258/3.729 * 100.

¹³⁶ 125.000 EUR je ocenjena vrednost stroškov gradnje stanovanjske enote. Podatek je iz dokumenta Načrt za okrevanje in odpornost (poglavje Razvojno področje: zdravstvo in socialna varnost, 4.3 komponenta 3: Stanovanjska politika), ki je bil sprejet na vladi 28. 4. 2021.

¹³⁷ Uradni list RS, št. 76/04, 33/07 – ZPNačrt, 61/17 – ZUreP-2 in 199/21 – ZUreP-3. Odlok o strategiji prostorskega razvoja Slovenije je prenehal veljati z uveljavitvijo ZUreP-3, uporablja pa se do uveljavitve oziroma začetka uporabe nove Strategije prostorskega razvoja Slovenije.

Tabela 16 Predvidene aktivnosti ministrstva pri pripravi izvedbenih dokumentov

Aktivnost	Rok za izvedbo	Opis aktivnosti	Točka v poročilu
Prenova SPRS	2015, 2016	<ul style="list-style-type: none"> • vključitev področja stanovanj v novo SPRS • opredelitev PROSO • priprava splošnih smernic za poselitev tudi za področje stanovanj 	2.1.5.a
Metodologija za določitev PROSO	2016	Določitev PROSO: <ul style="list-style-type: none"> • priprava metodologije za določitev PROSO • analiza občinskih prostorskih načrtov in prenova strateških usmeritev za načrtovanje stanovanjske gradnje 	2.1.5.b

Vir: ReNSP15-25.

2.1.5.a V ReNSP15-25 je bila v okviru projekta Gradnja stanovanj, kjer je potreba po njih največja, v letih 2015 in 2016 predvidena tudi prenova SPRS, ki bo vključevala tudi področje stanovanj¹³⁸. Gre za dolgoročen strateški dokument, ki vsebuje strateške cilje ter okvirne pogoje za razvoj različnih dejavnosti in ne konkretnih projektov. Priprava nove SPRS je na ministrstvu potekala od začetka leta 2015. Ministrstvo je po posvetovanjih v letih 2015 in 2016 potrdilo izhodišča za prenovo SPRS. V letih 2016 in 2017 je ministrstvo organiziralo tematsko obravnavo ključnih tem nove SPRS. Javna razprava se je zaključila 15. 3. 2020. Ministrstvo je v osnutek nove SPRS¹³⁹ vključilo tudi stanovanjsko oskrbo in navedlo, da se PROSO načrtujejo v regionalnem prostorskem planu usklajeno z načrtovanjem potrebnih sprememb in prilagoditev javnega potniškega prometa, v bližini prometnih vozlišč in prestopnih točk javnega potniškega prometa, in usklajeno s celostno prometno strategijo ob upoštevanju regionalnih demografskih projekcij. Iz osnutka nove SPRS prav tako izhaja, da vključuje tudi središča s prednostnimi območji za stanovanjsko oskrbo na podlagi študije PROSO.

Ugotovili smo, da so se aktivnosti za prenovo SPRS na ministrstvu začele ter da je ministrstvo v predlog nove SPRS vključilo področje stanovanj, vendar prenova SPRS še ni zaključena, kljub temu da je v ReNSP15-25 načrtovano, da bo ministrstvo prenovo SPRS izvedlo v letih 2015 in 2016.

2.1.5.b V ReNSP15-25 je bilo predvideno, da bo ministrstvo na nacionalni ravni v okviru prenove strateških prostorskih usmeritev definiralo PROSO, ki bodo vključena tudi v novo SPRS. Skozi vključevanje PROSO v prostorske smernice za poselitev in razvoj naj bi ministrstvo usmerjalo izvajanje nacionalne stanovanjske in prostorskorazvojne politike na območjih na lokalni ravni in na regionalni ravni. Iz ReNSP15-25 izhaja, da bo SSRS najmanj 60 % sredstev, namenjenih financiranju gradnje novih stanovanj, usmeril v gradnjo javnih najemnih stanovanj na PROSO. Iz Poslovne politike SSRS 21-25 je razvidno, da SSRS o potrebah po gradnji upošteva študijo PROSO in izsledke lastnih anket.

¹³⁸ Nova SPRS bo v kontekstu zakonodajnega okvira Evropske unije izhodiščni nacionalni strateški dokument za izvajanje ukrepov teritorialne kohezije na ozemlju Slovenije.

¹³⁹ Dokument ministrstva iz februarja 2020.

Po naročilu ministrstva je bila v novembru 2016 pripravljena študija Opredelitev in določitev prednostnih območij za stanovanjsko oskrbo¹⁴⁰ (v nadaljevanju: študija PROSO), ki temelji na podatkih iz let 2011 in 2012. Ključno izhodišče študije PROSO je bila določitev metode s kriteriji za prepoznavanje območij s potencialom za poselitev (potencialnih območij PROSO). V študiji sta bila opredeljena 2 modela:

- model določitve PROSO na regionalni ravni je bil opredeljen s kriteriji in kazalniki in omogoča enoznačno določitev območij ter je namenjen predvsem strateškemu načrtovanju; za potrebe določitve PROSO na regionalni ravni je bil opredeljen dvostopenjski model, pri čemer se v prvem koraku ocenjujejo stanovanjske potrebe (potrebe prebivalstva in gospodarstva), drugi korak pa je namenjen prostorskim dejavnikom (usmerjanju gradnje); potrebe prebivalstva so v modelu opredeljene z demografskimi kriteriji in kriteriji stanovanjskega trga, potrebe gospodarstva pa s kriteriji gospodarskega razvoja; v študiji je bilo predstavljenih več ocen z vidika različnih kriterijev, med drugim sintezna ocena potreb glede na PROSO po območjih v Sloveniji in sintezna ocena slovenskih naselij na regionalni ravni glede na primernost za PROSO;
- model določitve PROSO na lokalni ravni ima usmeritveno in priporočilno vlogo in daje večji poudarek izvedbenemu načrtovanju; uporablja se po tem, ko se na regionalni ravni že določijo najprimernejši tipi območij za umestitev PROSO; stanje in potrebe se vrednotijo glede na 2 vidika – prvi vidik se nanaša na potrebe oziroma povpraševanje gospodinjstev, drugi vidik pa na stanje in potencialne stanovanjske oskrbe.

Skozi testno aplikacijo modela za območje države je bila podana skupna ocena potreb po PROSO na regionalni ravni. Skozi kombinacijo več vidikov¹⁴¹ je poudarjen zlasti pomen največjih središč (Ljubljana, Maribor, Celje, Kranj, Koper, Novo mesto, Krško in Ptuj) kot potencialnih nosilcev nadaljnega razvoja stanovanjske gradnje. Nadpovprečno visoke potrebe izkazujejo tudi nekatera druga središča. Zaradi prostorskih specifik, velikih razlik v vrsti in kakovosti vhodnih podatkov ter tudi številnih neznank v procesu odločanja se je izkazalo, da priprava enotnega modela za vse lokacije in vse situacije ni možna oziroma bi bila uporabna vrednost takega modela vprašljiva. Na tej ravni gre že za iskanje konkretnih lokacij, torej zemljišč, namenjenih gradnji stanovanjskih stavb. Iz sklepov in priporočil študije PROSO izhaja, da bi bila za zagotovitev primerljivosti podatkov nujna opredelitev jasnih meril in enotnih metodoloških standardov ter da bi morali biti na voljo uporabni podatki o nezazidanih (pa tudi degradiranih) zemljiščih in njihovi razpoložljivosti ter komunalni opremljenosti, saj se ti podatki ne vodijo in zbirajo sistematično. V študiji je bilo priporočeno, da bi se evidenca razpoložljivih zemljišč vodila v centralni javno dostopni bazi podatkov in da bi se razmislilo o uvedbi enotne metodologije, s katero bi se lahko realno ovrednotilo dejanske potencialne (razpoložljivosti) za gradnjo. V sklopu modela določitve PROSO na lokalni ravni so v študiji podane le nekatere ključne usmeritve in priporočila, ki naj bi zagotovili, da bi tudi na lokalni ravni umeščanje PROSO sledilo temeljnemu načelom Zakona o prostorskem načrtovanju¹⁴². Analiza občinskih

¹⁴⁰ Izdelala Prostorsko, urbanistično in arhitekturno projektiranje, Petra Pogačar s.p. in Univerza v Ljubljani, Filozofska fakulteta, [URL: https://www.gov.si/assets/ministrstva/MOP/Dokumenti/Prostorski-razvoj/SPRS/Opredelitev_in_dolocitev_prednostnih_obmocij_za_stanovanjsko_oskrbo.pdf], 24. 1. 2022.

¹⁴¹ Glede na demografske kriterije in kriterije stanovanjskega trga ter pomen potreb glede na kriterije gospodarskega razvoja.

¹⁴² Uradni list RS, št. 33/07, 70/08 – ZVO-1B, 108/09, 80/10 – ZUPUDPP, 43/11 – ZKZ-C, 57/12, 57/12 – ZUPUDPP-A, 109/12, 76/14 – odl. US, 14/15 – ZUUJFO in 61/17 – ZUreP-2.

prostorskih načrtov in prenova strateških usmeritev za načrtovanje stanovanjske gradnje ni bila izvedena.

Ministrstvo ni definiralo PROSO na nacionalni ravni, kot je predvideno v ReNSP15-25, kljub naročeni in izdelani študiji v letu 2016. Ministrstvo tudi ni sprejelo PROSO kljub navedbi v Poslovni politiki SSRS 17-20, da "je za izvajanje programskega cilja (izboljšanje zagotavljanja javnih najemnih stanovanj z občinami in javnimi stanovanjskimi skladi ter neprofitnimi stanovanjskimi organizacijami) treba PROSO čimprej sprejeti". Ministrstvo je tako v predlogu vladi o seznamu pomembnih investicij¹⁴³, na katerega je bilo uvrščeno tudi 12 projektov SSRS za gradnjo javnih najemnih stanovanj, upoštevalo potrebe po javnih najemnih stanovanjih, ki so razvidne iz študije PROSO.

Priporočilo ministrstvu

Ministrstvu priporočamo, naj:

- *prouči potrebo po posodobitvi študije PROSO ter v primeru ugotovljene potrebe pripravi oziroma pridobi posodobljeno študijo PROSO;*
- *zagotovi, da bo PROSO sprejelo v obliki dokumenta na ravni ministrstva, ki bo podlaga za pripravo aktov ali gradiv s področja prostorske ureditve.*

2.2 Izvajanje projektov iz ReNSP15-25

ReNSP15-25 za realizacijo zastavljenih ciljev opredeljuje 4 sklope projektov, ki naj bi bili realizirani do leta 2025. S srednjeročno usmerjenostjo bi morali biti do leta 2020 izvedeni izbrani projekti za stabilizacijo razmer na področju stanovanjske oskrbe. V akcijskem načrtu, ki je priloga 1 ReNSP15-25, ima vsak projekt določene aktivnosti, nosilce aktivnosti in rok, do katerega mora biti aktivnost izvedena. V reviziji smo preverili:

- ali so revidiranci izvajali oziroma izvedli projekte, ki so predvideni v ReNSP15-25, ter
- ali so izvedli vse načrtovane aktivnosti in ali so jih izvedli v določenih časovnih rokih in ob upoštevanju prednostnih področij, določenih v ReNSP15-25.

2.2.1 Aktiviranje obstoječega stanovanjskega fonda

Za zagotavljanje zadostnega števila stanovanj je treba nujno aktivirati obstoječi fond nenaseljenih stanovanj in s tem prispevati k takojšnjemu povečanju obsega uporabnih stanovanj. V reviziji smo preverili, ali so revidiranci za aktiviranje obstoječega stanovanjskega fonda v skladu z ReNSP15-25 pristopili k:

- prenovi stanovanjske zakonodaje za povečanje varnosti najemnih razmerij in

¹⁴³ Seznam pomembnih investicij je vlada določila 18. 6. 2020 na predlog ministrstva na podlagi Interventnega zakona za odpravo ovir pri izvedbi pomembnih investicij za zagon gospodarstva po epidemiji COVID-19 (Uradni list RS, št. 80/20 in 206/21 – ZDUPŠOP).

- vzpostavitvi JSNU, da se zasebne lastnike nenaseljenih stanovanj spodbudi k dolgoročnemu oddajanju.

Po podatkih SURS je bilo 1. 1. 2018 nenaseljenih stanovanj največ 172.200 (20,2 % vseh stanovanj). To je zgornja meja, saj je možno, da so določena stanovanja uradno nenaseljena, v resnici pa so naseljena, vendar se stanovalci v njih iz različnih vzrokov niso prijavili. Več kot pol nenaseljenih stanovanj je bilo ali starih (grajenih pred letom 1945), ali brez kakšnega od elementov osnovne infrastrukture (stranišča, kopalnice, ogrevanja, elektrike, vodovoda), ali pa so se uporabljala za počitniški namen (okoli 20.000). Med praznimi enostanovanjskimi in dvostanovanjskimi hišami je bilo okoli 10.000 takih, ki so bile zgrajene po letu 1945 in imajo vso osnovno infrastrukturo, a so brez hišne številke¹⁴⁴. V obdobju od leta 2011 do leta 2018 se je število praznih stanovanj v Ljubljani povečalo, in sicer z 22.300 (17,8 %) na 24.400 (19 %).

2.2.1.1 Uresničevanje večje varnosti najemnih razmerij

Glede ukrepa Večja varnost najemnih razmerij iz ReNSP15-25 izhaja, da je na podlagi dostopnih podatkov mogoče oceniti, da se skoraj četrtina najemnih stanovanj oddaja brez prijave najemne pogodbe, kar pomeni izpad davčnega priliva, hkrati pa to bistveno poslabšuje položaj najemnikov. Stanovanja, ki so dejansko prazna, pa vplivajo na zmanjšano ponudbo stanovanj na trgu in s tem dvigujejo najemnine tistim stanovanjem, ki se oddajajo legalno. Področje najemnih razmerij izkazuje slabo stanje, razlogi so predvsem v nezaupanju med najemodajalci in najemniki. Ureditev pravnega varstva najemnikov in lastnikov stanovanj se v skladu s praksami iz tujine sicer kaže kot ustrezna, vendar je treba izvesti nekatere prenovitve sistema. Večjo stabilnost najema je mogoče zagotoviti s povezanimi aktivnostmi na različnih področjih (zakonodaja, izvedba sodnih postopkov, inšpekcijski nadzor, dopolnilni mehanizmi). V ReNSP15-25 so bile za projekt Aktiviranje obstoječega stanovanjskega fonda v akcijskem načrtu predvidene aktivnosti ministrstva, SSRS, MF, FURS in GURS.

Tabela 17 prikazuje izvedbo oziroma ustreznost izvedenih aktivnosti ministrstva za ukrep Večja varnost najemnih razmerij.

¹⁴⁴ Če je lastnik take (uradno nenaseljene) hiše prijavljen v starejši hiši v neposredni bližini, lahko sklepamo, da gre za prizidane novejši hiše in da so te verjetno naseljene.

Tabela 17 Izvedba in ustreznost izvedbe aktivnosti ministrstva za ukrep Večja varnost najemnih razmerij v obdobju, na katero se nanaša revizija

Aktivnost	Opis aktivnosti	Izvedena	Ustrezno izvedena	Opis neustreznosti izvedbe	Točka v poročilu
Sprememba SZ-1	<ul style="list-style-type: none"> področje najemnih razmerij lastnik mora najemniku omogočiti dovolj časa, da si sam poišče novo stanovanje razen pogodbe mora omogočiti tudi notarski zapis kot verodostojno listino zmanjšati je treba regulacijo najemnih razmerij stanovanj, ki se oddajajo prosto na trgu inšpekcijski nadzor 	✓	–	<ul style="list-style-type: none"> ministrstvo ni sledilo časovnici predlog SZ-1E ne vključuje vseh načrtovanih vsebin (inšpekcijski nadzor) 	2.1.3.1.b 2.2.1.1.a 2.2.1.1.b
Komercialno zavarovanje za kritje stroškov morebitne prisilne izselitve	<ul style="list-style-type: none"> preveriti možnost uvedbe komercialnega zavarovanja 	–	–	<ul style="list-style-type: none"> ministrstvo ni posredovalo nobene pobude za reševanje te problematike 	2.2.1.1.a 2.2.2.2.h
Uvedba skupnega inšpekcijskega nadzora	<ul style="list-style-type: none"> medresorska skupina za iskanje in pripravo uvedbe skupnega inšpekcijskega nadzora 	–	–	<ul style="list-style-type: none"> ministrstvo ni izvajalo aktivnosti za oblikovanje medresorske skupine 	2.1.3.1.b 2.2.1.1.b
Zagotovitev ustreznih podatkov o stanovanjih	<ul style="list-style-type: none"> evidenca praznih stanovanj evidenca nelegalnih gradenj evidenca najemnih poslov 	–	–	<ul style="list-style-type: none"> evidence niso vzpostavljene oziroma evidenca najemnih poslov ni popolna 	2.1.1.b
Sprejem oziroma prilagoditev ustrezne predmetne zakonodaje	<ul style="list-style-type: none"> uvedba finančnih spodbud za oddajo stanovanj uvedba sankcij za nelegalno oddajanje in učinkovitejše izvajanje nadzora dodatne finančne obremenitve na nezasedena stanovanja; aktivnosti za pozitivno osveščanje prebivalstva. 	–	–	<ul style="list-style-type: none"> vlada je po 13. 3. 2020 odločila, da ne bo izvedla reforme obdavčitve nepremičnin ni sankcij za nelegalno oddajanje finančne obremenitve na nezasedena stanovanja niso uvedene 	2.1.3.3.a

Vir: ReNSP15-25 in podatki ministrstva.

2.2.1.1.a Iz ReNSP15-25 izhaja, da bi se za povečanje varnosti najemnih razmerij v letu 2016 spodbujala uvedba komercialnega zavarovanja za kritje stroškov morebitne prisilne izselitve, ki najemnika pri sklenitvi najemne pogodbe ne bi smelo pretirano obremeniti, najemodajalcu pa bi zagotavljalo večjo varnost in manjše tveganje v primeru potrebe po prisilni izselitvi. Kot nosilca aktivnosti sta določena ministrstvo in MF.

Ugotovili smo, da ministrstvo v letu 2016 ali v kasnejšem obdobju ni izvajalo aktivnosti v sodelovanju z MF in zavarovalnicami za preveritev možnosti uvedbe komercialnega zavarovanja za kritje stroškov prisilne izselitve, kot je predvideno v ReNSP15-25. V februarju 2018 je bil na predlog Ministrstva za pravosodje sprejet Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o izvršbi in

zavarovanju¹⁴⁵, ki je na novo uredil možnost odloga izvršbe na nepremičnino v primeru ogrožene eksistence dolžnika ali njegovih družinskih članov. Na podlagi določil 20. in 21. člena SZ-1E so skrajšani odpovedni roki za najemodajalca in za najemnika ter rok za izselitev, ki ga določi sodišče. Prav tako je skrajšan postopek odpovedi in izpraznitve stanovanja v primeru odpovedi najemne pogodbe zaradi neplačila najemnine ali stroškov.¹⁴⁶

Pojasnilo MF

V povezavi z uvedbo komercialnega zavarovanja se niso izvajale aktivnosti, saj ministrstvo ni podalo nobenih pobud po reševanju te problematike.

Pojasnilo ministrstva

Ministrstvo ni izvajalo aktivnosti v zvezi s preveritvijo možnosti uvedbe komercialnega zavarovanja. Z novelo SZ-1E se je odločilo za druge rešitve, povezane z izpraznitvijo stanovanja (izpraznitveni nalog, skrajševanje odpovednih rokov).

2.2.1.1.b Glede uvedbe skupnega inšpekcijskega nadzora je bilo v ReNSP15-25 predvideno, da bodo dodatno uvedene spremembe na področju inšpekcijskega nadzora, ki bodo povezale stanovanjski in davčni inšpekcijski nadzor, kot nosilci pa so določeni ministrstvo, MF in FURS.

Ugotovili smo, da ministrstvo ni izvajalo nobenih aktivnosti z namenom oblikovanja medresorske skupine za iskanje in pripravo uvedbe skupnega inšpekcijskega nadzora, ki bi povezoval stanovanjski in davčni inšpekcijski nadzor, kot je bilo predvideno v ReNSP15-25.

Pojasnilo ministrstva

Ministrstvo ni izvajalo aktivnosti skupnega inšpekcijskega nadzora. Stalno medresorsko delovno telo za koordinacijo dela in doseganje večje učinkovitosti različnih inšpekcij je Inšpekcijski svet.

Ne glede na pojasnilo ministrstva iz poročil Inšpekcijskega sveta za leti 2019 in 2020 ni razvidno, da bi se izvajale aktivnosti, povezane z uvedbo skupnega inšpekcijskega nadzora med organi ministrstva in MF oziroma FURS, kot je predvideno v ReNSP15-25. Iz navedenih poročil izhaja le, da je Gradbena, geodetska in stanovanjska inšpekcija aktivno sodelovala (in še sodeluje) s podajo predlogov za izhodišča pri prenovi stanovanjske zakonodaje.

2.2.1.2 Vzpostavitev javne službe za najemniško upravljanje

V ReNSP15-25 je predvideno, da bo vzpostavljena JSNU, katere namen je zagotavljanje večje varnosti najemnikov in najemodajalcev, povečanje najemnega stanovanjskega fonda po ugodnejši najemni ceni od tržne in posledično povečanje dostopnosti do najemnih stanovanj, zlasti za mlade in mlade

¹⁴⁵ Uradni list RS, št. 11/18. V primerih, ko dolžnik ne more predlagati oziroma sodišče ne more samo določiti drugega sredstva izvršbe, pa bi se izvršba na nepremičnino, ki je dolžnikov dom, lahko vendarle preprečila, saj bi bilo v primeru izterjave relativno nizke terjatve to možno ob pomoči poplačati, je z zakonom določena dodatna možnost odloga izvršbe na podlagi obrazloženega mnenja centra za socialno delo (v nadaljevanju: CSD), iz katerega izhaja, da bi takojšnja izvršba ogrozila existenco dolžnika ali njegovih družinskih članov, in sicer za 6 mesecev in le 1-krat. Sodišče lahko v takih primerih določi odlog izvršbe tudi brez obrazloženega mnenja CSD, vendar le za 3 mesece in le 1-krat.

¹⁴⁶ Ministrstvo je v poročilu o izvajanju ReNSP15-25 vladi predstavilo razloge in vsebino te nove ureditve najemnih razmerij, ki so opredeljena v SZ-1E.

družine. JSNU naj bi delovala po principu posrednika, upravitelja in vzdrževalca najemnih stanovanj, vključenih v shemo. JSNU bo izvrševala funkcijo vmesnega akterja med najemnikom in najemodajalcem v celotnem procesu upravljanja z najemnim stanovanjem. Zasebni lastniki bodo stanovanje lahko za srednjeročno ali dolgoročno obdobje predali v upravljanje JSNU. Lastnik bo stanovanje s pogodbo za določen čas in po določeni ceni predal v upravljanje JSNU in po izteku obdobja prevzel stanovanje v dogovorjenem stanju in prosto oseb in bremen. Lastnik bo razbremenjen vseh poslov, povezanih z oddajo stanovanja, dolgoročno pa mu bo zagotovljeno prejemanje dohodka od oddaje stanovanja. V skladu z ReNSP15-25 naj bi funkcijo JSNU prevzel SSRS.

Tabela 18 prikazuje izvedbo oziroma ustreznost izvedenih aktivnosti ministrstva in SSRS za ukrep Javna služba za najemniško upravljanje.

Tabela 18 Izvedba aktivnosti, povezanih z vzpostavitvijo JSNU, in ustreznost njihove izvedbe s strani ministrstva in SSRS v obdobju, na katero se nanaša revizija

Aktivnost	Opis aktivnosti	Izvedena	Ustrezno izvedena	Opis neustreznosti izvedbe	Točka v poročilu
Sprememba SZ-1 v letu 2016	<ul style="list-style-type: none"> zagotovitev izvajanja te službe znotraj SSRS razširitev nalog in pristojnosti SSRS obveznost letnega in rednega poročanja ministrstva 	✓	–	<ul style="list-style-type: none"> leta 2021 sprejet SZ-1E s pravno podlago za vzpostavitev JSNU 	2.1.3.1.b 2.2.1.2.a
Izvajanje: 2016 – priprava pilotnega projekta, nosilec je SSRS	<ul style="list-style-type: none"> opis nalog kadri in organizacija v obstoječem okviru – minimalno širjenje izvajanje 	–	–	<ul style="list-style-type: none"> ministrstvo je v letu 2016 imenovalo delovno skupino za izvedbo pilotnega projekta JSNU, ki je septembra 2016 ustavila delo, čeprav ni izvedla pilotnega projekta naloge JSNU so opisane v publikaciji SSRS ocenjena potreba po 10 novih delovnih mestih¹⁾ izvajanje JSNU s 1. 1. 2022 	2.2.1.2.a 2.2.1.2.b 2.2.1.2.e
Subvencioniranje potencialnih izgub SSRS iz naslova JSNU – v letu 2017	<ul style="list-style-type: none"> na osnovi pilotnega projekta se oceni potreba po zagotavljanju kritja potencialnih izgub SSRS zaradi neplačil najemnin in stroškov najemnikov 	✓	–	<ul style="list-style-type: none"> ministrstvo in MF nista ocenila potencialnih izgub SSRS ministrstvo je ocenilo, da do izgub ne bo prihajalo, ker bo pokrit strošek razlike med neprofitno najemnino in tisto, ki jo bo SSRS plačeval lastniku, v obliki fiksnega deleža, ki bo določen v podzakonskemu aktu 	2.2.1.2.g
Vzpostavitev JSNU v letu 2016 na SSRS	<ul style="list-style-type: none"> reorganizacija SSRS, priprava pilotnega projekta in priprava programa izvajanja vzpostavitev povezav za izvajanje na lokalni ravni aktivno informiranje o JSNU poročanje 	✓	–	<ul style="list-style-type: none"> reorganizacija SSRS ni bila končana, ker do junija 2021 ni bila sprejeta pravna podlaga SSRS programa izvajanja ni izvedel, načrt po 1. 1. 2022 SSRS ni izvajal aktivnega promoviranja, ker je izvedel le nekaj aktivnosti 	2.2.1.2.a 2.2.1.2.b 2.2.1.2.c 2.2.1.2.e 2.2.1.2.f

Opomba: ¹⁾ Načrtovane zaposlitve so predvidene v sprejetem PFN SSRS za leti 2021 in 2022 in v sprejeti Poslovni politiki SSRS 21-25.

Vir: ReNSP15-25, podatki ministrstva, SSRS in MF.

2.2.1.2.a Vlada je v marcu 2016 ob seznanitvi z dokumentom Informacija o pripravi pilotnih projektov, ki je vsebovala tudi pilotni projekt JSNU¹⁴⁷, odločila, naj ministrstva, ki so nosilci aktivnosti

¹⁴⁷ Iz obrazložitve v vladnem gradivu izhaja, da bo na podlagi izkušenj iz pilotnega projekta oblikovana zakonodajna rešitev za zagotavljanje večje varnosti najemnikov in najemodajalcev, in sicer kot JSNU. Vzpostavljena bo v okviru formalnopravne ureditve statusa SSRS, za kar sta predvidena reorganizacija in kadrovske povečanje.

iz ReNSP15-25, v čim krajšem času pristopijo k njihovi izvedbi. Ministrstvo je 25. 5. 2016 sprejelo sklep o imenovanju delovne skupine za pripravo in izvedbo pilotnega projekta JSNU v letih 2016 in 2017, ki so jo sestavljali predstavniki SSRS, ministrstva in MF. V sklepu ministrstva je bilo določeno, da bo delovna skupina v letu 2016 sodelovala s SSRS pri pripravi in izvedbi pilotnega projekta oddaje stanovanj v javni najem, v katerega bodo povabljeni tudi drugi deležniki iz zasebnega in javnega sektorja, v letu 2017 pa bo spremljala njegovo izvajanje in na podlagi ugotovitev pri pripravi in izvajanju pilotnega projekta podala stališča, ki bodo ministrstvu in MF pomagala oblikovati zakonodajne rešitve za JSNU. Na podlagi sklepa ministrstva delovna skupina preneha delovati, ko se zaključi pilotni projekt ali če vlada odloči, da se priprava pilotnih projektov ustavi.

Delovna skupina se je v obdobju od maja do septembra 2016 sestala 5-krat in obravnavala naslednje vsebine: izvedbeni načrt pilotnega projekta; besedilo osnutka javnega razpisa za oddajo stanovanj in osnutka najemne pogodbe; možnost davčnih in finančnih spodbud/olajšav; pridobitev podatkov od GURS o registriranih najemnih stanovanjih¹⁴⁸; podatke o izvedenih preveritvah. Na zadnjem sestanku¹⁴⁹ je delovna skupina pregledala osnutek pravnih izhodišč in z opredelitvijo do členov podala uvodna stališča glede zakonodajnih rešitev za JSNU, ki jih je bila po sklepu o imenovanju dolžna podati do 30. 11. 2016 in bi pomagala oblikovati zakonodajne rešitve za JSNU. Delovna skupina je odločila, da "svoje delo ustavlja zaradi poteka aktivnosti, povezanih s proučitvijo tuje zakonodaje, in določitve primernega modela JSNU in v izogib nastanku nesmotrnih postopkov in stroškov do priprave izhodišč za formalnopravno ureditev JSNU". Delovna skupina je tudi ugotovila, da "vzpostavitev pilotnega projekta brez pravnih in drugih izhodišč glede izbranega modela ni smotrna in ni mogoča ocena potencialnih izgub SSRS zaradi neplačil najemnin in stroškov". Delovna skupina ni delovala na način, določen v sklepu ministrstva o njenem imenovanju, saj ni izvedla pilotnega projekta in je svoje delo ustavila brez predhodne odločitve vlade.

Pojasnilo SSRS

Za izvedbo pilotnega projekta niso bile vzpostavljene pravne podlage v stanovanjski ali drugi zakonodaji in ustrezni pogoji (ni bilo podlag za novo službo ali za začetek pilotnega projekta, SSRS ni dobil kadrov). Delovna skupina ni imela zadosti podatkov. MF je vedelo, da niso možna dodatna sredstva za SSRS za uvedbo JSNU. Namen delovne skupine je bil pozitiven, vendar v njej ni bilo ustreznih oseb z ministrstev, ki lahko odločajo.

Ugotovili smo, da pilotni projekt JSNU ni bil pripravljen in izveden, kot je predvideno v ReNSP15-25. Kljub temu da pravne podlage za začetek dejavnosti JSNU v letu 2016 še niso bile sprejete, pa so bile za pripravo in izvedbo pilotnega projekta JSNU sprejete naslednje podlage:

- sklep vlade iz marca 2016, da se je seznanila z Informacijo o pripravi pilotnih projektov, iz katere je tudi razvidno, da bo na podlagi izkušenj iz pilotnega projekta oblikovana zakonodajna rešitev za zagotavljanje večje varnosti najemnikov in najemodajalcev kot JSNU; na podlagi seznanitve je vlada odločila, naj ministrstva v čim krajšem času pristopijo k izvedbi pilotnih projektov;

¹⁴⁸ Namen analize tržnih najemnih stanovanj, ki jo je pripravila GURS 18. 8. 2016, je bil pokazati, katere spremenljivke najbolj vplivajo na najemnino, ter da je pri izračunu povprečne najemnine treba upoštevati vse parametre, ki določajo višino najemnine, in da je lahko navadno povprečje zavajajoče. Največji vpliv imajo: oddana površina, lokacija, opremljenost stanovanja, najem za določen ali za nedoločen čas, obratovalni stroški, klet in balkon.

¹⁴⁹ Dne 27. 9. 2016.

- sklep ministrstva iz maja 2016 o imenovanju delovne skupine za pripravo in izvedbo pilotnega projekta JSNU, ki je določal izvedbo pilotnega projekta v letih 2016 in 2017;
- Poslovna politika SSRS 17-20, iz katere je razvidno, da bo "SSRS z lastnimi finančnimi viri v letih 2016 in 2017 izvedel pilotni projekt za JSNU, kot je bilo načrtovano v ReNSP15-25, ter pritegnil k sodelovanju javne in zasebne najemodajalce ter nato z reorganizacijo svojega delovanja in po spremembi zakonodaje ustanovil JSNU".

Ministrstvo ni zagotovilo izvedbe pilotnega projekta JSNU, kot je odločila vlada s sklepom, in ni pripravilo zakonskih izhodišč, kot je bilo predvideno v Informaciji o pripravi pilotnih projektov in kot je odločilo ministrstvo s sklepom o imenovanju delovne skupine za namen izvedbe pilotnega projekta. Končni predlog zakonskih določil, ki urejajo dejavnost JSNU na SSRS (v okviru predloga SZ-1E), je ministrstvo pripravilo v letu 2020 (več o tem v točki 2.1.3.1) brez predhodne izvedbe pilotnega projekta. Kljub temu da ministrstvo ni sledilo Informaciji o pripravi pilotnih projektov, s katero se je vlada seznanila v marcu 2016 in na njeni podlagi odločila o izvedbi pilotnih projektov, je vlada sprejela naslednje odločitve:

- dne 21. 12. 2020 je sprejela predlog SZ-1E, ki ureja dejavnost JSNU;
- dne 11. 3. 2021 je sprejela Poslovno politiko SSRS 21-25, v kateri je v zvezi z JSNU navedeno, da "zaradi nesprejete pravne podlage pilotni projekt JSNU ni bil izveden in ni bila vzpostavljena JSNU"; dejavnost JSNU na SSRS je bila zakonsko opredeljena v SZ-1E in na njegovi podlagi je JSNU na SSRS lahko začela izvajati dejavnost s 1. 1. 2022.

2.2.1.2.b V ReNSP15-25 je bilo tudi predvideno, da bo SSRS za vzpostavitev JSNU v letu 2016 izvedel reorganizacijo. Prvi del reorganizacije je SSRS izvedel s 1. 1. 2017, ko je uveljavil spremembo notranje organizacije¹⁵⁰ glede na cilje ReNSP15-25 in veljavno zakonodajo.

V letu 2020 je SSRS pripravil Model preobrazbe Stanovanjskega sektorja SSRS in kompetenc zaposlenih v njem¹⁵¹, ki vključuje načrtovane aktivnosti ob povečanju obsega dela in načrt kadrovske zasedbe zaposlenih v stanovanjskem sektorju do leta 2025, ter izvedel drugi del reorganizacije, s katero je prilagodil in optimiziral delovanje stanovanjskega sektorja ter Službe za stanovanjska razmerja, v katero naj bi umestil JSNU.

SSRS do konca obdobja, na katero se nanaša revizija, ni zaključil reorganizacije in ni opredelil nalog JSNU, saj je SZ-1E, ki je vzpostavil pravno podlago za delovanje JSNU¹⁵² na SSRS, pričel veljati šele 19. 6. 2021, med prehodnimi in končnimi določbami pa je določil, da SSRS prične izvajati JSNU s 1. 1. 2022.

¹⁵⁰ Pravilnik o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest z dne 22. 12. 2016.

¹⁵¹ Z dne 24. 2. 2020.

¹⁵² Na podlagi 31. člena SZ-1E je javni najem stanovanj dejavnost SSRS, ki zaradi javnega interesa oskrbe z najemnimi stanovanji najema stanovanja na trgu in jih oddaja v podnajem po neprofitni najemini.

Ukrep SSRS

Z dne 16. 12. 2021 je Nadzorni svet SSRS sprejel sklep, da soglaša s spremembo notranje organizacije SSRS, ki začne veljati s 1. 1. 2022, na podlagi katerega se ustanovi JSNU, ki spada neposredno pod direktorja SSRS.

2.2.1.2.c V ReNSP15-25 je bilo predvideno, da bo SSRS v letu 2016 za vzpostavitev JSNU sodeloval z lokalnimi skupnostmi in vzpostavil povezavo za njeno izvajanje na lokalni ravni. Natančnejši opis načina sodelovanja SSRS z lokalnimi skupnostmi v ReNSP15-25 ni opredeljen.

SSRS je v letu 2017 zaključil anketiranje občin in stanovanjskih skladov občin¹⁵³, s katerim je zbiral podatke o številu dejanskih potreb po različnih vrstah stanovanj na področju: javnih najemnih stanovanj (upoštevana le neprofitna stanovanja), drugih najemnih stanovanj – službena, tržna in namenska najemna stanovanja, bivalnih enot in oskrbovanih stanovanj. SSRS je zbiral tudi podatke o načrtovanih prostorskih ureditvah, že sprejetih prostorskih aktih ter podatke o časovni determinanti in finančnih virih za realizacijo načrtovanih investicij. Na anketo je odgovorilo 153 občin in stanovanjskih skladov občin, kar pomeni 72,2-odstotno odzivnost. Iz rezultatov ankete izhaja, da je potrebnih 9.176 javnih najemnih stanovanj, od tega skoraj polovica v osrednjeslovenski regiji.

SSRS je v okviru ankete pridobival tudi odgovore občin in stanovanjskih skladov občin glede vzpostavitve JSNU. Iz analize odgovorov izhaja, da 30 % občin meni, da ni potrebe po ustanovitvi JSNU, da niso dovolj seznanjene s podrobnostmi ali da se z izvajanjem ne strinjajo. Ostalim 70 % občin se predlog ustanovitve JSNU zdi dober. Z uvedbo te službe se strinja 80 % stanovanjskih skladov občin. Predlogi občin in stanovanjskih skladov občin glede njihovega sodelovanja v takšni službi so: tehnična in kadrovska podpora, zaposlitev dodatnega delavca, zagotovitev finančnih sredstev s strani države, upravljanje stanovanj s strani države, medtem ko je 36,8 % vseh anketirancev menilo, da vzpostavitev JSNU ne bi pripomogla k reševanju stanovanjske problematike.

Ugotovili smo, da sodelovanje med SSRS in lokalnimi skupnostmi glede organiziranja JSNU v obdobju, na katero se nanaša revizija, ni bilo vzpostavljeno. Razen ankete drugega sodelovanja ni bilo. Poleg tega v SZ-1 ali v podzakonskem aktu povezovanje SSRS z lokalnimi skupnostmi pri izvajanju JSNU ni predvideno¹⁵⁴.

2.2.1.2.d V ReNSP15-25 je bilo predvideno, da bo SSRS izvajal JSNU s kadri in organizacijo v obstoječem okviru ter z minimalnim širjenjem.

SSRS je v obdobju od leta 2016 do leta 2020 posredoval na ministrstvo več zaprosil za zagotovitev dodatnih zaposlitev. Glede potreb po dodatnem številu zaposlenih na SSRS je v obdobju od leta 2017

¹⁵³ Anketa je temeljila na prostovoljnem odzivu in je potekala v obdobju od 21. 11. 2016 do 31. 3. 2017.

¹⁵⁴ V povezavi z izvajanjem JSNU je v SZ-1E vključeno le določilo (tretji in četrti odstavek 154. člena SZ-1), ki ureja obveznost občine, da o nameravani prodaji zazidljivega zemljišča obvesti SSRS.

dalje ministrstvo posredovalo predloge tudi na MJU¹⁵⁵. Vlada je v obdobju od leta 2016 do leta 2019 sprejela več odločitev o povečanju števila zaposlenih na SSRS v okviru zbirnega kadrovskega načrta, pri čemer se je število zaposlenih na SSRS v tem obdobju povečalo za skupaj 5 zaposlenih. Podatke o številu dodatno potrebnih zaposlitev za namen izvajanja JSNU iz zaprosil SSRS na ministrstvo v posameznih letih, številu zaposlenih na SSRS na zadnji dan leta in podatke iz zbirnega kadrovskega načrta za posamezno leto prikazuje Tabela 19.

Tabela 19 Zaposila SSRS za dodatne zaposlitve, število zaposlenih na zadnji dan leta in dovoljeno število zaposlenih na SSRS iz zbirnega kadrovskega načrta v posameznem letu

Leto zaprosila SSRS in število zaprosenih dodatnih zaposlitev	Na dan	Št. zaposlitev na zadnji dan leta	Dovoljeno število zaposlitev po ZKN v letu	Razlika med dejanskim in dovoljenim številom zaposlitev po ZKN
2016: 2 zaposlitvi v letu 2016 in 10 za obdobje od leta 2017 do leta 2020	31.12.2016	36	35	1
2017: 4 zaposlitve v letu 2018, v letih 2017–2018 vsaj 6 zaposlitev in v letih 2019–2020 še dodatno 4 zaposlitve	31.12.2017	37	38	-1
	31.12.2018	37	39	-2
2019: vsaj 9 zaposlitev v letu 2019	31.12.2019	41	41	0
2020: vsaj 6 zaposlitev v letu 2020	31.12.2020	40	41	-1
2020: 9 zaposlitev v letu 2021 ¹⁾		-	41	-
30. 6. 2021 zaprosilo še za 2 dodatni zaposlitvi v letu 2021		-	41	-

Opomba: ¹⁾ Dne 5. 7. 2021 je SSRS na ministrstvo posredoval zaprosilo za dodatne zaposlitve, za leto 2021 za 2 in za leto 2022 za 2 dodatni zaposlitvi.

Vir: poročila o uresničevanju zbirnega kadrovskega načrta za leta 2016, 2017, 2018, 2019 in 2020, zaprosila SSRS na ministrstvo.

Konec leta 2020 je bilo na SSRS 40 zaposlenih. SSRS v obdobju, na katero se nanaša revizija, še ni zaposlil novih delavcev za izvajanje dejavnosti JSNU.

2.2.1.2.e V ReNSP15-25 je bilo predvideno, da bo SSRS v letu 2016 izvajal aktivnosti, s katerimi bo aktivno informiral prebivalstvo o JSNU.

V letu 2019 je SSRS izvajal projekt Razvoj okolja za podporo vzpostavitve javne najemne službe v Sloveniji¹⁵⁶, v okviru katerega so bili pripravljene tudi predlogi¹⁵⁷, da se pristopi k urejanju svetovalnic z namenom svetovanja starejšim na nepremičninskem področju in da se za ta namen

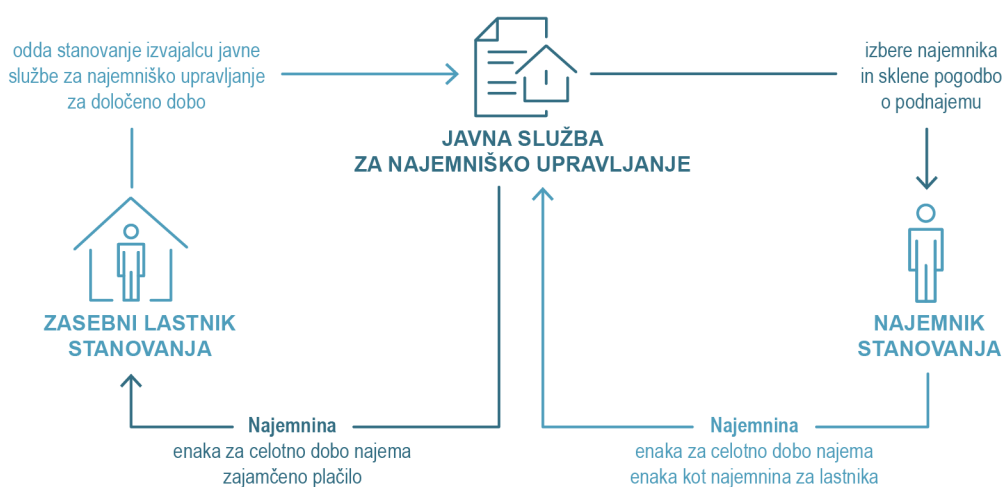
¹⁵⁵ MJU na podlagi 21. člena Pravilnika o vsebini in postopkih za pripravo in predložitev kadrovskega načrta (Uradni list RS, št. 60/06, 83/06, 70/07 in 96/09) izdela skupno poročilo o realizaciji kadrovskega načrta za vse osebe javnega prava iz 22. člena Zakona o javnih uslužbencih (Uradni list RS, št. 63/07 – uradno prečiščeno besedilo, 65/08, 69/08 – ZTFI-A, 69/08 – ZZavar-E, 40/12 – ZUJF, 158/20 – ZIntPK-C in 203/20 – ZIUPOPdVE) in ga posreduje vladi.

¹⁵⁶ SSRS ga je izvajal skupaj z Geodetskim inštitutom Slovenije (več o tem v točki 2.2.1.2.f).

¹⁵⁷ Prispevek z naslovom Kako do primernih stanovanj ob statistično ugotovljeni količini praznih ali slabo poseljenih stanovanj, leto 2019, avtor Banovec T.

pripravijo poenotena izhodišča in priročniki in da se izvedejo predavanja ter oblikuje komunikacijska mreža. Poleg tega je SSRS v letu 2019 pripravil letake za najemnike in najemodajalce¹⁵⁸ ter predstavitveni projekt o JSNU, sodeloval na 19. Festivalu za tretje življenjsko obdobje in pri izvedbi anket med najemniki in najemodajalci (osebno anketiranje v Cankarjevem domu in spletno anketiranje). SSRS je pripravil publikacijo z naslovom Javna najemna služba, SSRS posrednik med lastniki in najemniki stanovanj, ki jo je v novembru 2019 objavil na svoji spletni strani. V publikaciji so predstavljeni razlogi in cilji za vzpostavitev JSNU, shema delovanja (Slika 12) in naloge. Iz publikacije je razvidno, da je SSRS nosilec JSNU, izvajalci so javni stanovanjski skladi, občine in NSO ter da bo delovanje JSNU financirano prek SSRS s sredstvi iz državnega proračuna.

Slika 12 Shema delovanja JSNU



Vir: publikacija Javna najemna služba, SSRS posrednik med lastniki in najemniki stanovanj.

V dokumentu Informacija za vlado o izvajanju ReNSP15-25 v letu 2019 je ministrstvo navedlo, da je SSRS v letu 2019 pričel izvajati projekt po projektni nalogi Razvoj okolja za podporo vzpostavitve javne najemne službe, ki bo zaključen v letu 2020, in da je pripravil tudi publikacijo o JSNU.

Ugotovili smo, da je SSRS v letu 2019 izvajal nekatere aktivnosti, ki bi pripomogle k informiranju o JSNU, kljub temu da je bilo v ReNSP15-25 predvideno, da bo aktivno informiral prebivalstvo o novem instrumentu že v letu 2016.

Pojasnilo SSRS

SSRS še ni mogel izvesti aktivnega promoviranja pri prebivalstvu o novem instrumentu JSNU ter o tem poročati ministrstvu, saj so bile določbe za vzpostavitev JSNU v SZ-1E uveljavljene šele 19. 6. 2021, rok za uveljavitev JSNU je 1. 1. 2022.

¹⁵⁸ Razlogi za večjo varnost, predvidena doba najema in možnost zamenjave najema za drugo nepremičnino.

SSRS v obdobju, na katero se nanaša revizija, ni pripravil načrta za izvajanje aktivnosti promocije JSNU, na podlagi katerega bi promocijo lahko pričel izvajati po uveljavitvi predpisov (po 19. 6. 2021) oziroma po vzpostavitvi JSNU.

Ukrep SSRS

SSRS je 15. 2. 2022 pripravil marketinški načrt za promocijo JSNU prek različnih vrst medijev s ciljem pridobiti 100–200 potencialnih najemodajalcev do 31. 12. 2022. Dne 31. 1. 2022 je SSRS na spletni strani objavil javni razpis zbiranja ponudb najemodajalcev za najem stanovanj za potrebe javnega najema stanovanj, osnutek najemne pogodbe, navodila in obrazec ponudbe za fizične osebe za stanovanje v večstanovanjski stavbi. Dne 24. 2. 2022 je SSRS sprejel predviden medijski proračun v skupnem znesku 20.000 EUR do konca leta 2022 za izvedbo marketinške kampanje. SSRS je pripravil Poročilo o izvajanju in promociji javne službe za najemniško upravljanje¹⁵⁹ in ga posredoval ministrstvu.

Priporočilo ministrstvu

Ministrstvu priporočamo, naj od SSRS redno pridobiva podatke o izvajanju promocije JSNU in naj o tem redno seznanja vlado v poročilih o izvajanju ReNSP15-25.

2.2.1.2.f V ReNSP15-25 je bilo tudi načrtovano, da bo SSRS v letu 2016 pripravil program izvajanja JSNU.

SSRS je v letu 2018 pridobil projektno nalogo z naslovom Priprava strokovnih podlag za zakonsko ureditev in delovanje JSNU¹⁶⁰, ki vsebuje predloge zakonske ureditve JSNU. V letu 2019 je SSRS v sodelovanju z Geodetskim inštitutom Slovenije začel izvajati projekt z naslovom Razvoj okolja za podporo vzpostavitve javne najemne službe v Sloveniji, ki je bil končan v letu 2020, iz zaključkov projekta pa izhaja: za delovanje JSNU je treba zagotoviti sredstva ter zakonsko podlago; za izvajanje ciljev ReNSP15-25 je smiselno zagotoviti sistematično in periodično izvajanje analiz podatkov ter da je predvidena pilotna izvedba delovanja JSNU. V nalogi je poudarjeno, da bi vzpostavitev JSNU morala biti povezana s socialno politiko države in z decentralizirano gospodarsko in demografsko politiko. Dne 2. 10. 2019 je bil na pobudo SSRS izveden sestanek med SSRS, ministrstvom in MDDSZ na temo predstavitve predloga modela JSNU¹⁶¹.

¹⁵⁹ Št. 47833-377/2022 z dne 20. 9. 2022.

¹⁶⁰ Z dne 31. 8. 2018, izdelalo Slovensko nepremičninsko združenje - FIABCI Slovenija.

¹⁶¹ Iz povzetka zapisnika sestanka izhaja, da potencial praznih stanovanj, ki bi se jih z JSNU aktiviralo, še ni analitično določen in da so v uporabi pavšalne številke o skupnem številu praznih stanovanj. Financiranje JSNU se z osnutkom SZ-2 predvidi v vladni uredbi. Predvidita se 2 modela oddaje stanovanja: oddaja v zameno za mesečno rento ali oddaja v zameno za oskrbovano stanovanje in poračun razlike v prihodku. SSRS kot nosilec prevzame tveganje ob neplačevanju najemnine, vzdrževanju stanovanj in podobno. Predviden je strošek nekaj 1.000 EUR letno na stanovanje, kar je ceneje od gradnje novih stanovanj. Prenovo stanovanj nudi JSNU ob prevzemu, strošek se kompenzira z najemnino, ki jo prejema lastnik. Stanovanja JSNU prevzema po vnaprej določenih kriterijih in le ob vzajemnem interesu.

SSRS programa izvajanja JSNU, ki je bil predviden z ReNSP15-25, ni pripravljala.

Pojasnilo SSRS

SSRS je imel v letu 2021 namen pripraviti interni načrt izvajanja JSNU, ker je bilo pričakovano, da bo njegova priprava določena v Uredbi o izvajanju javnega najema stanovanj. Ker v SZ-1 in v Uredbi o izvajanju javnega najema stanovanj njegova priprava ni predvidena, SSRS internega načrta ni sprejel.

Ugotovili smo, da je SSRS od leta 2018 dalje pridobival nekatere strokovne podlage za vzpostavitev delovanja JSNU, ni pa pripravil programa izvajanja JSNU, kot predvideva ReNSP15-25, niti v obliki internega načrta. Ne glede na to, da je bila z uveljavitvijo SZ-1E v letu 2021 vzpostavljena pravna podlaga za delovanje JSNU, SSRS ni pripravil programa izvajanja JSNU.

2.2.1.2.g V ReNSP15-25 je bilo v zvezi z JSNU predvideno, da bosta ministrstvo in MF v letu 2017 na osnovi pilotnega projekta ocenila potrebo po zagotavljanju kritja potencialnih izgub SSRS zaradi neplačil najemnin in stroškov najemnikov v teh stanovanjih.

Obrazložitev predloga SZ-1E vključuje oceno letnih stroškov za izvajanje JSNU¹⁶² in okvirne vsakoletne stroške financiranja izgub (Tabela 20), ki izhajajo iz predpostavke, da bo fiksni delež neprofitne najemnine, ki bo za izvajanje JSNU krit iz državnega proračuna, znašal 20 % neprofitne najemnine za posamezno stanovanje. V predlogu SZ-1E so bile ocene podane glede na število stanovanj, prejetih v upravljanje, pri čemer je v prvem letu izvajanja predvideno upravljanje 100 stanovanj, v drugem 500, v tretjem 1.000, v četrtem in nato v vseh nadaljnjih 2.000 stanovanj. Materialne stroške za stanovanje predstavljajo stroški sklepanja pogodb, notarski stroški in takse. Strošek nenaseljenosti in neizterljivosti je ocenjen kot izguba v skupni višini 8 % najemnine. Prevzete obveznosti iz naslova subsidiarne odgovornosti so ocenjene na strošek 1 % najemnin, strošek praznih stanovanj prav tako na 1 % najemnine.

Iz obrazložitve predloga SZ-1E izhaja, da se bodo finančne posledice izvajanja javnega najema glede na število zagotovljenih stanovanj gibale med 1.960 EUR in 2.205 EUR na leto za posamezno stanovanje, medtem ko gradnja 1 stanovanjske enote pri večstanovanjski gradnji zahteva okvirni vložek od 100.000 EUR do 150.000 EUR. Glede na to je bilo ocenjeno, da je vzpostavitev izvajanja JSNU učinkovita in upravičena rešitev.

¹⁶² V primeru začetka izvajanja javne najemne službe s 1. 1. 2021, v primeru kasnejšega začetka izvajanja se letna razporeditev stroškov sorazmerno zamakne.

Tabela 20 Ocena letnih stroškov za izvajanje JSNU v okviru ocene finančnih posledic predloga SZ-1E za državni proračun in druga finančna sredstva

Vrsta stroška	v EUR			
	2021	2022	2023	2024
Plače zaposlenih	40.000	160.000	280.000	480.000
Materialni stroški (za zaposlene)	19.200	76.800	134.400	230.400
Investicije	700.000	/	/	/
Materialni stroški (za stanovanja)	30.000	150.000	300.000	600.000
Nezasedenost in neizterljivost	46.800	234.000	468.000	936.000
Subsidiarna odgovornost in stroški praznih stanovanj	11.700	58.500	117.000	234.000
Skupni strošek delovanja	847.700	679.300	1.299.400	2.480.400
Stroški financiranja izgub	72.000	360.000	720.000	1.440.000
SKUPNI LETNI STROŠEK	919.700	1.039.300	2.019.400	3.920.400
Število zagotovljenih stanovanj	100	500	1000	2000

Vir: predlog SZ-1E.

Na podlagi določil SZ-1 se SSRS za izvajanje JSNU iz državnega proračuna zagotovijo sredstva za kritje stroškov:

- zaposlenih za izvajanje JSNU glede na število stanovanj, ki jih ima SSRS v najemu;
- nenaseljenosti stanovanj s podnajemniki v času od najema stanovanja do oddaje v podnajem;
- neuspele izterjave stroškov od podnajemnikov, ki izvirajo iz podnajema stanovanja;
- neuspele izterjave terjatev od podnajemnika, ki izhajajo iz subsidiarne odgovornosti za neplačilo obratovalnih stroškov;
- razlike med najemnino, ki jo plačuje SSRS, in neprofitno najemnino za vsako najeto stanovanje.

Na podlagi Uredbe o izvajanju javnega najema stanovanj ministrstvo v izhodišču za pripravo finančnega načrta SSRS določi obseg stroškov za izvajanje JSNU na podlagi meril, določenih v tej uredbi.

Za plačilo najemnine v primeru nenaseljenosti stanovanja s podnajemniki v času od najema stanovanja do oddaje v podnajem se SSRS za vsako sklenjeno pogodbo o oddaji stanovanja v javni najem prizna enkratni strošek v višini 2 mesečnih najemnin, ki jih SSRS plačuje lastniku stanovanja. Stroški neuspele izterjave stroškov od podnajemnikov, ki izvirajo iz podnajema stanovanj in iz subsidiarne odgovornosti za neplačilo obratovalnih stroškov, se krijejo v celoti, pri čemer se med te stroške všteta tudi morebitni stroški sodnih postopkov. Ti stroški se krijejo na podlagi sprejetega letnega poročila SSRS za preteklo koledarsko leto. Za poravnavo razlike med najemnino, ki jo plačuje SSRS, in neprofitno najemnino se zagotovijo sredstva v višini 0,2-kratnika neprofitne najemnine za vsako najeto stanovanje.¹⁶³

¹⁶³ 6. člen Uredbe o izvajanju javnega najema stanovanj.

Ugotovili smo, da ministrstvo (v sodelovanju z MF) pilotnega projekta ni izvedlo in tako ni ocenilo potencialnih izgub SSRS zaradi neplačil najemnin in stroškov najemnikov ter na ta način ni sledilo ReNSP15-25. Ministrstvo je vključilo ocenjeni znesek vsakoletnih stroškov financiranja izgub SSRS od leta 2021 do leta 2024 v obrazložitev predloga SZ-1E.

2.2.2 Večja dostopnost stanovanj

V ReNSP15-25 je navedeno, da je reševanje stanovanjske problematike ranljivejših skupin prebivalstva kompleksno in prepleteno področje, ki poleg fizične in finančne dostopnosti stanovanj obsega tudi specifične socialnovarstvene programe in rešitve, ki so prilagojene posameznim ranljivim skupinam. Izpostavljeni problemi na področju dostopnosti do stanovanj za ranljivejše skupine prebivalstva posegajo tako na problematiko oblikovanja neprofitne najemnine, subvencioniranja najemnin, pomanjkanja javnih najemnih stanovanj, pomanjkanja primernih stanovanj za prebivalce s specifičnimi potrebami kakor tudi pomanjkanja različnih oblik pomoči za lažje lastno reševanje stanovanjskega problema. V reviziji smo preverili, ali:

- je ministrstvo izvedlo aktivnosti, ki so podlaga za novo najemninsko politiko;
- sta SSRS in ministrstvo pristopila k aktivnostim za zagotovitev ponudbe primernih stanovanj za:
 - mlade, ki prvič rešujejo stanovanjsko vprašanje,
 - starejše in
 - prebivalce s posebnimi potrebami ter
- ali sta ministrstvo in SSRS vzpostavila shemo zagotavljanja namenskih stanovanjskih enot.

2.2.2.1 Nova najemninska politika

V ReNSP15-25 so navedeni naslednji razlogi in nameni izvajanja nujnih ukrepov:

- neprofitna najemnina za stanovanja je oblikovana neustrezno, saj je določena administrativno in ne upošteva lokacije; sredstva iz naslova najemnin ne zadoščajo za kritje vseh stroškov vzdrževanja in ne ustvarjajo nadomestitvene rezerve za nakup novih zmogljivosti; lokalne skupnosti obstoječ javni najemni stanovanjski fond zmanjšujejo z odprodajo najemnih stanovanj;
- subvencija najemnine v kombinaciji z neprofitno najemnino temelji na sistemu skritih subvencij in predstavlja netransparentnost sistema socialnih pomoči;
- predlagana je sprememba neprofitne v stroškovno najemnino¹⁶⁴ in uvedba stanovanjskega dodatka.

Tabela 21 prikazuje izvedbo oziroma ustreznost izvedenih aktivnosti ministrstva za ukrep Nova najemninska politika.

¹⁶⁴ Pojma stroškovni najem stanovanj in stroškovna najemnina se uporabljata za stanovanja, ki so v lasti občin, stanovanjskih skladov in NSO.

Tabela 21 Izvedba in ustreznost izvedbe aktivnosti ministrstva za ukrep Nova najemninska politika v obdobju, na katero se nanaša revizija

Aktivnost	Opis aktivnosti	Izvedena	Ustrezno izvedena	Opis neustreznosti izvedbe	Točka v poročilu
Vzpostavitev skupnega telesa za izvedbo ukrepa	<ul style="list-style-type: none"> priprava seznama potrebnih ukrepov in aktivnosti, da se izvede opisani ukrep izvedba ukrepa redno poročanje 	✓	–	<ul style="list-style-type: none"> izvedba ni bila leta 2016 temveč leta 2017 ni predstavnikov lokalnih skupnosti ni rednega poročanja 	2.2.2.1.a
Vzpostavitev povezav med bazami podatkov in zagotovitev transparentnosti	<ul style="list-style-type: none"> zagotovitev povezljivosti podatkov o višini javnih sredstev, ki jih država namenja upravičencem 	–	–	<ul style="list-style-type: none"> ni zagotovljena povezljivost podatkov med bazami podatkov 	2.2.2.1.b
Študije izvedljivosti odprave neprofitne najemnine in uvedbe stanovanjskega dodatka	<ul style="list-style-type: none"> analiza stanja na področju neprofitnega najema analiza potreb po stanovanjskem dodatku priprava metodologije za izračunavanje najemnin za javna najemna stanovanja testno izračunavanje najemnin za javna najemna stanovanja in potreb po višini sredstev za stanovanjski dodatek priprava metodologije izračunavanja stanovanjskega dodatka predlog načina odprave neprofitne najemnine in uvedbe stanovanjskega dodatka 	✓	–	<ul style="list-style-type: none"> ni podanih pravnih rešitev za spremembe sklenjenih pogodb za neprofitni najem v pogodbe za stroškovni najem že oddanih stanovanj 	2.2.2.1.c
Predlog projekta za odpravo neprofitne najemnine in uvedbo stanovanjskega dodatka	<ul style="list-style-type: none"> predvideti zakonodajne spremembe imeti vzpostavljeno sodelovanje z vsemi relevantnimi akterji (resorji, lokalne skupnosti in podobno) 	✓	–	<ul style="list-style-type: none"> izvedba ni bila leta 2016 temveč leta 2019 	2.1.3.1.b 2.2.2.1.d
Sprememba SZ-1	<ul style="list-style-type: none"> uveljavitev načela nadomestitve vsakega prodanega javnega najemnega stanovanja z vsaj enim javnim najemnim stanovanjem; sprememba terminologije na področju najemnih stanovanj in odprava neprofitnega najema uvedba stanovanjskega dodatka ureditev področja preverjanja in fleksibilnosti spreminjanje/urejanje pravic do uporabe javnih najemnih stanovanj. 	–	–	<ul style="list-style-type: none"> SZ-1 ne predpisuje nadomestitve vsakega prodanega javnega najemnega stanovanja ni odpravljen neprofitni najem ni uveden stanovanjski dodatek 	2.1.3.1.b 2.2.2.1.d 2.2.2.1.e

Vir: ReNSP15-25, dokumentacija vlade, ministrstva, MDDSZ in SSRS.

Tabela 22 prikazuje predvidene spremembe glede prehoda iz neprofitne v stroškovno najemnino in uvedbe stanovanjskega dodatka, kot so bile načrtovane v osnutku SZ-2 (več o tem v točki 2.1.3.1) in kot so uveljavljene s SZ-1E.

Tabela 22 Pravne podlage za spremembo neprofitne v stroškovno najemnino in uvedbo stanovanjskega dodatka

Postavka	Osnutek SZ-2	SZ-1 pred SZ-1E	SZ-1 po SZ-1E
SPREMEMBE NEPROFITNE V STROŠKOVNO NAJEMNINO			
Vrednost stanovanja	Vrednost stanovanja = gradbena vrednost m ² × korigirana uporabna površina ¹⁾ × vpliv velikosti stanovanja (korekcijski faktor)	Vrednost stanovanja = število točk × vrednost točke × uporabna stanovanjska površina × vpliv velikosti stanovanja (korekcijski faktor) × vpliv lokacije stanovanja Pri točkovanju stanovanja se uporablja Obrazec TS – Zapisnik o točkovanju stanovanja.	
Vrednost točke	/	2,63 EUR	do 30. 6. 2021 = 2,63 EUR; 1. 7. 2021–31. 3. 2022 = 2,92 EUR; 1. 4. 2022–31. 3. 2023 = 3,21 EUR; 1. 4. 2023–1. 4. 2024 = 3,50 EUR; od 1. 4. 2024 = 3,50 EUR + se usklajuje z rastjo cen življenjskih potrebščin v preteklem koledarskem letu po podatkih SURS
Vpliv lokacije stanovanja	Vrednost komunalno opremljenega zemljišča je vključena v gradbeno vrednost m ²	Največ 30 % od najemnine – določi občina z občinskim odlokom	Največ 30 % najemnine – določi vlada s predpisom – začetek uporabe 1. 11. 2021
Mesečna neprofitna/stroškovna najemnina – izračun	Mesečna neprofitna/stroškovna najemnina = vrednost stanovanja × letna stopnja neprofitne najemnine/12 mesecev		
Najvišja letna stopnja neprofitne/stroškovne najemnine	do 5,2 %	4,68 %	
Elementi neprofitne najemnine	/	Neprofitna najemnina vsebuje naslednje elemente: a) stroške vzdrževanja stanovanja in skupnih delov b) stroške za opravljanje upravniških storitev c) amortizacijo d) stroške financiranja, vložene v stanovanje	
VZPOSTAVITEV STANOVANJSKEGA DODATKA			
Subvencija/ stanovanjski dodatek v neprofitnem/stroškovnem najemnem stanovanju	Stanovanjski dodatek za stroškovno najemnino = stroškovna najemnina – (ugotovljen dohodek – minimalni dohodek ²⁾ – 40 % ugotovljenega dohodka)	Subvencija za neprofitni del najemnine = neprofitna najemnina – (ugotovljen dohodek – minimalni dohodek ²⁾ – 30 % ugotovljenega dohodka)	
Višina subvencije/ stanovanjskega dodatka	Največ v višini 90 % priznane stroškovne oziroma dejanske najemnine	Največ v višini 80 % neprofitne najemnine	Največ v višini 85 % neprofitne najemnine
Izplačevalec stanovanjskega dodatka stroškovne najemnine/subvencije neprofitne najemnine	Državni proračun – ministrstvo	Občinski proračun	
Subvencija za tržni del najemnine	/	Subvencija za tržni del najemnine = (priznana ali dejanska tržna najemnina – priznana neprofitna najemnina) × dejanska površina stanovanja	

Postavka	Osnutek SZ-2	SZ-1 pred SZ-1E	SZ-1 po SZ-1E
Priznana tržna najemnina za izračun subvencije tržne najemnine	/		Za osrednjeslovensko statistično regijo 7,0 EUR za m ² stanovanjske površine, za obalno-kraško in goriško 6,5 EUR, za podravsko 6,0 EUR, za gorenjsko 5,5 EUR, za savinjsko in jugovzhodno Slovenijo 5,0 EUR ter za spodnjeposavsko, koroško, notranjsko-kraško, pomursko in zasavsko statistično regijo 4,0 EUR.
Priznana neprofitna najemnina za izračun subvencije tržne najemnine	/	3,00 EUR za m ² stanovanjske površine	do 30. 6. 2021 = 3,00 EUR za m ² stanovanjske površine; 1. 7. 2021–31. 3. 2022 = 3,33 EUR za m ² stanovanjske površine; 1. 4. 2021–31. 3. 2023 = 3,67 EUR za m ² stanovanjske površine; 1. 4. 2023–1. 4. 2024 = 4,00 EUR za m ² stanovanjske površine; od 1. 4. 2024 = 4,00 EUR za m ² stanovanjske površine + se usklajuje z rastjo cen življenjskih potrebščin v preteklem koledarskem letu po podatkih SURS
Subvencija/ stanovanjski dodatek v tržnem najemnem stanovanju	Izračun stanovanjskega dodatka za tržno najemnino je enak kot izračun stanovanjskega dodatka za stroškovno najemnino		Subvencija k plačilu tržne najemnine = subvencija za neprofitni del najemnine + subvencija za tržni del najemnine
Izplačevalec stanovanjskega dodatka / subvencije tržne najemnine /	Občinski proračun	do 31. 12. 2020 občinski in državni proračun – ministrstvo vsak do ½ sredstev; od 1. 1. 2021 državni proračun – ministrstvo; za hišniška stanovanja le državni proračun – ministrstvo	Državni proračun – ministrstvo

Opomba: ¹⁾ Korigirana uporabna površina naj bi se ugotovila na podlagi podatkov iz katastra nepremičnin o površinah prostorov posameznih delov stavb, ki sestavljajo stanovanje.

²⁾ Minimalni dohodek za samsko osebo se z uveljavitvijo SZ-1E zviša za 0,1 osnovnega zneska minimalnega dohodka. Enako povišanje je predvideno tudi v osnutku SZ-2.

Vir: osnutek SZ-2, SZ-1.

Osnutek SZ-2 je predvidel stroškovno vrednost stanovanja kot osnovo za določitev stroškovne najemnine. Gradbeno vrednost kvadratnega metra stanovanja naj bi sestavljalo: seštevek vrednosti komunalno opremljenega zemljišča¹⁶⁵ in produkt višine stroškov gradbenih, obrtniških in inštalacijskih del na kvadratni meter ter faktor starosti, ki je odvisen od leta izgradnje stavbe. Stroški gradbenih, obrtniških in inštalacijskih del naj bi znašali 1.200 EUR¹⁶⁶ in naj bi se vsako leto na dan 30. 11.

¹⁶⁵ Vrednost komunalno opremljenega zemljišča naj bi se določila na podlagi uvrstitve zemljišča, na katerem stoji stavba, v kateri se predmetno stanovanje oziroma bivalna enota nahaja, v vrednostno cono in vrednostno raven po modelu vrednotenja za stavbna zemljišča po določbah predpisov, ki urejajo množično vrednotenje nepremičnin.

¹⁶⁶ Iz projektne naloge Analiza vzdržne stroškovne najemnine (naročnik SSRS; izvajalca: CPOEF in Sving Konzultanti d.o.o., september 2018) izhaja, da znaša v SSRS povprečen strošek gradbenih, obrtniških in inštalacijskih del 1.295,1 EUR/m² brez DDV. V Načrtu za okrevanje in odpornost je navedeno, da znaša povprečna vrednost gradbenih, obrtniških in inštalacijskih del med 1.600 in 2.000 EUR/m² brez DDV.

indeksirali na podlagi letnega indeksa cen življenjskih potrebščin in četrtnih indeksov cen gradbenih stroškov za nova stanovanja, objavljenih pri SURS.

Osnutek SZ-2 je predvidel, da bi stanovanjski dodatek oziroma subvencija najemnine zagotavljala pomoč k plačilu najemnine. Pri ugotavljanju pogojev za upravičenost do subvencije najemnine in pri izračunu višine subvencije najemnine naj bi se pri ugotavljanju premoženja upoštevala vrsta premoženja, kot se upošteva pri ugotavljanju denarne socialne pomoči. Najemniki naj bi bili do subvencije stroškovne najemnine upravičeni največ za obdobje 1 leta. Sredstva za subvencije najemnin za stanovanjske enote, ki jih neposredno upravičencu oddajajo občine, NSO ali stanovanjski skladi, naj bi zagotavljalo ministrstvo, sredstva za subvencije najemnin za preostale stanovanjske enote pa naj bi zagotavljale občine.

V veljavnem SZ-1 pred in po uveljavitvi SZ-1E je osnova za določitev višine neprofitne najemnine vrednost stanovanja, ugotovljena na podlagi Pravilnika o merilih za ugotavljanje vrednosti stanovanj in stanovanjskih stavb¹⁶⁷. Tabela 22 prikazuje formulo, po kateri se izračunava vrednost stanovanja. V SZ-1 je določena tudi vrednost točke za izračun neprofitnih najemnin. Ta je bila v obdobju od začetka veljavnosti SZ-1, to je 14. 10. 2003, do 30. 6. 2021 nespremenjena in je znašala 2,63 EUR. S SZ-1E je določena vrednost točke 3,5 EUR. Ta se bo uporabljala od 1. 4. 2023¹⁶⁸. Postopno poviševanje od 30. 6. 2021 do 31. 3. 2023 prikazuje Tabela 22¹⁶⁹. Znesek neprofitne najemnine se bo do 1. 4. 2023 postopno povišal za 33,1 %.

SZ-1 je do uveljavitve SZ-1E omogočal upoštevanje lokacije v izračunu neprofitne najemnine v višini največ 30 % od neprofitne najemnine, vendar bi morala občina vpliv lokacije za svoje območje določiti z občinskim odlokom, kot je to določala Uredba o metodologiji za oblikovanje najemnin v neprofitnih stanovanjih ter merilih in postopku za uveljavljanje subvencioniranih najemnin¹⁷⁰ (v nadaljevanju: uredba o metodologiji za oblikovanje najemnin v neprofitnih stanovanjih). SZ-1E je spremenil deveti odstavek 118. člena SZ-1 tako, da sedaj določa, da vpliv lokacije na višino najemnine (lokacijski faktor) določi vlada s predpisom na podlagi vrednostnih ravni in con po modelu vrednotenja za stavbna zemljišča, določenih v skladu s predpisom, ki ureja množično vrednotenje nepremičnin, in lahko znaša največ 30 % od najemnine.¹⁷¹ Lokacijski faktor se je za izračun neprofitne najemnine začel uporabljati 1. 11. 2021¹⁷².

Uredba o metodologiji za oblikovanje najemnin v neprofitnih stanovanjih je prenehala veljati z dnem uveljavitve Uredbe o metodologiji za oblikovanje neprofitne najemnine in določitvi višine subvencij najemnin, ki je začela veljati 25. 9. 2021. Ta določa elemente neprofitne najemnine in strukturo

¹⁶⁷ Uradni list RS, št. 127/04 in 69/05.

¹⁶⁸ Usklajevanje 1-krat letno z rastjo cen življenjskih potrebščin v preteklem koledarskem letu po podatkih SURS.

¹⁶⁹ Iz 19. javnega razpisa za dodelitev neprofitnih stanovanj v najem Javnega stanovanjskega sklada Mestne občine Ljubljana z dne 28. 9. 2021 je razvidno, da za povprečno veliko dvosobno stanovanje v izmeri 55 m² povprečna neprofitna mesečna najemmina in povprečna najemmina na kvadratni meter, izračunana na podlagi veljavnih predpisov, od 1. 7. 2021 do 31. 10. 2021 znaša 191 EUR (3,47 EUR/m²), od 1. 11. 2021 do 31. 3. 2022 znaša 217 EUR (3,94 EUR/m²), od 1. 4. 2022 do 31. 3. 2023 znaša 238 EUR (4,34 EUR/m²), od 1. 4. 2023 do 31. 3. 2024 znaša 260 EUR (4,73 EUR/m²) in da se bo od 1. 4. 2023 višina najemnine letno usklajevala z rastjo cen življenjskih potrebščin. Ta javni razpis je predstavljen kot primer.

¹⁷⁰ Uradni list RS, št. 131/03, 142/04, 99/08, 62/10 – ZUPJS, 79/15, 91/15 in 153/21.

¹⁷¹ To pomeni, če na lokaciji s faktorjem 1 znaša najemmina 200 EUR, na lokaciji s faktorjem 1,3 znaša 260 EUR.

¹⁷² Na podlagi 46. člena SZ-1E.

najvišje letne stopnje neprofitne najemnine v odstotkih, ki se z novo uredbo ni spremenila in jo prikazuje Tabela 23.

Tabela 23 Struktura najvišje letne stopnje neprofitne najemnine

Elementi najemnine	v %	
	Stanovanja, stara do 60 let	Stanovanja, stara nad 60 let
Stroški vzdrževanja	do 1,11	do 1,81
Stroški za opravljanje upravniških storitev	do 0,40	do 0,40
Amortizacija	do 1,67	do 0,97
Stroški financiranja	do 1,50	do 1,50
Skupaj	do 4,68	do 4,68

Vir: uredba o metodologiji za oblikovanje najemnin v neprofitnih stanovanjih in Uredba o metodologiji za oblikovanje neprofitne najemnine in določitvi višine subvencij najemnin

Pravilnik o dodeljevanju neprofitnih stanovanj v najem¹⁷³ določa zgornjo mejo dohodka gospodinjstva, ki je upravičeno do dodelitve neprofitnega stanovanja (Tabela 24).

Tabela 24 Zgornja meja dohodka gospodinjstva za dodelitev neprofitnih stanovanj v najem

Velikost gospodinjstva	v %	
	Dohodek ne sme presegati naslednjih odstotkov od povprečne neto plače v državi	
1-člansko	200	
2-člansko	250	
3-člansko	315	
4-člansko	370	
5-člansko	425	
6-člansko	470	

Opomba: za vsakega nadaljnjega člana gospodinjstva se lestvica nadaljuje s prištevanjem po 25 odstotnih točk.

Vir: Pravilnik o dodeljevanju neprofitnih stanovanj v najem.

Pravilnik o dodeljevanju neprofitnih stanovanj v najem določa tudi površinske normative za dodelitev neprofitnih stanovanj v najem, ki jih najemodajalci uporabljajo pri dodeljevanju neprofitnih stanovanj gospodinjstvom (Tabela 25).

¹⁷³ Uradni list RS, št. 14/04, 34/04, 62/06, 11/09, 81/11, 47/14 in 153/21.

Tabela 25 Površinski normativi za dodelitev neprofitnih stanovanj v najem

Velikost gospodinjstva	v m ²	
	Površina stanovanja brez plačila lastne udeležbe in varščine	Površina stanovanja s plačilom lastne udeležbe in varščine
1-člansko	od 20 do 30	od 20 do 45
2-člansko	od 30 do 45	od 30 do 55
3-člansko	od 45 do 55	od 45 do 70
4-člansko	od 55 do 65	od 55 do 82
5-člansko	od 65 do 75	od 65 do 95
6-člansko	od 75 do 85	od 75 do 105

Opomba: za vsakega nadaljnjega člana gospodinjstva se površine povečajo za 6 m².

Vir: Pravilnik o dodeljevanju neprofitnih stanovanj v najem.

90. člen SZ-1 določa, da mora biti najemna pogodba za neprofitno stanovanje sklenjena za nedoločen čas. Najemodajalec neprofitnega stanovanja je dolžan vsakih 5 let od najemnika, razen najemnika – bivšega imetnika stanovanjske pravice¹⁷⁴, zahtevati, da predloži dokazila o izpolnjevanju splošnih pogojev za pridobitev neprofitnega stanovanja. Če najemnik ni več upravičen do neprofitnega stanovanja, se določila najemne pogodbe, ki urejajo višino najemnine, spremenijo in se najemnina določi v višini tržne najemnine.

Subvencioniranje neprofitne najemnine in tržne najemnine najemniku stanovanja ter njun izračun opredeljuje SZ-1. Do subvencije za neprofitni del najemnine so upravičeni prosilci, katerih ugotovljeni dohodek ne presega višine njihovega minimalnega dohodka brez dodatka za delovno aktivnost, določenega skladno s predpisi, ki urejajo socialnovarstvene prejemke¹⁷⁵, povečanega za 30 % ugotovljenega dohodka in za znesek neprofitne najemnine. Do subvencije k plačilu tržne najemnine so upravičeni prosilci, ki plačujejo tržno najemnino in so se uvrstili na prednostno listo na zadnjem javnem razpisu za dodelitev neprofitnega najemnega stanovanja v občini stalnega prebivališča. Najvišje priznane tržne najemnine za izračun subvencije tržne najemnine za kvadratni meter stanovanjske površine določa Pravilnik o podrobnejših pogojih, merilih in postopku za dodelitev subvencij mladim družinam za najem tržnih stanovanj¹⁷⁶, in sicer različno po statističnih regijah, kot prikazuje Tabela 22. Tabela 22 prikazuje tudi priznano neprofitno najemnino za izračun subvencije tržne najemnine, ki je do uveljavitve SZ-1E znašala 3 EUR/m² ter se postopoma povišuje na 4 EUR/m². Najemniki so do subvencije neprofitne najemnine upravičeni največ za obdobje 1 leta. Subvencija k plačilu tržne najemnine se odobri za čas trajanja najemne pogodbe, vendar največ za 1 leto.

¹⁷⁴ Gre za imetnika stanovanjske pravice pred veljavnostjo SZ-1. To pomeni, da ni mogoče preverjati upravičenosti do neprofitnega stanovanja tistih najemnikov, ki so sklenili najemno pogodbo za najem neprofitnega stanovanja pred letom 2003.

¹⁷⁵ Gibanje osnovnega zneska minimalnega dohodka je razvidno s spletne strani MDDSZ. Upravičenci so do subvencije najemnine upravičeni ob upoštevanju dohodkovnega cenusa in premoženjskega pogoja iz ZUPJS.

¹⁷⁶ Uradni list RS, št. 66/07 in 40/12 – ZUJF.

Za izračunani znesek subvencije neprofitne najemnine lastnik stanovanja zniža najemnino najemniku, lastniku pa ta znesek povrne pristojni občinski organ. Sredstva za subvencioniranje tržnih najemnin sta do 31. 12. 2020 zagotavljala državni in občinski proračun, in sicer vsak do ene polovice, od 1. 1. 2021 pa ta sredstva zagotavlja le državni proračun iz sredstev ministrstva¹⁷⁷. Sredstva za subvencioniranje tržnih najemnin najemnikom v hišniških stanovanjih¹⁷⁸ zagotavlja državni proračun iz sredstev ministrstva. Potrebna sredstva se med letom zagotavljajo iz občinskih proračunov. Po zaključku koledarskega leta se na zahtevo občinskih organov iz državnega proračuna povrnejo založena sredstva plačanih zneskov subvencij.

2.2.2.1.a V ReNSP15-25 je določeno, da naj bi ministrstvo (skupaj z MDDSZ in lokalnimi skupnostmi) leta 2016 vzpostavilo skupno telo za izvedbo ukrepa Nova najemninska politika in o tem redno poročalo. Ugotovili smo, da to skupno telo leta 2016 ni bilo vzpostavljeno, temveč je vlada v letu 2017 ustanovila delovno skupino za odpravo neprofitne najemnine in uvedbo stanovanjskega dodatka¹⁷⁹. V delovni skupini so bili predstavniki ministrstva, MDDSZ, MF in SSRS¹⁸⁰. Najkasneje do 31. 12. 2017 naj bi bile izvedene naloge delovne skupine, ki so: priprava in časovna opredelitev odprave neprofitne najemnine z uvedbo nove stroškovne najemnine in vzpostavitev stanovanjskega dodatka skladno s stanovanjsko politiko ter oblikovanje konkretnih zakonodajnih rešitev in priprava besedila v obliki členov. Delovna skupina v postavljenem roku ni izvedla nalog in o tem tudi ni poročala. Delovna skupina za odpravo neprofitne najemnine in uvedbo stanovanjskega dodatka je pripravila (več o tem v točki 2.2.2.1.d):

- dokument Finančne posledice zaradi spremembe neprofitne najemnine v stroškovno in uvedbe stanovanjskega dodatka (povečana subvencija najemnine), iz katerega izhaja, da bi se proračunski izdatki, ki so za subvencije najemnine v letu 2018 znašali 16,6 milijona EUR, ob spremembi neprofitne najemnine v stroškovno najemnino po predlaganem modelu povišali na 40,8 milijona EUR letno oziroma za 24,2 milijona EUR letno za stanovanjski dodatek; ta znesek bi predstavljal vir finančnih sredstev za doseganje ciljev ReNSP15-25.
- gradivo za osnutek SZ-2, ki je predvideval izračun stroškovne najemnine, ki je zmnožek stroškovne vrednosti stanovanj oziroma bivalnih enot in stopnje stroškovne najemnine; letna stopnja stroškovne najemnine naj bi znašala največ 5,2 %; na spletnih straneh ministrstva naj bi bil predviden informacijski sistem za izračun in preveritev izračuna stroškovne najemnine.

Vlada je v letu 2019¹⁸¹ menjala člane delovne skupine in določila, da naj ministrstvo posreduje osnutek SZ-2 v javno obravnavo do konca septembra 2019.

¹⁷⁷ Na podlagi Zakona o finančni razbremenitvi občin (Uradni list RS, št. 189/20).

¹⁷⁸ V skladu s SZ-1 gredo prejšnjim imetnikom stanovanjske pravice na hišniških stanovanjih in prejšnjim imetnikom stanovanjske pravice na stanovanjih, ki so bila pred uveljavitvijo Zakona o denacionalizaciji (Uradni list RS, št. 27/91-I, 56/92 – odl. US, 13/93 – odl. US, 31/93, 24/95 – odl. US, 20/97 – odl. US, 23/97 – odl. US, 65/98, 76/98 – odl. US, 66/00, 66/00 – ORZDen27, 11/01 – odl. US, 54/04 – ZDoh-1 in 18/05 – odl. US) z odločbo vrnjena prvotnim lastnikom, iste pravice kot najemnikom v denacionaliziranih stanovanjih.

¹⁷⁹ Sklep vlade, št. 02401-6/2017/4 z dne 27. 7. 2017.

¹⁸⁰ Med člani pa ni predstavnikov lokalnih skupnosti; določeno je sicer bilo, da se lahko povabijo tudi zunanji sodelavci.

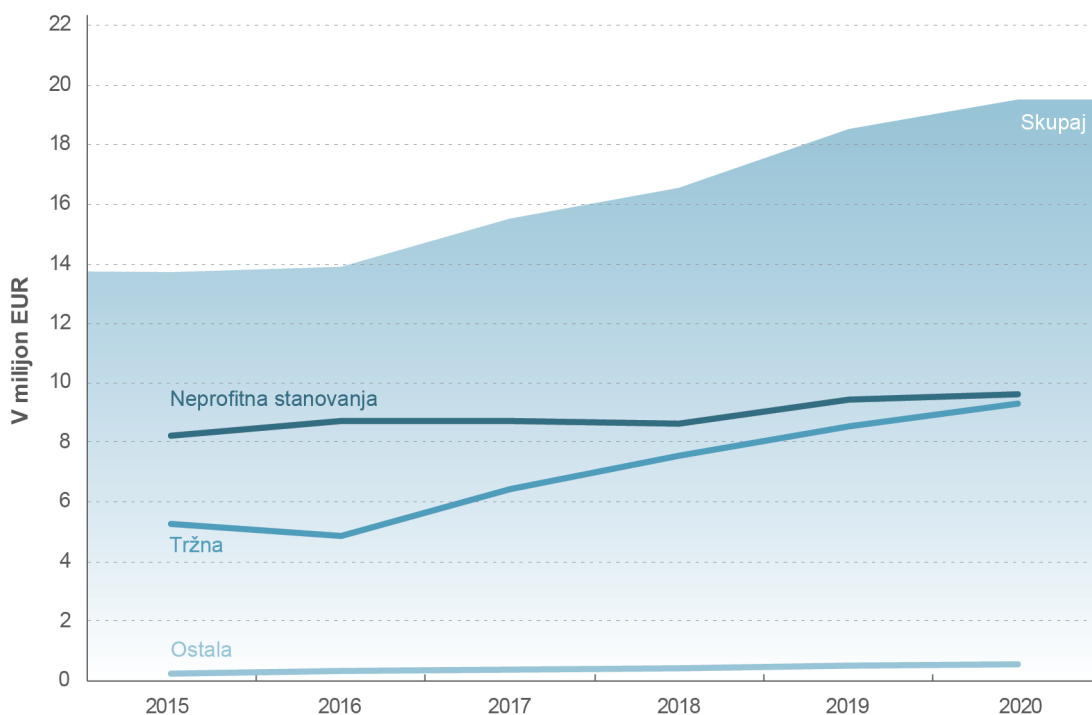
¹⁸¹ Sklep vlade, št. 02401-23/2019/3 z dne 5. 9. 2019.

2.2.2.1.b V ReNSP15-25 je določeno, da naj bi ministrstvo, MDDSZ in lokalne skupnosti do leta 2018 vzpostavili povezave med bazami podatkov o višini javnih sredstev, ki jih država namenja upravičencem, in tako zagotovili transparentnost sistema socialnih pomoči za reševanje stanovanjskega vprašanja oziroma bi s tem vzpostavili pogoje za letno preverjanje upravičenosti prejetih subvencij upravičencev do neprofitnega najema. Stroškovna najemnina in stanovanjski dodatek nista bila uveljavljena (niti ob spremembah stanovanjske zakonodaje), zato ni bila vzpostavljena izmenjava podatkov glede skupnih evidenc o socialnih transferjih.

O dodelitvi subvencije najemnine odloča pristojni CSD, izplačevalec subvencije najemnine pa je posamezna občina, ki ji sredstva povrne ministrstvo¹⁸². MDDSZ vodi statistične podatke o subvenciji najemnine v okviru informacijskega sistema centrov za socialno delo¹⁸³ (Tabela 22). Po podatkih MDDSZ so subvencije najemnine v letu 2015 znašale 13.752.845 EUR in v letu 2020 19.504.823 EUR in so se tako v tem obdobju povečale za 41,8 % (Slika 13). V skupnem znesku subvencij najemnine so največji delež predstavljale subvencije neprofitne najemnine (od 59,7 % leta 2015 do 49,3 % leta 2020), se pa povečuje delež subvencij k plačilu tržne najemnine (od 38,3 % leta 2015 do 47,7 % leta 2020).

¹⁸² Potrebna sredstva se med letom zalagajo iz občinskih proračunov. Po zaključku koledarskega leta se na zahtevo občinskih organov iz državnega proračuna povrnejo založena sredstva plačanih zneskov subvencij.

¹⁸³ V revizijskem poročilu Učinkovitosti poslovanja Ministrstva za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti pri zagotavljanju informacijske podpore delovanju centrov za socialno delo, št. 320-7/2019/34 z dne 19. 7. 2021, [URL: https://rs-rs.si/fileadmin/user_upload/Datoteke/Revizije/2021/IS_CSD/IS_CSD_RSP_RevizijskoP.pdf], 23. 11. 2022, smo ugotovili, da je sistem odločanja o pravicah iz javnih sredstev neučinkovit, in sicer tudi zaradi pravnih in vsebinskih nedoslednosti.

Slika 13 Gibanje subvencij najemnine po vrstah v obdobju od leta 2015 do leta 2020

Vir: podatki MDDSZ¹⁸⁴.

Sredstva za izplačilo subvencij neprofitne najemnine so se v obdobju od leta 2015 do leta 2020 povečala za 17 %, kljub temu da je vrednost točke in s tem vrednost stanovanja, ki predstavlja podlago za izračun višine neprofitne najemnine, v tem obdobju ostala nespremenjena. Razlog za to povečevanje je v tem, da narašča število gospodinjstev, katerih dohodki ne dosegajo predpisanih dohodkovnih mej za plačilo neprofitne najemnine, oziroma so se dohodki gospodinjstev v tem obdobju realno zniževali.

Sredstva za izplačilo subvencije k plačilu tržne najemnine so se v obdobju od leta 2015 do leta 2020 povečala za 76,7 %, in sicer zaradi pomanjkanja neprofitnih najemnih stanovanj.

O dodelitvi subvencij najemnin odločajo pristojni CSD, kar je po naši oceni ustrezna rešitev, ker že iz ReNSP15-25 izhaja, da gre za socialno pomoč za reševanje stanovanjskega vprašanja. Sredstva za izplačilo subvencij, ki jih država povrne občinam, pa se izplačujejo iz proračuna ministrstva kot del stanovanjske politike¹⁸⁵ in ne iz proračuna MDDSZ, ki je pristojno za izvajanje socialne politike¹⁸⁶. Če

¹⁸⁴ Izpis na dan 11. 3. 2021. Odstopanja so lahko v zneskih dodeljenih subvencij, ki so posledica drugačnih odločitev v pritožbenih ali sodnih postopkih, končanih po datumu izpisa. Izpis podatkov je namreč izveden na tako imenovani živi bazi podatkov, torej na ažurirani bazi podatkov na dan izpisa.

¹⁸⁵ V skladu z 38.a členom ZDU-1 ministrstvo med drugim opravlja naloge na področju stanovanjske politike, ne opravlja pa nalog na področju socialne varnosti in socialnega skrbstva, niti zadev, ki se nanašajo na družbeno pomoč ogroženim posameznikom, družinam in skupinam prebivalstva, kar je vse v pristojnosti MDDSZ.

¹⁸⁶ 28. člen ZDU-1.

bi sredstva za subvencijo najemnine izplačevalo MDDSZ in bi ta pravica bila del socialne politike, bi bila zagotovljena večja transparentnost pri spremljanju socialnih transferjev.

Priporočilo vladi

Vladi priporočamo, naj izplačevanje subvencije najemnine oziroma stanovanjskega dodatka umesti v področje ministrstva, ki je pristojno za izvajanje socialne politike.

2.2.2.1.c V ReNSP15-25 je določeno, da naj bi ministrstvo v letih 2015 in 2016 izdelalo: študijo izvedljivosti odprave neprofitne najemnine in uvedbe stanovanjskega dodatka, s katero bi pridobilo analizo stanja na področju neprofitnega najema; analizo potreb po stanovanjskem dodatku; metodologijo za izračunavanje najemnin za javna najemna stanovanja; testno izračunavanje najemnin za javna najemna stanovanja in potreb po višini sredstev za stanovanjski dodatek; metodologijo izračunavanja stanovanjskega dodatka ter predlog načina odprave neprofitne najemnine in uvedbe stanovanjskega dodatka. V študiji ocene izdatkov za stanovanjski dodatek je dan predlog dviga točke za neprofitna stanovanja z 2,63 EUR, kolikor znaša od oktobra 2003, na 3,88 EUR¹⁸⁷, kar bi predstavljalo dvig neprofitne najemnine za 47,5 %. Iz študije tudi izhaja, da bi se, ob upoštevanju višjih stroškov gradnje in komunalne opreme zemljišča, neprofitna najemnina morala dvigniti za 70 %, kar naj bi predstavljalo stroškovno najemnino. Ugotovili smo, da je ministrstvo z naročeno študijo pridobilo analizo stanja in analizo potreb na področju neprofitnega najema ter predlog dviga neprofitne najemnine, ni pa iz analize razviden predlog načina odprave neprofitne najemnine in uvedbe stanovanjskega dodatka, tako da ministrstvo ni pridobilo pravnih rešitev, ki bi mu bile v pomoč pri pripravi predlogov sprememb za odpravo neprofitnih najemnin oziroma pri spremembi sklenjenih pogodb za neprofitni najem v pogodbe za stroškovni najem že oddanih stanovanj, kar bi bil osnovni pogoj za odpravo neprofitne najemnine¹⁸⁸ (več o tem v točki 2.2.4.1.b).

2.2.2.1.d V ReNSP15-25 je določeno, da naj bi ministrstvo v letih 2016 in 2017 pripravilo besedilo členov sprememb SZ-1, ki se bodo nanašale na najemninsko politiko. Razdrobljen sistem subvencioniranja neprofitnega in tržnega najema naj bi se združil v enoten stanovanjski dodatek, namenjen korigiranju plačilne sposobnosti kritja stroškov najema ekonomsko šibkejšega prebivalstva. Ugotovili smo, da je ministrstvo pripravilo osnutek SZ-2, v katerega je vključilo določbe glede odprave neprofitne najemnine ter uvedbe stroškovne najemnine in stanovanjskega dodatka (Tabela 22), ampak šele v septembru 2019 in ne v letu 2016, kot je bilo načrtovano v ReNSP15-25 (več o tem v točki 2.2.2.1.a), vendar osnutek SZ-2, ki je vseboval te predloge, ni bil sprejet. Dne 19. 6. 2021 je začel veljati SZ-1E, ki ni odpravil neprofitnega najema in ni uvedel stanovanjskega dodatka (več o tem v točki 2.1.3.1.b).

¹⁸⁷ SZ-1E določa vrednost točke, ki bo od 1. 4. 2024 znašala 3,50 EUR (Tabela 22).

¹⁸⁸ Spremembo že sklenjenih pogodb za neprofitni najem v stroškovni najem je brez kakršnihkoli sprememb v predpisih izvedla družba NS PIZ. Ta je imela leta 2011 za oddajanje z neprofitno najemnino 2.983 stanovanj in za oddajanje s tržno oziroma stroškovno najemnino 87 stanovanj. Leta 2015 je oddajala vseh svojih 3.067 stanovanj le s tržno oziroma stroškovno najemnino. NS PIZ ni družba, ki bi poslovala po predpisih, ki veljajo za javne sklade, temveč je družba, ki posluje skladno z ZGD-1 in opravlja dejavnost, ki se opravlja na trgu zaradi pridobivanja dobička.

Pojasnilo ministrstva

Prehod na stroškovno najemnino je še vedno v načrtu systemske prenove stanovanjske zakonodaje, medtem ko uvedba stanovanjskega dodatka do izteka ReNSP15-25 ne bo izvedena, saj bi zahtevala administrativno zahtevno prenovo sistema in porazdelitev teh sredstev ne bi bila ciljno usmerjena k socialno ogroženim. V trenutni situaciji je bolj pomembno, da se razpoložljiva sredstva usmerjajo v krepitev fonda javnih najemnih stanovanj in ne v uvedbo stanovanjskega dodatka.

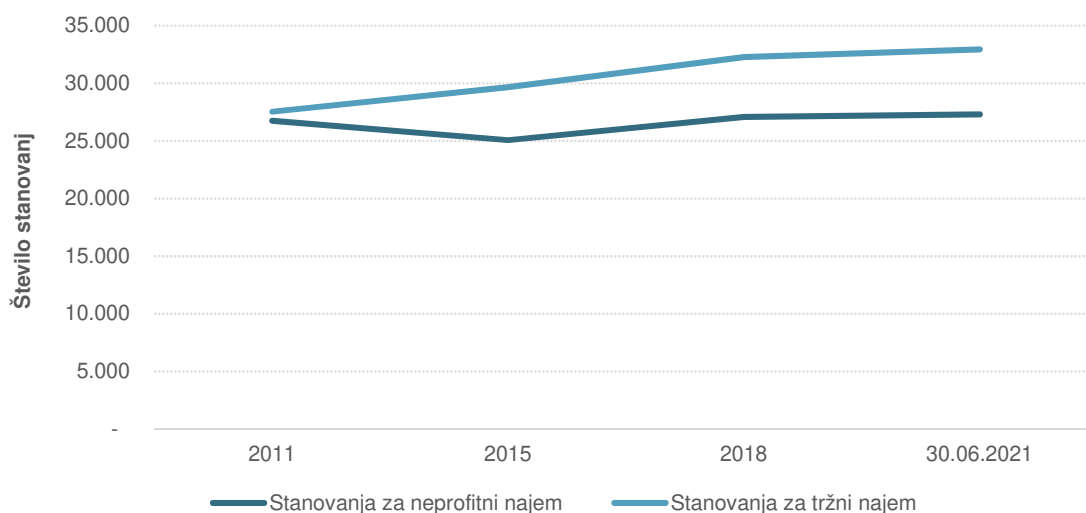
V ReNSP15-25 je predvideno, da bo ministrstvo pripravilo metodo izračunavanja stroškovne najemnine in na tej osnovi potrebne spremembe zakonodaje, prehod na sistem zaračunavanja stroškovne najemnine pa bo spremljala vpeljava stanovanjskega dodatka. Zato mora ministrstvo ob prehodu na stroškovno najemnino vzporedno uveljaviti tudi uvedbo stanovanjskega dodatka, ki bo del socialne politike MDDSZ in bo veljal za vse upravičence do javnih najemnih stanovanj (več o tem v točki 2.2.2.1.d).

Priporočilo ministrstvu

Ministrstvu priporočamo, naj ob prenovi stanovanjske zakonodaje za javna najemna stanovanja uvede stroškovno najemnino in stanovanjski dodatek ter določi metodologijo za njuno oblikovanje.

2.2.2.1.e SSRS in njegovi odvisni družbi Spekter in Stanovanjsko podjetje d.o.o., nekatere občine, občinski stanovanjski skladi, NSO in družbe v lasti občin ter NS PIZ oddajajo stanovanja v najem tako po neprofitni kot tudi po tržni najemnini. Slika 14 prikazuje število najemnih stanovanj, ki jih naštetih subjekti oddajajo po neprofitni in tržni najemnini za leta 2011, 2015, 2018 in 2021.

Slika 14 Skupno število najemnih stanovanj SSRS in njegovih odvisnih družb¹⁾, občin, občinskih stanovanjskih skladov, NSO²⁾, družb v lasti občine³⁾ ter NS PIZ glede na vrsto najemnine



Opomba: ¹⁾ Spekter, Stanovanjsko podjetje d.o.o.

²⁾ PSS Ptuj d.o.o., OOO Celje - nepremičnine in storitve d.o.o., Nepremičnine Celje d.o.o., Zarja d.o.o. Novo mesto, Stanovanjsko podjetje Konjice d.o.o.

³⁾ Rudar Senovo d.o.o.

Vir: podatki SSRS, NS PIZ in anketa računskega sodišča.

Kot prikazuje Slika 14, se je delež najemnih stanovanj, ki jih občine, stanovanjski skladi in NSO oddajajo po tržni najemnini, od leta 2011 do leta 2021 povečal z 2,8 % na 17,1 % vseh obravnavanih najemnih stanovanj (s 782 stanovanj¹⁸⁹ leta 2011 na 5.645 stanovanj leta 2021), medtem ko se je delež najemnih stanovanj, ki jih oddajajo po neprofitni najemnini, v enakem obdobju zmanjšal s 97,2 % na 82,9 % (število stanovanj se je sicer povečalo s 26.750 na 27.295 stanovanj).

Vlada je sprejela metodologijo za oblikovanje neprofitne najemnine.¹⁹⁰ Tržna najemnina za najemna stanovanja občin, stanovanjskih skladov in NSO ni regulirana, zato po naši oceni ni zagotovljena enakopravna obravnava vseh najemnikov javnih najemnih stanovanj.

SSRS določa tržno najemnino s posebnim sklepom o stanovanjski najemnini, ki je izračunana za vsako stanovanje na posamezni lokaciji ter je razvidna iz seznama, ki je objavljen na spletni strani SSRS¹⁹¹. SSRS za oddajo stanovanj po tržni najemnini v obdobju, na katero se nanaša revizija, ni imel z internim aktom določene metodologije za njeno oblikovanje.

Ukrep SSRS

SSRS je 10. 2. 2022 sprejel Metodologijo izračuna najemnin za javna najemna stanovanja Stanovanjskega sklada Republike Slovenije, javnega sklada, v kateri je določena formula za izračun tržne najemnine. Najemnina za posamezno stanovanje se izračuna iz osnove za izračun najemnine z uporabo dodatnega korekcijskega faktorja (glede na tržne razmere, višino nabavne vrednosti, urbanistične in arhitekturne pogoje, lokacijski faktor) ter z letno stopnjo 4,68 %. Mesečna najemnina je 1/12. Osnovo za izračun višine najemnine predstavlja nabavna vrednost posameznega stanovanja s pripadajočimi deli. Pri projektih lastne gradnje se upošteva investicijska vrednost, pri nakupu nabavna vrednost, pri prekvalifikaciji stanovanja je dopustna osnova vrednost po vrednotenju GURS v primerih, ko nabavna vrednost ne odraža ustrezne osnove za izračun najemnin. Dopustno je odstopanje pri oblikovanju najemnine do +/- 10 %, kar se poda v obrazložitvah pri sklepu o določitvi najemnine.

2.2.2.2 Shema za mlade

ReNSP15-25 navaja naslednje razloge in namene izvajanja ukrepov:

- mladim je stanovanjski trg manj naklonjen, saj visoke cene nepremičnin in otežen dostop do finančnih virov mladim otežujejo prehod v lastno stanovanje, prav tako je mladim onemogočen nakup stanovanja zaradi finančnega rizika, ki ga prinašata nakup stanovanja in dolgoročno zadolževanje;
- predlagana je izgradnja stanovanjskih skupnosti za mlade, ki predstavlja cenovno ugodnejši in privlačen način bivanja za mlade, ni pa takšna oblika bivanja namenjena dolgoročni stanovanjski oskrbi;

¹⁸⁹ Za družbi Spekter in Stanovanjsko podjetje d.o.o. nimamo podatka.

¹⁹⁰ Uredba o metodologiji za oblikovanje neprofitne najemnine in določitvi višine subvencij najemnin.

¹⁹¹ Splošni pogoji za oddajo stanovanj v najem, št. 47833-145/2017 z dne 7. 11. 2017.

- predlagano je zagotavljanje ugodnih najemnih stanovanj tako, da bo SSRS zagotavljal cenovno ugodna stanovanja za mlade in njihove družine do določene starosti;
- predlagana je uvedba novega upravljskega instrumenta – najem s kasnejšim odkupom in deljeno lastništvo stanovanja kot javno-zasebno partnerstvo z namenom optimizacije stanovanjskega fonda glede na potrebe uporabnikov in stroške vzdrževanja in upravljanja s celotnim fondom.

Tabela 26 prikazuje izvedbo oziroma ustreznost izvedenih aktivnosti ministrstva in SSRS za ukrep Shema za mlade.

Tabela 26 Izvedba aktivnosti in ustreznost njihove izvedbe za ukrep Shema za mlade v obdobju, na katero se nanaša revizija

Aktivnost	Opis aktivnosti	Izvedena	Ustrezno izvedena	Opis neustreznosti izvedbe	Točka v poročilu
Zagotovitev ponudbe cenovno ugodnih stanovanj za mlade, ki prvič rešujejo stanovanjsko vprašanje	<ul style="list-style-type: none"> SSRS zagotovi nekaj stanovanj za pilotni projekt, kjer se preveri interes mladih 	✓	–	<ul style="list-style-type: none"> izvedba leta 2017 	2.2.2.2.a
	<ul style="list-style-type: none"> priprava sheme na podlagi izkušenj iz pilotnega projekta aktivno promoviranje zagotavljanje zadostne ponudbe na področjih, kjer je povpraševanje poročanje ministrstvu 	✓	–	<ul style="list-style-type: none"> shema ni pripravljena – izveden le pilotni projekt ni predstavnikov drugih NSO ni poročanja 	2.2.2.2.b
	<ul style="list-style-type: none"> priprava mehanizmov za financiranje izgradnje ali nakupa najemnih stanovanj za mlade 	✓	✓	IZVEDENO	2.2.2.2.c 2.2.2.2.d
Izgradnja stanovanjskih skupnosti za mlade	<ul style="list-style-type: none"> priprava pilotnega projekta v obliki javno-zasebnega partnerstva spremljanje izvedbe projekta izvedba analize projekta in poročanje ministrstvu 	✓	–	<ul style="list-style-type: none"> izvedba leta 2017 občine niso sodelovale ni v obliki javno-zasebnega partnerstva 	2.2.2.2.e
	<ul style="list-style-type: none"> priprava sheme na podlagi izkušenj iz pilotnega projekta aktivno promoviranje zagotavljanje zadostne ponudbe na področjih, kjer je povpraševanje poročanje ministrstvu 	–	–	<ul style="list-style-type: none"> shema ni pripravljena – izveden je le pilotni projekt ni aktivne promocije ni zadostne ponudbe 	2.2.2.2.f
	<ul style="list-style-type: none"> priprava mehanizmov za financiranje izgradnje bivalnih skupnosti¹⁾ 	✓	✓	IZVEDENO	2.2.2.2.e
Najem s kasnejšim odkupom	<ul style="list-style-type: none"> preveriti povpraševanje po takem instrumentu SSRS skupaj z ministrstvom pripravi instrument s potrebnimi spremembami zakonodaje, ki doseganju najemniku omogoča prodajo stanovanja po ugodnejši ceni vsako prodano javno stanovanje je treba nadomestiti z novim 	–	–	<ul style="list-style-type: none"> ni pravnih podlag za izvajanje najema s kasnejšim odkupom in nadomeščanja prodanih stanovanj 	2.2.2.2.g
Deljeno lastništvo stanovanja	<ul style="list-style-type: none"> preveriti povpraševanje po takem instrumentu s pilotnim projektom se na nekaj stanovanjih preveri primernost ukrepa 	–	–	<ul style="list-style-type: none"> aktivnosti ne izvaja SSRS, temveč jo izvaja JSS MOL 	2.2.2.2.h

Opomba: ¹⁾ Pojem bivalne skupnosti niti v ReNSP15-25 niti v predpisih ni pojasnjen. V 6. členu SZ-1 je pojasnjen le pojem bivalne enote – stanovanjske enote v vseh vrstah stanovanjskih stavb za posebne namene so bivalne enote.

Vir: ReNSP15-25, dokumentacija vlade, ministrstva, MDDSZ in SSRS.

2.2.2.2.a V ReNSP15-25 je določeno, da naj bi SSRS leta 2015 v okviru svojih prostih kapacitet zagotovil nekaj stanovanj za pilotni projekt, kjer se preveri interes mladih, ki prvič rešujejo

stanovanjsko vprašanje. SSRS je objavil 3 javne razpise za mlade, stare od 18 do 29 let, ki prvič rešujejo stanovanjsko vprašanje, in sicer za potrebe skupinskega najema za mlade. SSRS je za namen tega pilotnega projekta iz svoje kvote stanovanj izvzel za prvi javni razpis 11 stanovanj, za drugi javni razpis 7 stanovanj in za tretji javni razpis 6 stanovanj. Stanovanja SSRS so bila na različnih lokacijah po Sloveniji. Po stanju na dan 31. 12. 2020 je bilo oddanih 8 postelj od 17 postelj v 7 stanovanjih. Izvedba pilotnega projekta je bila leta 2017 in ne v letu 2015 oziroma 2016, kot je bilo prvotno načrtovano.

2.2.2.2.b V ReNSP15-25 je določeno, da naj bi SSRS (skupaj z NSO in drugimi) za mlade, ki prvič rešujejo stanovanjsko vprašanje, leta 2016 pripravil shemo na podlagi izkušenj iz pilotnega projekta (več v točki 2.2.2.2.a), jo aktivno promoviral, zagotovil zadostno ponudbo na področjih, kjer je povpraševanje, in poročal ministrstvu. Priprava pilotnega projekta za zagotavljanje cenovno ugodnih stanovanj za mlade, ki prvič rešujejo stanovanjsko vprašanje, je bila med drugim naloga delovne skupine za mlade¹⁹², ki so jo sestavljali predstavniki ministrstva, SSRS, Urada Republike Slovenije za mladino, Mladinskega sveta, Študentske organizacije Slovenije, Skupnosti občin Slovenije, Združenja mestnih občin Slovenije in Združenja občin Slovenije, med člani pa ni bilo predstavnikov NSO. V primeru pozitivnih učinkov projekta naj bi se projekt ali njegovi deli uvrstili v sistemsko ureditev na področju ReNSP15-25. Delovna skupina za mlade se je sestala 4-krat. Člani delovne skupine so ugotovili, da med mladimi kljub neprofitni najemnini in opremljenosti stanovanj ni velikega interesa za njihov najem. Delovna skupina za mlade na podlagi izkušenj iz pilotnega projekta ni pripravila sheme za mlade in ni poročala ministrstvu, kot je predvideno v ReNSP15-25.

2.2.2.2.c V ReNSP15-25 je določeno, da naj bi SSRS leta 2016 pripravil mehanizme za financiranje izgradnje ali nakupa najemnih stanovanj za mlade, ki prvič rešujejo stanovanjsko vprašanje. SSRS je že leta 2012 objavil Javni poziv za nakup stanovanj¹⁹³, ki ga je leta 2017 razširil še na nakup zemljišč za gradnjo stanovanj¹⁹⁴. Javni poziv je bil z dne 31. 12. 2020 zaključen. V skladu z določili javnega poziva so bili v letih 2019 in 2020 s sklepi Nadzornega sveta SSRS potrjeni nakupi stanovanj in zemljišč v skupnem znesku 35,2 milijona EUR.¹⁹⁵ SSRS je julija 2021 ponovno objavil Javni poziv za nakup stanovanj in zemljišč za gradnjo stanovanj v letih 2021 in 2022¹⁹⁶.

2.2.2.2.d SSRS je omogočil, da se namenska stanovanja (med katerimi so tudi stanovanja za mlade in bivalne enote) pridobijo tudi prek Programa sofinanciranja zagotavljanja javnih najemnih stanovanj v letih 2016 do 2020¹⁹⁷. Program je bil z dne 31. 12. 2020 zaključen. V skladu z določili programa je

¹⁹² Sklep o imenovanju ministrice za okolje in prostor z dne 14. 4. 2016.

¹⁹³ Uradni list RS, št. 38/12 in 80/12.

¹⁹⁴ Uradni list RS, št. 40/17, 56/17, 9/20 in 10/20-popr.

¹⁹⁵ Do leta 2020 je bilo zaključenih 9 projektov, na podlagi katerih je SSRS pridobil 101 javno najemno stanovanje, in sicer v občinah Slovenj Gradec, Lenart, Radenci, Mozirje, Gornja Radgona, Mežica, Sveta Ana in Brežice, ter zemljišče v Kopru, kjer bo SSRS razvijal lastni projekt izgradnje 90 javnih najemnih stanovanj. V izvajanju je še 7 projektov v občinah Kočevje, Slovenska Bistrica, Črnomelj ter 2 projekta v Slovenj Gradcu, Murski Soboti in Podčetrtku, kjer bo zgrajenih 214 javnih najemnih stanovanj ter 27 oskrbovanih stanovanj. Prav tako je SSRS v postopku pridobivanja zemljišč za gradnjo na lokacijah v občinah Izola in Lendava, kjer je predvidena izgradnja 30 oziroma do 100 javnih najemnih stanovanj. Z nakupi prek javnega poziva bo SSRS pridobil 342 novih javnih stanovanj ter 3 zemljišča, primerna za razvoj lastnih projektov.

¹⁹⁶ Uradni list RS, št. 105/21.

¹⁹⁷ Uradni list RS, št. 41/16, 88/16 in 10/19.

bilo dodeljeno 34,6 milijona EUR za sofinanciranje 12 investicijskih projektov.¹⁹⁸ SSRS je julija 2021 ponovno objavil Program sofinanciranja zagotavljanja javnih najemnih stanovanjskih enot v letih 2021 in 2022¹⁹⁹, ki velja do 31. 12. 2022. Oblike sofinanciranja investicijskih projektov za pridobivanje novih javnih najemnih stanovanjskih enot so:

- posojilo;
- soinvestiranje (sodelovanje SSRS z lokalnimi skupnostmi, javnimi nepremičninskimi skladi, NSO in ostalimi pravnimi osebami javnega in zasebnega prava) in
- posojilo in soinvestiranje (kombinacija oblik, več o tem v točki 2.2.4.1.a).

SSRS oddaja stanovanja na različnih lokacijah na območju Republike Slovenije v najem²⁰⁰ na podlagi Javnega razpisa za oddajo stanovanj v najem²⁰¹. Seznam stanovanj in lokacije SSRS na podlagi objave tega razpisa sprotno dopolnjuje, ažurira in objavlja na spletnem naslovu SSRS. V javnem razpisu so določene naslednje prednostne kategorije: mlade družine²⁰², družine z osnovnošolskim otrokom²⁰³, družine²⁰⁴, mlade osebe²⁰⁵ in ostali. Pravice in dolžnosti pogodbenih strank pri sklepanju najemnega razmerja so določene s Splošnimi pogoji za oddajo stanovanj v najem²⁰⁶.

Ugotovili smo, da je bila aktivnost izvedena.

2.2.2.2.e V ReNSP15-25 je določeno, da naj bi SSRS (skupaj z občinami in drugimi) leta 2016 z namenom izgradnje stanovanjskih skupnosti za mlade pripravil pilotni projekt v obliki javno-zasebnega partnerstva, spremljal izvedbo projekta, analiziral projekt in poročal ministrstvu. SSRS je pridobil zemljišča za potrebe izvedbe projekta izgradnje stanovanjske skupnosti za mlade na podlagi sklepa vlade²⁰⁷ in pogodbe o brezplačnem prenosu nepremičnine v last SSRS²⁰⁸. SSRS je v prvi polovici leta 2021 zaključeval z gradnjo objekta Skupnost za mlade Gerbičeva v Ljubljani. Gre za pilotni projekt s ciljem povečanja osamosvojitve mladih med 18. in 29. letom starosti po zaključku šolanja, ki se prvič soočajo z reševanjem stanovanjskega problema. V objektu je 109 bivalnih enot

¹⁹⁸ Do leta 2020 je bilo zaključenih 5 projektov, s katerimi se je pridobilo 81 javnih najemnih stanovanj. V izvajanju je še 7 projektov, s katerimi se bo pridobilo 575 javnih najemnih stanovanj. S sofinanciranjem SSRS iz programa bo v občinah zagotovljenih 656 novih javnih stanovanj.

¹⁹⁹ Uradni list RS, št. 105/21.

²⁰⁰ Najemnina za stanovanja je določena s strani SSRS s posebnim sklepom o stanovanjski najemnini in je izračunana za vsako stanovanje na posamezni lokaciji ter je razvidna iz objavljenega seznama stanovanj.

²⁰¹ Št. 4231-2/13 z dne 6. 2. 2013, s spremembami z dne 4. 4. 2013, 17. 7. 2013, 30. 8. 2013 in 22. 6. 2015 ter št. 47833-145/2017 z dne 1. 8. 2017, s spremembami z dne 7. 11. 2017 in 11. 1. 2018.

²⁰² Med njimi imajo prednost mlade družine z več otroki, pri čemer se 3 otroci ali več otrok štejejo enako. Za mlado družino se šteje družina, v kateri vsaj 1 otrok v času prijave še ni šoloobvezen. Enako velja za enostarševske družine.

²⁰³ Med njimi imajo prednost družine z več otroki. Za družino z osnovnošolskim otrokom se šteje družina z vsaj 1 osnovnošolskim otrokom. Enako velja za enostarševske družine.

²⁰⁴ Med njimi imajo prednost družine z več otroki. Za družino se šteje družina z vsaj 1 otrokom, ki ga je družina dolžna preživljati. Šteje se, da so starši dolžni preživljati svoje otroke do polnoletnosti oziroma če se otrok redno šola, pri čemer se za to šteje tudi vpis na izredni študij, do dopolnjenega 26. leta starosti. Enako velja za enostarševske družine.

²⁰⁵ Za mlado osebo se šteje prosilec do 29. leta starosti.

²⁰⁶ Št. 47833-145/2017 z dne 1. 8. 2017.

²⁰⁷ Št. 47803-84/2017/6 z dne 18. 10. 2017.

²⁰⁸ Z dne 15. 11. 2017.

5 različnih tipov glede na velikost oziroma število ležišč. SSRS je objavil Javni razpis za oddajo postelj in parkirnih mest²⁰⁹, Javni poziv zbiranja ponudb za oddajo dnevnega medgeneracijskega centra v najem – Skupnost za mlade Gerbičeva v Ljubljani in Javni poziv zbiranja ponudb za oddajo parkirnih mest "Zelena mobilnost" v najem v Skupnosti za mlade Gerbičeva v Ljubljani. Načrtovana vrednost projekta je 7.710.000 EUR z DDV,²¹⁰ SSRS je skupnost za mlade zagotovil z lastnimi viri in z zadolžitvijo pri Razvojni banki Sveta Evrope (CEB)²¹¹. Do 30. 6. 2021 je bila stopnja realizacije projekta 95 % in znaša 6.796.505 EUR z DDV. Ugotovili smo, da priprava pilotnega projekta ni bila izvedena leta 2016 temveč 2017, da občine niso sodelovale pri izvedbi pilotnega projekta in da projekt ni bil izveden v obliki javno-zasebnega partnerstva, saj SSRS ni objavil javnega poziva za izvedbo projekta v obliki javno-zasebnega partnerstva.

2.2.2.2.f V ReNSP15-25 je določeno, da naj bi SSRS in ministrstvo (skupaj z občinami, NSO, in ostalimi) leta 2017 pripravila shemo na podlagi izkušenj iz pilotnega projekta izgradnje stanovanjske skupnosti za mlade, jo aktivno promovirala, zagotovila zadostno ponudbo na področjih, kjer je povpraševanje, in poročala ministrstvu. Naloga delovne skupine za mlade, predstavljene v točki 2.2.2.2.b, je bila med drugim priprava pilotnega projekta zagotavljanja stanovanjskih skupnosti za mlade, vendar so samo predstavniki SSRS predlagali projekt, ki bi se nanašal na zagotavljanje stanovanjskih skupnosti za mlade. Ugotovili smo, da shema izgradnje stanovanjske skupnosti za mlade na podlagi izkušenj iz pilotnega projekta ni bila pripravljena.

2.2.2.2.g V ReNSP15-25 je določeno, da naj bi SSRS, ministrstvo in druge NSO leta 2016 preverile interes po najemu s kasnejšim odkupom. SSRS naj bi skupaj z ministrstvom pripravil instrument s potrebnimi spremembami zakonodaje, ki dosedanjemu najemniku omogoča prodajo stanovanja po ugodnejši ceni in da se vsako prodano javno stanovanje nadomesti z novim. V Javnem razpisu za oddajo stanovanj v najem je določeno, da SSRS lahko skladno z veljavno zakonodajo in akti svojega poslovanja za posamezna stanovanja, ki so predmet oddaje, omogoči odkup iz najema, pri čemer opredeli način in pogoje prodaje ter jih javno objavi. SSRS je pri najemnikih stanovanj s tržno najemnino preveril povpraševanje oziroma interes za odkup stanovanj, večjih od 100 m², na določenih lokacijah, ki pa ni bil izkazan zaradi nedorečenih pogojev, saj manjkajoče zakonske določbe, ki bi bile podlaga za tovrsten odkup, niso bile sprejete. Aktivnost najema s kasnejšim odkupom najemnega stanovanja v obdobju od leta 2016 do leta 2020 se na SSRS ni izvajala, saj v stanovanjski ali drugi zakonodaji niso bile sprejete ustrezne podlage. Veljavni predpisi o razpolaganju s stvarnim premoženjem države in lokalnih skupnosti zavezujejo javne stanovanjske sklade k uporabi predpisanih metod razpolaganja, med katerimi pa ni možnosti najema s kasnejšim odkupom. SSRS je ministrstvo opozarjal, da je treba zakonsko urediti najem s kasnejšim odkupom. Osnutek SZ-2 in sprejeti SZ-1E ne vsebujeta določb, ki bi urejale najem s kasnejšim odkupom javnega najemnega stanovanja, zato načrtovanih aktivnosti ni bilo mogoče izvajati.

Iz poročila o izvajanju ReNSP15-25 izhaja, da se v Sloveniji soočamo z izrazitim deficitom javnih najemnih stanovanj, zato se je priporočljivo osredotočiti na pridobivanje dodatnih javnih najemnih stanovanj, podporni instrument – najem s kasnejšim odkupom pa se lahko začne implementirati ob

²⁰⁹ Na spletni strani SSRS dne 22. 6. 2021.

²¹⁰ Vrednost je povzeta iz veljavnega investicijskega programa vključno z internimi korekcijami.

²¹¹ Po pogodbi iz leta 2019 z Razvojni banko Sveta Evrope (angl.: Council of Europe Development Bank).

doseženem povpraševanju po javnih najemnih stanovanjih. Ker potrebe do izteka obdobja ReNSP15-25 ne bodo zadoščene, izvajanje ukrepa najema s kasnejšim odkupom ni smiselno.

2.2.2.2.h V ReNSP15-25 je določeno, da naj bi SSRS leta 2016 preveril povpraševanje po deljenem lastništvu stanovanj in s pilotnim projektom na nekaj stanovanjih preveril primernost ukrepa. SSRS aktivnosti deljenega lastništva stanovanj kot javno-zasebno partnerstvo v obdobju od leta 2016 do leta 2020 ni izvajal. V primeru deljenega lastništva stanovanj namreč obstaja veliko možnosti za konflikte glede delitve stroškov, izkazovanja lastništva in nejasnosti v primerih, ko eden od lastnikov želi odkupiti/odprodati nepremičnino. Predhodno bi bilo treba pravno urediti deljeno lastništvo kot javno-zasebno partnerstvo, saj sedanja stanovanjska zakonodaja ali Zakon o javno-zasebnem partnerstvu²¹² ne omogočata takega partnerskega projekta. Zakonodaja, ki ureja najemna ali lastniška razmerja, pa ni bila dopolnjena tako, kot je predvideno v ReNSP15-25, da bi javnemu solastniku nudila dovolj hitre in učinkovite instrumente zaščite v primeru neplačevanja zasebnega solastnika, možnost posebnega komercialnega zavarovanja za kritje stroškov morebitne prisilne izselitve ali izpraznitveni nalog (več o tem v točki 2.2.1.1.a). Osnutek SZ-2 in sprejeti SZ-1E ne vsebujeta določb, ki bi urejale deljeno lastništvo stanovanja. Iz letnih poročil JSS MOL za obdobje od leta 2015 do leta 2020²¹³ je razvidno, da so bili vsako leto objavljeni javni razpisi po modelu nakupa stanovanj v obliki deljenega lastništva v javno-zasebnem partnerstvu in realizirani nakupi, in sicer 2 nakupa leta 2015, v letih 2016, 2018, 2019 in 2020 pa 1 nakup. Aktivnosti ne izvaja SSRS temveč JSS MOL.

Iz poročila o izvajanju ReNSP15-25 izhaja, da tako kot izvajanje ukrepa najema s kasnejšim odkupom tudi ni smiselno izvajanje ukrepa deljenega lastništva stanovanj kot javno-zasebno partnerstvo, ker "se soočamo z deficitom javnih najemnih stanovanj in je priporočljivo osredotočiti absorpcijske kapacitete SSRS ter občinskih stanovanjskih skladov na pridobivanje dodatnih javnih najemnih stanovanj; predmetni podporni instrumenti izvajanja stanovanjske politike pa se lahko začnejo implementirati ob doseženem povpraševanju po javnih najemnih stanovanjih".

2.2.2.3 Primerno bivalno okolje za starejše

ReNSP15-25 navaja naslednje razloge in namene izvajanja nujnih ukrepov:

- slovensko prebivalstvo se stara, delež starejših od 65 let je v letu 2013 presegel 17 % in naj bi se leta 2030 povečal na 25 % in leta 2060 na več kot 30 %;
- bivanjske potrebe starejše populacije so specifične in povezane s socialnim in zdravstvenim stanjem teh oseb;
- starejši prebivalci so še posebej izpostavljeni tveganju revščine, zlasti ženske, ki živijo v enočlanskih gospodinjstvih;
- predlagano je sobivanje starejših oseb v večjih ali skupinskih gospodinjstvih z namenom odpravljanja stanovanjske revščine starejših oseb;

²¹² Uradni list RS, št. 127/06.

²¹³ [URL: <https://www.jssmol.si/o-nas/zakonodaja>], 3. 8. 2022.

- predlagana je izgradnja, prenova ali prilagoditev stanovanj v bližini dnevnih centrov starejših ali v bližini oskrbnih središč, kar bi prispevalo k večji kakovosti bivanja in socialne vključenosti;
- predlagana je možnost odkupa stanovanja z doživljenjsko rento s strani javnega stanovanjskega sklada, kar prispeva k izboljšanju kakovosti stanovanjskega fonda, odpravljanju stanovanjske revščine in povečanju javnega najemnega stanovanjskega fonda.

Tabela 27 prikazuje izvedbo oziroma ustreznost izvedenih aktivnosti ministrstva in SSRS za ukrep Primerno bivalno okolje za starejše.

Tabela 27 Izvedba aktivnosti in ustreznost njihove izvedbe za ukrep Primerno bivalno okolje za starejše v obdobju, na katero se nanaša revizija

Aktivnost	Opis aktivnosti	Izvedena	Ustrezno izvedena	Opis neustreznosti izvedbe	Točka v poročilu
Izgradnja stanovanjskih skupnosti za starejše	<ul style="list-style-type: none"> • priprava pilotnega projekta v obliki javno-zasebnega partnerstva • spremljanje izvedbe projekta • izvedba analize projekta in poročanje ministrstvu 	–	–	<ul style="list-style-type: none"> • pilotni projekt ni bil izveden • spremljanje izvedbe in analiza projekta nista bila izvedena 	2.2.2.3.a
	<ul style="list-style-type: none"> • priprava sheme na podlagi izkušenj iz pilotnega projekta • aktivno promoviranje • zagotavljanje zadostne ponudbe na področjih, kjer je povpraševanje • poročanje ministrstvu 	–	–	<ul style="list-style-type: none"> • shema ni pripravljena • aktivna promocija le obstoječih oblik skupnosti za starejše 	2.2.2.3.b
	<ul style="list-style-type: none"> • priprava mehanizmov za financiranje izgradnje bivalnih skupnosti 	✓	✓	IZVEDENO	2.2.2.3.a 2.2.2.3.c
Odkup stanovanja z doživljenjsko rento	<ul style="list-style-type: none"> • priprava pilotnega projekta v obliki javno-zasebnega partnerstva • spremljanje izvedbe projekta • izvedba analize projekta in poročanje ministrstvu • zagotavljanje sredstev za aktivno promoviranje sheme 	–	–	<ul style="list-style-type: none"> • pilotni projekt ni bil izveden • spremljanje izvedbe in poročanje nista bila izvedena • SSRS ne izvaja aktivnosti • sheme ni, zato ni promocije 	2.2.2.3.d

Vir: ReNSP15-25, dokumentacija vlade, ministrstva, MDDSZ in SSRS.

2.2.2.3.a V ReNSP15-25 je določeno, da naj bi SSRS, občine in ostali leta 2016 z namenom izgradnje stanovanjskih skupnosti za starejše pripravili pilotni projekt v obliki javno-zasebnega partnerstva, spremljali izvedbo projekta, analizirali projekt in poročali ministrstvu. SSRS je že pred veljavnostjo ReNSP15-25 objavil Javni razpis – program za sofinanciranje projektov pridobivanja oskrbovanih stanovanj za starejše in domov za ostarele²¹⁴. SSRS je nadaljeval z mehanizmi za financiranje

²¹⁴ Uradni list RS, št. 71/12, 110/13, 94/14 in 88/16. Veljal do 27. 10. 2017.

izgradnje stanovanjskih skupnosti za starejše in objavil Program sofinanciranja zagotavljanja stanovanjskih enot za starejše osebe v letih 2017 do 2020²¹⁵. Programa sta bila namenjena sofinanciranju stanovanjskih enot za starejše ljudi v domovih za starejše občane, oskrbovanih stanovanjih in tudi v centrih dnevnega varstva za starejše osebe. Možni sta bili 2 obliki sofinanciranja, in sicer dolgoročno posojilo²¹⁶ in soinvestitorstvo²¹⁷. Na program so se lahko prijaviли: občine ali njihovi proračunski skladi, javni nepremičninski skladi, pravne osebe, vpisane v register NSO, in druge pravne osebe, ki izpolnjujejo zakonske zahteve za opravljanje dejavnosti s področja upravljanja z oskrbovanimi stanovanji in domovi za ostarele. Na podlagi prvega programa niso bile pridobljene nove stanovanjske enote za starejšo populacijo. Na podlagi drugega programa bo zagotovljeno 88 novih oskrbovanih najemnih stanovanj, od tega bo v lasti SSRS 38 stanovanj. Za izvajanje programa je bilo namenjeno 15 milijonov EUR, dodeljeno pa 4,5 milijona EUR sredstev. Zaradi manjšega števila vlog je Nadzorni svet SSRS sprejel sklep²¹⁸, da se 5 milijonov EUR iz tega programa prenese na Program sofinanciranja zagotavljanja javnih najemnih stanovanj v letih 2016 do 2020. SSRS je julija 2021 objavil Program sofinanciranja zagotavljanja stanovanjskih enot za starejše osebe v letih 2021 in 2022²¹⁹. Za izvajanje programa sta namenjena 2 milijona EUR. Pilotni projekt ni bil izveden, zato tudi ni bilo izvedeno spremljanje izvedbe projekta ter analiza projekta. Ugotovili smo, da noben projekt ni bil izveden v obliki javno-zasebnega partnerstva, saj SSRS ni prejel nobenega predloga – vloge za sodelovanje v obliki javno-zasebnega partnerstva (več o tem v točki 2.2.4.1.a).

2.2.2.3.b V ReNSP15-25 je določeno, da naj bi SSRS, ministrstvo, občine, NSO, nevladne organizacije in ostali leta 2018 pripravili shemo na podlagi izkušenj iz pilotnega projekta, jo aktivno promovirali, zagotovili zadostno ponudbo na področjih, kjer je povpraševanje, in poročali ministrstvu. Ministrica za okolje in prostor je sprejela sklep o imenovanju delovne skupine za starejše za zagotovitev primerne bivalnega okolja za starejše²²⁰ (v nadaljevanju: delovna skupina za starejše), ki so jo sestavljali predstavniki ministrstva, SSRS, MDDSZ, Odbora državnega zbora za zdravstvo, NS PIZ, Zveze društev upokojencev Slovenije, Skupnosti občin Slovenije, Združenja mestnih občin Slovenije in Združenja občin Slovenije. Naloga delovne skupine za starejše je bila priprava sheme najprimernejše oblike skupnosti ob upoštevanju demografskih in drugih sprememb. SSRS naj bi do 31. 12. 2017 pripravil predlog pilotnega projekta in predvidel konkretno možnost postavitve stanovanjske skupnosti v okolje. SSRS je v obdobju od leta 2017 do leta 2020 v okviru javnega razpisa izvedel več predstavitev in promocij programa sofinanciranja zagotavljanja stanovanjskih enot za starejše osebe tako pri javnih zavodih kot drugih upravičencih, vendar do sodelovanja v programu na podlagi teh predstavitev in promocij ni prišlo. Delovna skupina za starejše se je sestala 4-krat, vendar pilotni projekt ni bil izveden. Ministrstvo je v okviru delovne skupine za starejše začelo izvajati komunikacijski projekt Sobivamo, katerega cilj je bil zbrati in usmerjati informacije o izboljšanju bivanjskih razmer starejše populacije. Projekt je potekal med 20. 10. 2017 in 30. 9. 2018 in je v prvi fazi vključeval posvete v 11 mestnih občinah, na katerih so sodelovali člani delovne skupine za starejše kot tudi regionalni predstavniki društev, javnih zavodov ter drugi strokovni

²¹⁵ Uradni list RS, št. 59/17, 17/19 in 54/20. Veljal od 28. 10. 2017 do 31. 12. 2020.

²¹⁶ Za domove za starejše občane, oskrbovana stanovanja in centre dnevnega varstva za starejše osebe.

²¹⁷ Za nova oskrbovana stanovanja.

²¹⁸ Na 71. korespondenčni seji z dne 8. 10. 2020.

²¹⁹ Uradni list RS, št. 105/21.

²²⁰ Sklep o imenovanju št. 024-6/2017/1 (konstitutivna seja je bila 24. 4. 2017).

subjekti, ki se ukvarjajo z možnostjo kakovostnega bivanja starostnikov na lokalni ravni. V drugi fazi je projekt vključeval postavitev informacijskih točk na 17 izbranih lokacijah, med drugim tudi na SSRS, kjer so starejši prejeli več informacij o možnostih sobivanja in zagotavljanju prijaznega bivalnega okolja. SSRS je v projektu Sobivamo aktivno sodeloval – tako na posvetih v mestnih občinah kot tudi pri otvoritvi mreže informacijskih točk. Projekt ima svojo spletno in Facebook stran. Ker pilotni projekt ni bil izveden, ni bila pripravljena shema primerne bivalnega okolja za starejše. Izvedena je bila aktivna promocija le obstoječih oblik skupnosti za starejše.

2.2.2.3.c V ReNSP15-25 je določeno, da naj bi SSRS leta 2018 pripravil mehanizme za financiranje izgradnje bivalnih skupnosti za starejše. SSRS je mehanizme za financiranje izgradnje bivalnih skupnosti za starejše pripravil že pred veljavnostjo ReNSP15-25 in nato od leta 2017 naprej (več o teh mehanizmih v točki 2.2.2.3.a).

Poleg SSRS pripravlja mehanizme za financiranje izgradnje bivalnih skupnosti za starejše tudi NS PIZ. NS PIZ zagotavlja ponudbo najemnih stanovanj upokojujencem in drugim osebam, starejšim od 65 let. V NS PIZ ima od leta 1996 ZPIZ 100-odstotni poslovni delež. NS PIZ je družba z omejeno odgovornostjo, ki posluje skladno z ZGD-1 in ni organizirana kot javni sklad, niti ni vpisana v register NSO pri ministrstvu. NS PIZ je na dan 30. 6. 2021 lastnik 3.120 namenskih in oskrbovanih najemnih stanovanj po vsej Sloveniji. V letu 2015 je NS PIZ nameraval izvesti pilotni projekt bivalnih skupnosti, vendar do realizacije ni prišlo zaradi prevelikih odstopanj ponujene cene od cenitvene vrednosti predvidenega objekta. V obdobju od leta 2015 do leta 2017 je NS PIZ zgradil oziroma zagotovil 149 novih oskrbovanih stanovanj²²¹. V letih 2021 in 2022 načrtuje dokončanje 117 novih namenskih in oskrbovanih stanovanj²²². V pripravi je 127 novih namenskih in oskrbovanih stanovanj ter bivalna skupnost²²³. NS PIZ zagotavlja izgradnjo novih namenskih in oskrbovanih stanovanj ter bivalnih skupnosti za starejše na podlagi poziva za zbiranje zavezujočih ponudb za nakup stanovanj/večstanovanjskih stavb (zgrajenih ali v fazi gradnje oziroma projektiranja) in stavbnih zemljišč za gradnjo stanovanj.

2.2.2.3.d V ReNSP15-25 je določeno, da naj bi SSRS, javni stanovanjski skladi in NSO leta 2016 z namenom izvedbe odkupa stanovanj z doživljenjsko rento pripravili pilotni projekt v obliki javno-zasebnega partnerstva, spremljali izvedbo projekta, analizirali projekt in poročali ministrstvu ter zagotovili sredstva za aktivno promoviranje sheme. Naloga delovne skupine za starejše (več o tem v točki 2.2.2.3.b), ki pa ni bila realizirana, je bila med drugim tudi priprava možnosti odkupa stanovanj z doživljenjsko rento za ciljno skupino starejšega prebivalstva ter proučitev pravnih, dejanskih in finančnih okvirov za realizacijo tovrstnih odkupov. SSRS te aktivnosti ni izvajal z obrazložitvijo, da ni bila sprejeta ustrezna pravna podlaga za rentni odkup. Prav tako SSRS ni prejel nobenega predloga oziroma vloge za sodelovanje v obliki javno-zasebnega partnerstva. Pri tem pa iz letnih poročil JSS MOL za leta od 2015 do 2020 izhaja, da je JSS MOL vsako leto objavil javno povabilo za nakup stanovanj z ustanovitvijo dosmrtnih služnosti stanovanja in z izplačilom doživljenjske

²²¹ Po 30 oskrbovanih stanovanj v Ljubljani in Škofljici, 17 oskrbovanih stanovanj in center dnevni aktivnosti za starejše v Litiji, 60 oskrbovanih stanovanj v Izoli in 12 oskrbovanih stanovanj v Brežicah.

²²² 60 oskrbovanih stanovanj in medgeneracijski center na Bledu, 36 oskrbovanih stanovanj v Mariboru in 21 oskrbovanih ter namenskih stanovanj v Radljah ob Dravi.

²²³ 42 oskrbovanih in namenskih stanovanj v Kozini, 60 oskrbovanih stanovanj in 1 bivalna skupnost v Mariboru, 20 oskrbovanih stanovanj v Novem mestu in 4 namenska stanovanja v Radovljici.

mesečne rente zainteresiranim lastnikom stanovanj, starejšim od 65 let, po modelu rentnega odkupa stanovanja z doživljenjsko rento. Pozitivno je bila rešena 1 vloga, in sicer leta 2019. Tudi SS MONG je objavil javno povabilo za nakup stanovanj z ustanovitvijo dosmrtno služnosti stanovanja in z izplačilom doživljenjske mesečne rente²²⁴.

Ugotovili smo, da pilotni projekt odkupa stanovanj z doživljenjsko rento v obliki javno-zasebnega partnerstva ni bil izveden. Zato tudi ni bilo izvedeno spremljanje izvedbe projekta, analiza in poročanje o projektu. SSRS in NSO aktivnosti ne izvajajo, jih pa izvajata JSS MOL in SS MONG. Shema za odkup stanovanja z doživljenjsko rento ni, zato se tudi ne izvaja njena promocija.

2.2.2.4 Shema zagotavljanja namenskih stanovanjskih enot

ReNSP15-25 navaja naslednje razloge in namene izvajanja nujnih ukrepov:

- reševanje najtežjih socialnih stisk z začasno dodelitvijo bivalnih enot in reševanjem stanovanjskih težav najbolj ogroženih in ranljivih skupin prebivalstva, to je prebivalcev, ki ostanejo brez strehe nad glavo ali jim grozi brezdomstvo, in prebivalcev, ki živijo v izredno nevarnih razmerah (na primer ženske, ki so doživlele nasilje, pa tudi posamezniki, ki zaradi deložacije ali naravne nesreče ostanejo brez nastanitve);
- predlagana je zagotovitev 800 bivalnih enot;
- predlagano je, da lokalne skupnosti pri pridobivanju bivalnih enot prispevajo svoj vložek v obliki komunalno opremljenih zemljišč oziroma primernih stanovanjskih površin, potrebnih prenove.

Tabela 28 prikazuje izvedbo oziroma ustreznost izvedenih aktivnosti ministrstva in SSRS za zagotavljanje namenskih stanovanjskih enot.

²²⁴ Z dne 10. 9. 2021.

Tabela 28 Izvedba aktivnosti in ustreznost njihove izvedbe za ukrep Shema zagotavljanja namenskih stanovanjskih enot v obdobju, na katero se nanaša revizija

Aktivnost	Opis aktivnosti	Izvedena	Ustrezno izvedena	Opis neustreznosti izvedbe	Točka v poročilu
Shema zagotavljanja namenskih stanovanjskih enot	<ul style="list-style-type: none"> • vključitev potreb resorjev • vključitev potreb lokalnih skupnosti • določitev programa izvajanja sheme • določitev proračuna za izvajanje sheme – vključno s finančnimi viri 	✓	✓	IZVEDENO	2.2.2.4.a
Shema za zagotavljanje stanovanjskih enot za deložirane posameznike in družine	<ul style="list-style-type: none"> • pilotni projekt, na podlagi katerega bodo pripravljene celovite sistemske rešitve 	✓	✓	IZVEDENO	2.2.2.4.b

Vir: ReNSP15-25, dokumentacija vlade, ministrstva, MDDSZ in SSRS.

2.2.2.4.a V ReNSP15-25 je določeno, da naj bi SSRS z lokalnimi skupnostmi leta 2016 pripravil, leta 2017 pa začel izvajati shemo zagotavljanja namenskih stanovanjskih enot, v katero naj bi bile vključene potrebe resorjev in lokalnih skupnosti. Določen naj bi bil program in proračunska sredstva za izvajanje sheme za dolgoročno zagotavljanje namenskih stanovanjskih enot. Shema zagotavljanja namenskih stanovanjskih enot je navedena v obliki predlogov²²⁵ Projektnega sveta Pilotnega projekta podpore in pomoči družinam, ki so bile prisilno izseljene (več o tem v točki 2.2.2.4.b). Projektne svet predlaga občinam in javnim stanovanjskim skladom ter NSO, da z lastnimi sredstvi in/ali s pomočjo vsakokratnega razpisa SSRS v prihodnjem obdobju zagotovijo čim večje število najemnih stanovanj in bivalnih enot. SSRS je shemo zagotavljanja namenskih stanovanjskih enot izvajal na podlagi javnih razpisov – Program sofinanciranja zagotavljanja stanovanjskih enot za starejše osebe v letih 2017 do 2020²²⁶ in Program sofinanciranja zagotavljanja javnih najemnih stanovanj v letih 2016 do 2020²²⁷. SSRS spremlja potrebe po bivalnih enotah na podlagi anketnih vprašalnikov, poslanih lokalnim skupnostim²²⁸. Proračunska sredstva za izvajanje sheme za dolgoročno zagotavljanje namenskih stanovanjskih enot oziroma bivalnih enot niso določena v državnem proračunu, so pa določena v občinskih proračunih²²⁹.

2.2.2.4.b V ReNSP15-25 je določeno, da naj bi ministrstvo, MDDSZ in SSRS v obdobju od leta 2015 do 2017 izvedli pilotni projekt z namenom priprave celovite sistemske rešitve za zagotavljanje stanovanjskih enot za deložirane posameznike in družine. Ministrstvo in SSRS sta s humanitarnimi

²²⁵ Predlogi Projektnega sveta Pilotnega projekta podpore in pomoči družinam so zapisani v končnem poročilu Inštituta Republike Slovenije za socialno varstvo z dne 10. 4. 2020.

²²⁶ Več o tem v točki 2.2.2.3.a.

²²⁷ Več o tem v točki 2.2.2.2.c.

²²⁸ Ankete SSRS 2016 – 2017, 2018 – 2019, 2020 – 2021 o ugotavljanju potreb po vrstah stanovanjskega fonda v občinah – javna najemna stanovanja, druga najemna stanovanja, bivalne enote in oskrbovana stanovanja.

²²⁹ Vsaj tistih občin, ki so se prijavile na javne razpise SSRS.

organizacijami²³⁰ sklenila Dogovor o izvedbi podpore in pomoči družinam, ki so bile prisilno izseljene²³¹, in ga zaradi nenaseljenosti stanovanj s sklepom²³² razširila še na podporo in pomoč socialno najšibkejšim državljanom. V izvedbo se je vključila še Skupnost centrov za socialno delo. Dogovorjeno je bilo, da celovito neodvisno evalvacijo pilotnega projekta, ki bo podlaga za pripravo predlogov za sistemske rešitve, pripravi Inštitut Republike Slovenije za socialno varstvo v sodelovanju z ministrstvom in MDDSZ. Pilotni projekt podpore in pomoči družinam, ki so bile prisilno izseljene, se je izvajal od 22. 2. 2016 do 1. 7. 2019, ko je potekla brezplačna uporaba 11 stanovanj, ki jih je SSRS prejel v brezplačno uporabo²³³. S pomočjo donatorjev je bilo zbrano 22.000 EUR ter opremljeno 5 stanovanj. Izdana je bila tudi zgibanka Kaj storiti, da ne pride do deložacij. Prisilno izseljenim iz (ne)profitnih najemnih stanovanj ali lastnih stanovanj sta bili v okviru projekta zagotovljeni začasna nastanitve in celovita strokovna pomoč CSD. Po sprejetem Sklepu o dodelitvi začasne namestitve so bili določeni skrbniki (pristojni CSD in humanitarna organizacija), z družinami/posamezniki je bil pripravljen načrt in podpisan dogovor o aktivnem reševanju socialne problematike. Inštitut Republike Slovenije za socialno varstvo je 10. 4. 2020 pripravil končno poročilo z naslovom Izvajanje, izkušnje in predlogi Pilotnega projekta podpore in pomoči družinam, ki so bile prisilno izseljene na območju RS. Za pomoč pri sodelovanju deležnikov na lokalni ravni je pripravljen Protokol sodelovanja. Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o izvršbi in zavarovanju omogoča odlog izvršbe na nepremičnino, ki je dolžnikov dom, na podlagi obrazloženega mnenja CSD, iz katerega izhaja, da bi takojšnja izvršba ogrozila eksistenco dolžnika ali njegovih družinskih članov. Ugotovili smo, da je aktivnost bila izvedena, in sicer v obdobju od leta 2016 do leta 2019.

2.2.3 Prenova stanovanjskega fonda

Iz ReNSP15-25 izhaja, da se prenova stanovanjskega fonda s svojimi številnimi prednostmi pred novogradnjo izpostavlja kot prednostna oblika zagotavljanja primernih stanovanj: ne zahteva novih posegov v prostor, oživlja degradirana območja, namenjena stanovanjski gradnji, in omogoča pridobivanje novih stanovanj na degradiranih površinah znotraj naselij. S prenovo je poleg zagotavljanja novih stanovanjskih površin možno doseči tudi cilje glede energetske učinkovitosti stanovanjskega fonda in s tem varčnejšo rabo energije in znižanje stroškov, ki so povezani z uporabo stanovanja. V reviziji smo preverili, ali so se:

- proučile možnosti za od rezervnega sklada ločeno financiranje energetske prenove večstanovanjskih stavb v razpršenem lastništvu;
- izvajale promocijske aktivnosti informiranje o pozitivnih učinkih energetske sanacije ter
- uvedli novi instrumenti financiranja energetske prenove večstanovanjskih stavb.

²³⁰ Rdeči križ Slovenije – Zveza združenj, Slovenska karitas in Zveza prijateljev mladine Slovenije.

²³¹ Z dne 22. 2. 2016.

²³² Št. 024-1/2016/83 z dne 25. 8. 2017.

²³³ Po sklepu vlade, št. 35200-1/2009/8 z dne 7. 5. 2009, in sicer od posameznih ministrstev (Ministrstvo za notranje zadeve 1 stanovanje, MJU 4 stanovanja, Ministrstvo za obrambo 6 stanovanj).

2.2.3.1 Zagotovitev pogojev za energetske prenovne stanovanjskega fonda

ReNSP15-25 navaja naslednje razloge in namene izvajanja nujnih ukrepov:

- več kot 70 % stanovanjskih stavb je starejših od 30 let;
- zaveza k zmanjšanju odtisa CO₂ in zmanjšanju odvisnosti od tujih virov energije;
- zaradi razdrobljenega lastništva je treba najti rešitve za kreditiranje izvedbe projektov prenove večstanovanjskih stavb;
- energetska revščina.

Vlada je skladno z zahtevo 4. člena Direktive 2012/27/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 25. oktobra 2012 o energetske učinkovitosti, spremembi direktiv 2009/125/ES in 2010/30/EU ter razveljavitvi direktiv 2004/8/ES in 2006/32/ES²³⁴ februarja 2021 sprejela Dolgoročno strategijo energetske prenove stavb do leta 2050²³⁵, s katero si je Slovenija zastavila cilj doseči bistveno izboljšanje energetske učinkovitosti stavbnega fonda. Prednost pri prenovi morajo imeti stavbe z najnižjo energetske učinkovitostjo, če je to stroškovno in tehnično izvedljivo.

Tabela 29 prikazuje izvedbo oziroma ustreznost izvedenih aktivnosti ministrstva za zagotavljanje pogojev za energetske prenovne stanovanjskega fonda.

Tabela 29 Izvedba in ustreznost izvedbe aktivnosti ministrstva za ukrep Zagotovitev pogojev za energetske prenovne stanovanjskega fonda v obdobju, na katero se nanaša revizija

Aktivnost	Opis aktivnosti	Izvedena	Ustrezno izvedena	Opis neustreznosti izvedbe	Točka v poročilu
Prenova SZ-1	<ul style="list-style-type: none"> • proučiti možnost za od rezervnega sklada ločeno financiranje energetske prenove večstanovanjskih stavb v razpršenem lastništvu (v letu 2015) 	-	-	<ul style="list-style-type: none"> • od rezervnega sklada ločeno financiranje energetske prenove večstanovanjskih stavb ni uvedeno 	2.1.3.1.a 2.1.3.1.b 2.2.3.1.a
Promocijske aktivnosti	<ul style="list-style-type: none"> • informiranje o pozitivnih učinkih energetske sanacije 	rok izvedbe je 2015–2025 in še ni potekel			2.2.3.1.b
Finančni instrumenti za financiranje prenove večstanovanjskih stavb	<ul style="list-style-type: none"> • iskanje novih instrumentov financiranja energetske prenove večstanovanjskih stavb (v letu 2016) 	✓	-	<ul style="list-style-type: none"> • ministrstvo je z Eko skladom sodelovalo s pojasnili, a šele v letu 2019 	2.2.3.1.c

Vir: ReNSP15-25, podatki ministrstva.

2.2.3.1.a V ReNSP15-25 je določeno, da naj bi ministrstvo v letu 2015 proučilo možnost za od rezervnega sklada ločeno financiranje energetske prenove večstanovanjskih stavb v razpršenem

²³⁴ UL L št. 315 z dne 14. 11. 2012, str. 1. Države morajo pripraviti dolgoročno strategijo za spodbujanje naložb v energetske prenovne nacionalnega stavbnega fonda tako javnih kot zasebnih stanovanjskih in poslovnih stavb.

²³⁵ Št. 36000-1/2021/3 z dne 24. 2. 2021, [URL: https://www.energetika-portal.si/fileadmin/dokumenti/publikacije/dseps/dseps_2050_final.pdf], 23. 3. 2022.

lastništvu, ki je glavna težava za uspešno izvedbo energetske prenove stanovanjskega fonda. Lastniki stanovanj se zaradi svoje ozaveščenosti, finančnih zmožnosti, statusa uporabnika stanovanja ali najemodajalca težje dogovorijo za skupno akcijo energetske prenove, individualna izvedba ukrepov prenove na ravni posameznega stanovanja pa je zelo omejena in ne prispeva k bistvenim energetskim prihrankom. Sprememba zakonodajne ureditve naj bi omogočila učinkovito in varno financiranje prenove večstanovanjskih stavb z razdrobljenim lastništvom. SZ-1 sicer omogoča najmanjše posojila v breme rezervnega sklada, vendar je za najetje posojila zaradi narave skupne lastnine sredstev rezervnega sklada zahtevana soglasna odločitev vseh etažnih lastnikov.

Pojasnilo ministrstva

Ministrstvo je na podlagi sodelovanja z Eko skladom (projekt care4climate) pomagalo pri vzpostavitvi pilotnega projekta financiranja prenov s krediti v breme rezervnega sklada, pri čemer se ministrstvo nadeja, da bodo izsledki omenjenega pilotnega projekta podlaga za obširnejše financiranje energetskih prenov. V razgovorih z deležniki (Združenje bank Slovenije, Združenje upravnikov nepremičnin) je bilo namreč ugotovljeno, da rezervni sklad (kljub zahtevanemu soglasju vseh za kredit v breme rezervnega sklada) trenutno ostaja najboljša možnost za financiranje obsežnejših prenov večstanovanjskih stavb. Prav tako je ministrstvo sodelovalo pri pripravi Dolgoročne strategije energetske prenove stavb do leta 2050, ki jo je pripravilo Ministrstvo za infrastrukturo. Ministrstvo je pri iskanju rešitev glede financiranja energetske prenove večstanovanjskih stavb svoj delež prispevalo predvsem z znižanjem soglasij in povezavo gradbene in stanovanjske zakonodaje na področju poenotenja pojmov vzdrževanja in rekonstrukcij.

Ministrstvo v predlogu SZ-1E ter osnutku SZ-2 ni pripravilo zakonskih predlogov glede financiranja energetske prenove večstanovanjskih stavb brez uporabe sredstev rezervnega sklada.

2.2.3.1.b V ReNSP15-25 je določeno, da naj bi ministrstvo (skupaj z Eko skladom in Ministrstvom za infrastrukturo) v obdobju od leta 2015 do leta 2025 izvajalo informiranje o pozitivnih učinkih energetske sanacije pri obratovalnih stroških in vzdrževanju ugodnega bivalnega okolja, ki bo dodatna motivacija lastnikov za prenovo stanovanjskih stavb. Ugotovili smo, da je promocijske aktivnosti izvajal Eko sklad (predstavitve ukrepov, posveti, predstavitve na sejmih, sodelovanje z različnimi humanitarnimi organizacijami in društvi, aktivna udeležba na strokovnih dogodkih, medijska prisotnost in podobno). Z namenom večje informiranosti je Eko sklad pripravil tudi informativni letak²³⁶. V poročilu o izvajanju ReNSP15-25 je ministrstvo navedlo, da so prebivalci o možnostih sofinanciranja zmanjševanja energetske revščine premalo informirani glede možnosti pridobitve subvencij in da so premalo motivirani za kakršnokoli aktivnost in se niso pripravljani izpostavljati kot socialno prikrajšana skupina. Rok izvedbe aktivnosti informiranja je do leta 2025.

2.2.3.1.c V ReNSP15-25 je določeno, da naj bi ministrstvo (skupaj z Ministrstvom za infrastrukturo, MF in Ministrstvom za pravosodje) v letu 2016 poiskalo nove instrumente financiranja energetske prenove večstanovanjskih stavb. Eko sklad upravičencem dodeljuje ugodna posojila in nepovratna sredstva za vlaganje v izboljšanje energetske učinkovitosti stavb. Za lastnike večstanovanjskih stavb so na voljo nepovratna sredstva za naložbe v naprave za samooskrbo z električno energijo, ki električno energijo proizvajajo z izrabo sončne energije, in za naložbe v zamenjavo starih kurilnih

²³⁶ Na primer zloženka ZERO s prijavnico na svetovanje, [URL: https://www.ekosklad.si/uploads/1bd952b9-b7c0-4055-827d-820d9a6a3fd8/Eko-sklad_ZERO-prijavnica.pdf], 29. 2. 2022.

naprav v skupnih kotlovnica večstanovanjskih stavb. Naštete aktivnosti je Eko sklad izvajal že pred ReNSP15-25, zato ne gre za nove instrumente financiranja. V obdobju, na katero se nanaša revizija, niso bili uvedeni nobeni novi instrumenti financiranja, s katerimi bi se povečal interes lastnikov za izvajanje celovitih energetskih prenov večstanovanjskih stavb, je pa v letu 2019 ministrstvo z Eko skladom sklenilo Pogodbo o sodelovanju pri izvedbi projekta²³⁷, na podlagi katere je Eko sklad objavil javni razpis Krediti v breme rezervnega sklada in nepovratne finančne spodbude za pilotne projekte skupnih naložb celovite prenove starejših večstanovanjskih stavb²³⁸.

2.2.3.2 Celovita prenova stanovanjskih sosesk

ReNSP15-25 navaja naslednje razloge in namene izvajanja nujnih ukrepov:

- pretežni delež nepremičnin je v zasebni lasti, kar otežuje izvajanje celovitih projektov stanovanjske prenove;
- urbani razvoj;
- prenove stanovanjskih sosesk.

Tabela 30 prikazuje izvedbo oziroma ustreznost izvedenih aktivnosti ministrstva za ukrep Celovita prenova stanovanjskih sosesk.

Tabela 30 Izvedba in ustreznost izvedbe aktivnosti ministrstva za ukrep Celovita prenova stanovanjskih sosesk v obdobju, na katero se nanaša revizija

Aktivnost	Opis aktivnosti	Izvedena	Točka v poročilu
Projekti celovite prenove stanovanjskih sosesk (2015–2025)	<ul style="list-style-type: none"> • vpeljava mehanizma CTN¹⁾ • vključitev projektov celovite prenove stanovanjskih sosesk v nabor projektov za izvajanje prek mehanizma CTN 	rok izvedbe je do leta 2025 in še ni potekel	2.2.3.2.a
Finančni instrumenti za financiranje celovite prenove stanovanjskih sosesk (2015–2025)	<ul style="list-style-type: none"> • iskanje in vpeljava novih instrumentov financiranja projektov celovite prenove stanovanjskih sosesk 	rok izvedbe je do leta 2025 in še ni potekel	2.2.3.2.b

Opomba: ¹⁾ Celostne teritorialne naložbe v mestih (v nadaljevanju: CTN).

Vir: ReNSP15-25, podatki ministrstva.

2.2.3.2.a V ReNSP15-25 je določeno, da naj bi ministrstvo (skupaj z lokalnimi skupnostmi) v obdobju od leta 2015 do leta 2025 v okviru urbane prenove vpeljalo projekte celovite prenove stanovanjskih sosesk v nabor projektov za izvajanje prek mehanizma CTN. Celovite prenove sosesk se v obdobju, na katero se nanaša revizija, niso izvajale. V okviru mehanizma CTN so se prenavljale posamezne večstanovanjske stavbe²³⁹. Rok izvedbe aktivnosti informiranja je do leta 2025 in še ni potekel.

²³⁷ Št. LIFE17 IPC/SI/000007 – LIFE IP CARE4CLIMATE z dne 26. 8. 2019.

²³⁸ Uradni list RS, št. 26/22.

²³⁹ JSS MOL, JSS MOK, Mestna občina Novo mesto, Mestna občina Celje in Mestna občina Velenje.

2.2.3.2.b V ReNSP15-25 je določeno, da naj bi ministrstvo (skupaj z Ministrstvom za gospodarski razvoj in tehnologijo) v obdobju od leta 2015 do leta 2025 iskalo in vpeljalo nove instrumente financiranja projektov celovite prenove stanovanjskih sosesk. Ministrstvo v obdobju, na katero se nanaša revizija, ni sodelovalo pri vpeljavi novih instrumentov financiranja projektov celovite prenove stanovanjskih sosesk. Rok izvedbe aktivnosti vpeljave novega instrumenta je do leta 2025 in še ni potekel.

2.2.3.3 Funkcionalna prenova enostanovanjskih stavb

ReNSP15-25 navaja naslednje razloge in namene izvajanja nujnih ukrepov:

- izven urbanih naselij prevladujejo enostanovanjske stavbe, ki po svoji velikosti omogočajo nastanitev bistveno večjega števila prebivalcev;
- enostanovanjske stavbe se lahko pretvorijo v dvostanovanjske ali tristanovanjske za bivanje ločenih gospodinjstev;
- ohranjanje naseljenosti območij, omogočanje osamosvojitve mladim, medgeneracijska pomoč.

Tabela 31 prikazuje izvedbo oziroma ustreznost izvedenih aktivnosti ministrstva za ukrep Funkcionalna prenova enostanovanjskih stavb.

Tabela 31 Izvedba in ustreznost izvedbe aktivnosti ministrstva za ukrep Funkcionalna prenova enostanovanjskih stavb v obdobju, na katero se nanaša revizija

Aktivnost	Opis aktivnosti	Izvedena	Ustrežno izvedena	Opis neustreznosti izvedbe	Točka v poročilu
Sprememba prostorske zakonodaje (2016)	<ul style="list-style-type: none"> • omogočiti, da se enostanovanjske stavbe lahko predelajo v dvostanovanjske stavbe kot samostojna stanovanja, odpraviti pretirane zahteve po zagotavljanju parkirnih mest 	✓	✓	IZVEDENO (preureditve enostanovanjskih v dvostanovanjske stavbe v večini primerov omogočajo občinski prostorski načrti, odpravljena zahteva zagotavljanja parkirnega mesta na stanovanje)	2.1.3.2.a
Sprememba gradbene zakonodaje (2015)	<ul style="list-style-type: none"> • preučiti, ali so potrebne dodatne poenostavitve gradbene zakonodaje 	✓	-	<ul style="list-style-type: none"> • ministrstvo je poenostavitve vključilo v predlog GZ-1 v letu 2021 	2.1.3.2.a

Vir: ReNSP15-25, podatki ministrstva.

Ugotovitve o izvedbi načrtovanih aktivnosti ukrepa Funkcionalna prenova enostanovanjskih stavb so predstavljene v točki 2.1.3.2, prikazuje jih tudi Slika 11.

2.2.4 Gradnja novih stanovanj, kjer je potreba po njih največja

V ReNSP15-25 je navedeno, da mora biti poudarek pri gradnji novih stanovanj na povečevanju javnega najemnega stanovanjskega fonda in da so prioritetni ukrepi na področju novogradnje sledeči:

- zagotovi se večja dostopnost do stanovanj tam, kjer so potrebe po stanovanjih največje;
- k hitrejši izvedbi gradenj javnih najemnih stanovanj prispeva oblikovanje javno-zasebnih partnerstev;
- aktivno izvajanje zemljiške politike na lokalni ravni.

V reviziji smo preverili:

- ali so se izvedle aktivnosti, ki vodijo h gradnji javnih najemnih stanovanj;
- ali se je vodila aktivna zemljiška politika;
- ali so se uveljavile stanovanjske zadruge ter
- kako sta bila izvedena prenos poslovnega deleža v družbi Spekter na SSRS in pridobivanje stanovanj SSRS od DUTB.

2.2.4.1 Gradnja javnih najemnih stanovanj

ReNSP15-25 navaja naslednje razloge in namene izvajanja nujnih ukrepov:

- pomanjkanje stanovanj na območjih, kjer so potrebe po stanovanjih največje;
- nujno vlaganje države v povečanje javnega najemnega stanovanjskega fonda;
- gradnja javnih najemnih stanovanj na prednostnih območjih z javno-zasebnimi partnerstvi;
- SSRS naj najmanj 60 % sredstev, namenjenih financiranju gradnje novih stanovanj, usmeri v gradnjo javnih najemnih stanovanj na PROSO;
- predlagana sta vzpostavitev formalnih pogojev na nacionalni ravni in aktivno izvajanje zemljiške politike na lokalni ravni.

Tabela 32 prikazuje izvedbo oziroma ustreznost izvedenih aktivnosti ministrstva in SSRS za gradnjo javnih najemnih stanovanj.

Tabela 32 Izvedba aktivnosti in ustreznost njihove izvedbe za ukrep Gradnja javnih najemnih stanovanj v obdobju, na katero se nanaša revizija

Aktivnost	Opis aktivnosti	Izvedena	Ustrezno izvedena	Opis neustreznosti izvedbe	Točka v poročilu
Prenova SPRS	<ul style="list-style-type: none"> • vključitev področja stanovanj v SPRS • opredelitev PROSO • priprava splošnih smernic za poselitev tudi za področje stanovanj 	–	–	• ni prenove SPRS	2.1.5.a
Metodologija za določitev PROSO	<ul style="list-style-type: none"> • priprava metodologije za določitev PROSO • analiza občinskih prostorskih načrtov in prenova strateških usmeritev za načrtovanje stanovanjske gradnje 	✓	–	<ul style="list-style-type: none"> • model določitve PROSO na lokalni ravni ni možen • ni prenove strateških usmeritev 	2.1.5.b
Finančne spodbude za investitorje in upravljavce javnih najemnih stanovanj	<ul style="list-style-type: none"> • uvedba finančnih spodbud za vlaganja v gradnjo in upravljanje javnih najemnih stanovanj 	rok izvedbe je 2015–2025 in še ni potekel			2.2.4.1.a
Zakonodaja SZ-1	<ul style="list-style-type: none"> • zakonsko določiti obveznost ureditve evidence javnih najemnih stanovanj v REN in določitev sankcij, če se ta evidenca ne uredi • uveljaviti obveznost rednega sporočanja podatkov vseh upravljavcev javnih najemnih stanovanj 	–	–	<ul style="list-style-type: none"> • v sprejeti noveli SZ-1E evidenca ni določena • predlog ni bil leta 2016 temveč leta 2019 	2.1.1.c 2.1.3.1.b
Zagotavljanje finančne podpore za gradnjo	<ul style="list-style-type: none"> • financiranje v obliki javno-zasebnih partnerstev, dolgoročna posojila 	rok izvedbe je 2015–2025 in še ni potekel			2.2.4.1.a
Vlaganje višjih prihodkov lastnikov javnih najemnih stanovanj	<ul style="list-style-type: none"> • po uvedbi stanovanjskega dodatka in ukinitvi neprofitne najemnine se povečani prihodki namenijo za zagotavljanje nove ponudbe javnih najemnih stanovanj 	rok izvedbe je 2015–2025 in še ni potekel			2.2.4.1.b
Zagotovitev ustreznih podatkov o zemljiščih	<ul style="list-style-type: none"> • vzpostavitev evidence stavbnih zemljišč 	–	–	• evidenca ni vzpostavljena	2.1.1.d

Vir: ReNSP15-25, dokumentacija vlade, ministrstva, SSRS, MF, SURS in GURS.

2.2.4.1.a V ReNSP15-25 je določeno, da naj bi SSRS v obdobju od leta 2016 do leta 2025 zagotavljal finančno podporo za gradnjo v obliki javno-zasebnih partnerstev in dolgoročnih posojil. SSRS je objavil Javni poziv promotorjem k oddaji vlog o zainteresiranosti za javno-zasebno partnerstvo za projekt "Javno-zasebno partnerstvo pri projektiranju in izgradnji objektov, sklop 1: Lukovica in

sklop 2: Ivančna Gorica" – ponovitev²⁴⁰. SSRS ni prejel nobenega predloga oziroma vloge za sodelovanje v obliki javno-zasebnega partnerstva. SSRS je zagotavljal finančno podporo za gradnjo s soinvestiranjem in z dodelitvijo dolgoročnih posojil (več o tem v točkah 2.2.2.2.c in 2.2.2.3.a). Rok izvedbe je do leta 2025.

Z ReNSP15-25 je predvideno, da bo SSRS najmanj 60 % sredstev, namenjenih financiranju gradnje novih stanovanj, usmeril v gradnjo javnih najemnih stanovanj na PROSO. SSRS je v obdobju od 1. 1. 2015 do 30. 6. 2021 za gradnjo novih stanovanj namenil 316,7 milijona EUR, od tega je 315,6 milijona EUR oziroma 99,6 % finančnih sredstev za gradnjo novih stanovanj usmeril v gradnjo javnih najemnih stanovanj na PROSO.

Pojasnilo SSRS

SSRS je pri načrtovanju, pripravi in izvajanju svojih projektov in programov (lastnih investicijskih projektov gradnje javnih najemnih stanovanj) odvisen od postopkov sprejemanja in spreminjanja prostorskih aktov po predpisih ter praksah lokalnih skupnosti, ki lahko predloge SSRS za optimizacijo, (spreminjanje obstoječih prostorskih aktov, da bi se skladali z načinom projektov SSRS in njegovo dejavnostjo) sprejmejo ali ne. Kljub temu da je SSRS glavni izvajalec stanovanjske politike države, njegova vloga v postopku sprejemanja občinskih prostorskih načrtov ni predvidena oziroma predpisana. Status glavnega izvajalca stanovanjske politike države v nobenem zakonu ali podzakonskem predpisu ne daje SSRS posebnih pravic ali možnosti, da bi javni interes, ki ga zastopa na državni ravni, lahko presegel lokalne interese. V primerih, ko pride do sprejemanja prostorskih aktov, je SSRS prepuščen lokalnim politikam (prelaganjem obravnave vsebin na občinskih svetih, neobravnavanje dokumentov, nesprejemanje pobud in podobno), saj nima vzvodov za ukrepanje, predlaganje sankcioniranj in podobno.

2.2.4.1.b V ReNSP15-25 je določeno, da naj bi SSRS, javni stanovanjski skladi in NSO v obdobju od leta 2018 do leta 2025 po ukinitvi neprofitne najemnine in po uvedbi stanovanjskega dodatka vlagali višje prihodke za zagotavljanje nove ponudbe javnih najemnih stanovanj. Rok izvedbe je leto 2025. Ukinitve neprofitne najemnine in uvedba stanovanjskega dodatka zakonsko še nista uveljavljena. Povišanje vrednosti točke za neprofitno najemnino je bilo uveljavljeno s SZ-1E. Iz ocene finančnih posledic predloga SZ-1E za državni proračun in druga javna finančna sredstva izhaja, da se bo ob uveljavitvi polne vrednosti točke 3,5 EUR aprila 2023 priliv občinam iz neprofitnih najemnin, ob upoštevanju subvencij najemnin, povečal za 11,2 milijona EUR letno oziroma za 89 stanovanjskih enot letno²⁴¹. Ker ministrstvo v SZ-1E ni predlagalo spremembe neprofitne najemnine v stroškovno, kot jo je predlagala delovna skupina vlade (več o tem v točkah 2.2.2.1.a, 2.2.2.1.c in 2.2.2.1.d), bodo imele občine in občinski stanovanjski skladi manj finančnih sredstev za 13 milijonov EUR letno²⁴² oziroma za 104 stanovanjske enote letno²⁴³.

Zaradi uveljavljenih sprememb SZ-1E in postopnega višanja vrednosti točke za neprofitni najem z 2,63 EUR na 3,5 EUR bo SSRS v obdobju od leta 2021 do leta 2025 realiziral 7.975.000 EUR več

²⁴⁰ Uradni list RS, št. 63/17.

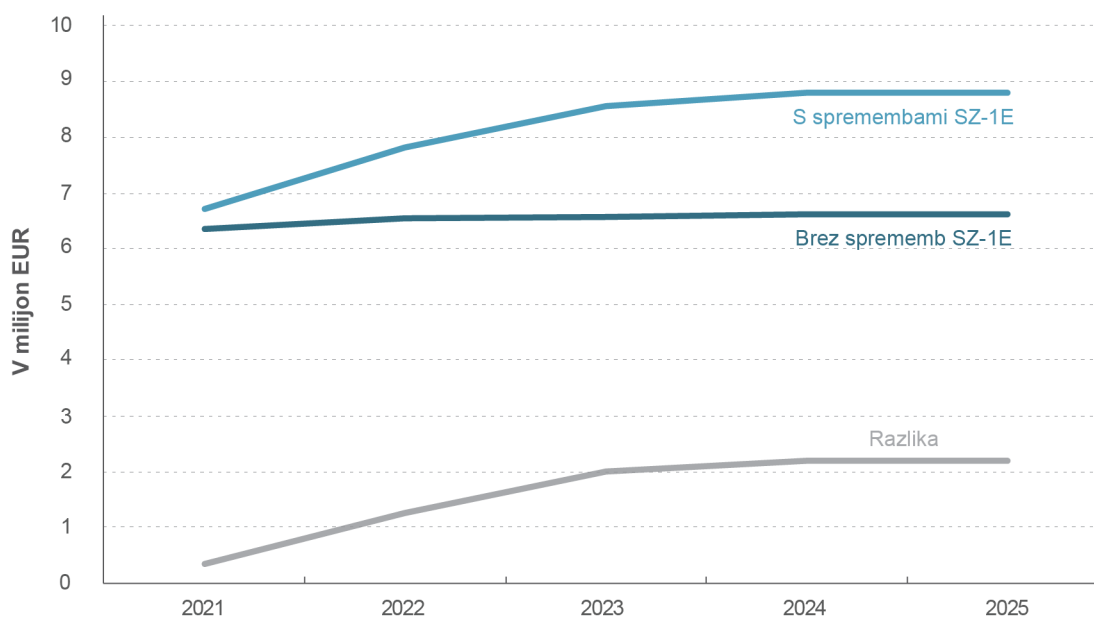
²⁴¹ Izračun: 11.200.000 EUR/125.000 EUR za stanovanjsko enoto = 89,6 stanovanjske enote.

²⁴² Izračun: 24,2 milijona EUR/letno – 11,2 milijona EUR/letno = 13 milijonov EUR/letno.

²⁴³ Izračun: 13.000.000 EUR/125.000 EUR za stanovanjsko enoto = 104 stanovanjske enote.

prihodkov, kot bi jih v primeru ohranitve vrednosti točke za neprofitni najem pri 2,63 EUR. Navedeno predstavlja finančni vir za povečanje ponudbe javnih najemnih stanovanj SSRS za 63 novih stanovanj²⁴⁴ (ob predpostavki, da se vsa sredstva porabijo za izgradnjo stanovanj). Slika 15 prikazuje oceno gibanja prihodkov SSRS iz oddajanja stanovanj za neprofitni najem v obdobju od leta 2021 do leta 2025, če ne bi bilo uveljavljenih sprememb SZ-1E in bi ostala vrednost točke 2,63 EUR ter ocena gibanja prihodkov iz oddajanja stanovanj za neprofitni najem SSRS z uveljavljenimi spremembami SZ-1E in postopnega višanja vrednosti točke na 3,5 EUR.

Slika 15 Ocena gibanja prihodkov iz oddajanja stanovanj za neprofitni najem SSRS brez in s spremembami SZ-1E v obdobju od leta 2021 do leta 2025



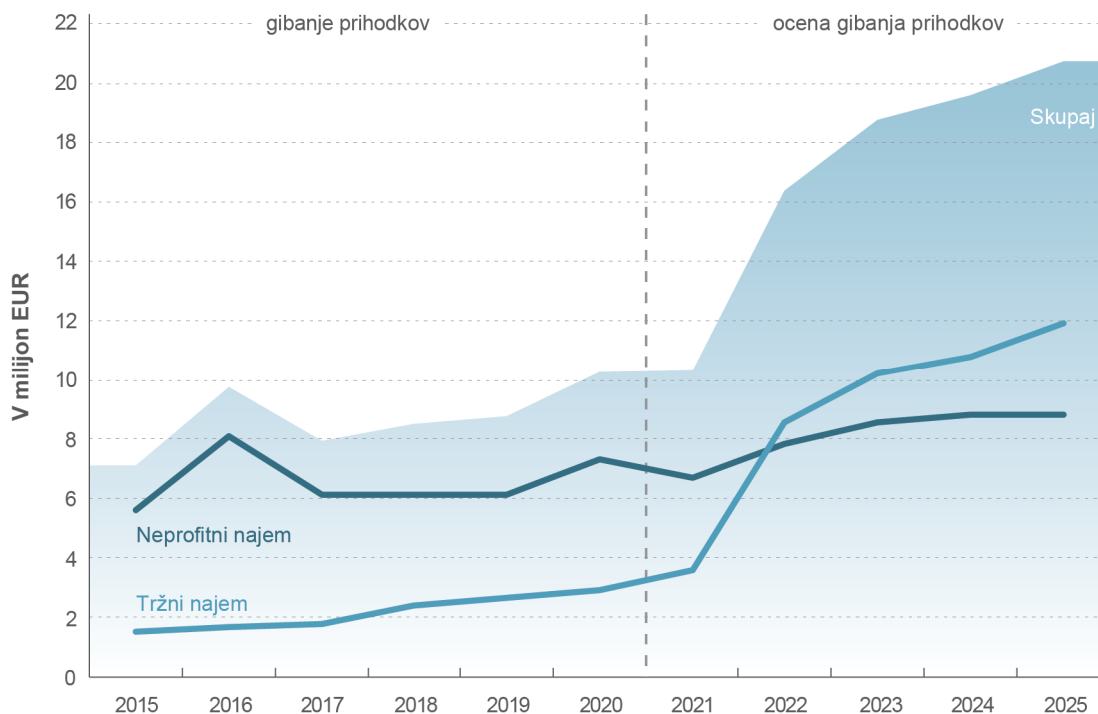
Opomba: ocene upoštevajo veljavne določbe SZ-1. Ocene upoštevajo zgolj dodatna stanovanja iz znanih projektov in ob trenutnih ocenah. V spremembah neprofitnega najema ni upoštevan lokacijski faktor. V oceni ni upoštevana morebitna nenaseljenost, neizterljivost najemnih stanovanj.

Vir: podatki SSRS.

SSRS je na podlagi oddaje stanovanj v najem v letu 2015 ustvaril 7.093.803 EUR prihodkov in v letu 2020 10.256.063 EUR prihodkov. Slika 16 prikazuje gibanje prihodkov od oddajanja stanovanj za neprofitni in tržni najem SSRS v obdobju od leta 2015 do leta 2020 ter oceno gibanja prihodkov iz oddajanja stanovanj za neprofitni in tržni najem SSRS v obdobju od leta 2021 do leta 2025.

²⁴⁴ Izračun: $7.975.000 \text{ EUR} / 125.000 \text{ EUR} = 63,8$.

Slika 16 Gibanje prihodkov iz oddajanja stanovanj za neprofitni in tržni najem SSRS v obdobju od leta 2015 do leta 2020 ter ocena gibanja prihodkov iz oddajanja stanovanj za neprofitni in tržni najem SSRS v obdobju od leta 2021 do leta 2025



Opomba: prihodki predstavljajo znesek plačanih najemnin.

Vir: podatki SSRS.

V skupnem znesku prihodkov SSRS iz oddajanja stanovanj v najem se je delež prihodkov iz oddajanja stanovanj v tržni najem v obdobju od leta 2015 do leta 2020 poveševal (z 21 % na 28,6 %).

Iz ocene gibanja prihodkov SSRS iz oddajanja stanovanj v najem v obdobju od leta 2021 do leta 2025 je razvidno, da SSRS novozgrajena stanovanja načrtuje oddajati za tržni najem in ne za neprofitni najem, saj je načrtovan višji delež prihodkov iz oddajanja stanovanj v tržni najem (povišanje s 34,9 % leta 2021 na 57,6 % leta 2025) in bo po napovedih že leta 2022 presegel delež prihodkov iz oddajanja stanovanj za neprofitni najem v skupnem znesku prihodkov SSRS iz oddajanja stanovanj v najem.

2.2.4.2 Aktivna zemljiška politika

ReNSP15-25 navaja naslednje razloge in namene izvajanja nujnih ukrepov:

- analiza strukture proizvodne cene stanovanj v večstanovanjskih objektih v Republiki Sloveniji v obdobju od leta 1993 do leta 2003 je pokazala, da so stroški zemljišča zavzemali v povprečju 16,3-odstotni delež v strukturi proizvodne cene stanovanj, pri čemer v Ljubljani predstavljajo višji delež, in sicer 22 %;
- predlagano je načrtovanje stanovanjske gradnje, namenjene javni stanovanjski oskrbi, na zemljiščih v lasti države in občin, saj daje možnost znižanja cen stanovanj, ker se vrednost zemljišča ne preliva neposredno v ceno stanovanja;

- predlagano je, da država in lokalne skupnosti v obliki komunalno opremljenih zemljišč prispevajo začetni vložek za zagotavljanje zadostnega števila stanovanj, namenjenih javni stanovanjski oskrbi;
- predlagana je vzpostavitev evidence nepremičnega premoženja države in občin ter javne službe gospodarjenja s stavbnimi zemljišči.

Tabela 33 prikazuje izvedbo oziroma ustreznost izvedenih aktivnosti ministrstva za ukrep Aktivne zemljiške politike.

Tabela 33 Izvedba aktivnosti in ustreznost njihove izvedbe za ukrep Aktivna zemljiška politika v obdobju, na katero se nanaša revizija

Aktivnost	Opis aktivnosti	Izvedena	Ustrezno izvedena	Opis neustreznosti izvedbe	Točka v poročilu
Priprava nove zakonodaje v letu 2015	<ul style="list-style-type: none"> • področje zemljiške politike • mehanizmi/instrumenti zemljiške politike 	✓	-	<ul style="list-style-type: none"> • izvedba leta 2018 in 2021 • ni urejeno poenoteno vlaganje zemljišč države in lokalnih skupnosti 	2.2.4.2.a
Davek na nepremičnine	<ul style="list-style-type: none"> • uvedba davka na nepremičnine • proučitev vpeljave sistemskih rešitev, ki bi omogočale prilagajanje davčnih instrumentov na lokalni ravni 	-	-	<ul style="list-style-type: none"> • davek na nepremičnine ni uveden 	2.1.3.3.b

Vir: ReNSP15-25, dokumentacija vlade, ministrstva, SSRS, MF in SURS.

2.2.4.2.a V ReNSP15-25 je določeno, da naj bi ministrstvo v letu 2015 pripravilo novo zakonodajo na področju zemljiške politike in mehanizme/instrumente zemljiške politike. Zakon o urejanju prostora²⁴⁵ je določal, da država z aktivno zemljiško politiko ustvarja prostorske pogoje za učinkovito gospodarjenje z nepremičninami, tako da spodbuja vzdržen prostorski razvoj ter s tem zagotavlja pogoje za skladen in celovit razvoj mest in drugih poselitvenih območij. Z aktivno zemljiško politiko občina pridobiva zemljišča in druge nepremičnine, na njih uveljavlja predkupno pravico, vodi prenovno ter uveljavlja in izvaja druge ukrepe iz svoje pristojnosti v javno korist. V ta namen lahko ustanovi sklad, javno agencijo ali druge institucije. Pri izvajanju navedenih aktivnosti lahko država sodeluje s finančnimi in drugimi ukrepi.

ZUreP-2 je odpravil opredelitve, kaj določa zemljiška politika občine in države. V ZUreP-2 so bili določeni nekateri formalni pogoji za izvajanje ukrepov zemljiške politike. Uvedene so bile tako imenovane razvojne stopnje stavbnih zemljišč, ki so odvisne od regulacije zemljišč s prostorskimi in drugimi predpisi, opremljenosti z gospodarsko javno infrastrukturo in od obstoja oziroma statusa

²⁴⁵ Uradni list RS, št. 110/02, 8/03 – popr., 58/03 – ZZK-1, 33/07 – ZPNačrt, 108/09 – ZGO-1C, 80/10 – ZUPUDPP in 61/17 – ZUreP-2.

pravnih režimov na njih. Prav tako so bile z ZUreP-2 določne komasacije, ki predstavljajo prostorski ukrep, s katerim se na podlagi sklenjene pogodbe in komasacijskega soglasja vzpostavi taka parcelna struktura zemljišč, da je na njih omogočena gradnja, določena s posameznim prostorskim aktom. ZUreP-2 je predvideval tudi načrt preskrbe z zemljišči, ki ga posamezna občina pripravi na podlagi gospodarskih in drugih družbenih razvojnih načrtov, prostorskih aktov in na podlagi demografskih napovedi. Za zagotovitev zadostne količine komunalno opremljenih zemljišč za stanovanjsko gradnjo so po mnenju ministrstva odgovorne posamezne občine. Aktivnost je bila izvedena leta 2018²⁴⁶ (več o tem v točki 2.1.3.2.a).

Temeljni cilji novega ZUreP-3²⁴⁷ so:

- nadgradnja prostorskega strateškega načrtovanja na regionalni ravni;
- vzpostavitev projektne vodnje pri državnem prostorskem načrtovanju;
- posodobitev ukrepov zemljiške politike z namenom doseganja boljše izkoriščenosti prostora, razvoja stavbnih zemljišč in gospodarjenja občin s stavbnimi zemljišči;
- izvajanje aktivne zemljiške politike; izveden je bil zajem poseljenih zemljišč, ki je podlaga za vzpostavitev evidence stavbnih zemljišč;
- nadgradnja pravil za določanje gradbenih parcel;
- nadgradnja ustreznih finančnih instrumentov zemljiške politike.

Z novelo SZ-1E je uveljavljena predkupna pravica SSRS pri prodaji zazidljivih občinskih zemljišč, namenjenih večstanovanjski gradnji. Če SSRS ne bo sprejel ponudbe, lahko občina zemljišča ponudi drugim kupcem. Če občina ne bo predhodno ponudila zemljišča SSRS, lahko ta zahteva, da se pogodba razveljavi in se zemljišče pod enakimi pogoji proda njemu.

V ReNSP15-25 pa je določeno, da naj bi bili vzpostavljeni tudi formalni pogoji za poenoteno gospodarjenje s stavbnimi zemljišči, pri čemer naj bi bila javna sredstva vložena v obliki zemljišč in posledično bi bila nižja končna cena stanovanja. Tako naj bi bilo lažje in učinkovitejše izvajanje projektov v javno-zasebnem partnerstvu, in sicer v obliki partnerstev za vlaganje, na primer v smislu združništva. Formalni pogoji za poenoteno vlaganje zemljišč države in lokalnih skupnosti v obliki neodplačne stavbne pravice niso vzpostavljeni²⁴⁸, saj so država in lokalne skupnosti dolžne spoštovati zakon, ki ureja stvarno premoženje države in samoupravnih lokalnih skupnosti²⁴⁹, ki določa, da je obremenjevanje nepremičnega premoženja s stavbnimi pravicami odplačno. Ustanavljanje služnosti in stavbne pravice na nepremičnem premoženju je lahko brezplačno le v korist osebe javnega prava ali v korist izvajalca gospodarske javne službe, ki je v 100-odstotni neposredni lasti države ali samoupravne lokalne skupnosti in se ne ukvarja s tržno dejavnostjo, če je

²⁴⁶ ZUreP-2 je bil sprejet 24. 10. 2017, uporabljati se je začel 1. 6. 2018.

²⁴⁷ Veljavnost od 31. 12. 2021, uporaba od 1. 6. 2022.

²⁴⁸ NS PIZ izvaja gradnjo oskrbovanih stanovanj predvsem na zemljiščih, za katera je bila pridobljena neodplačna stavbna pravica za 50 do 99 let, in sicer v občinah Trzin, Trebnje, Celje, Nova Gorica, Murska Sobota, Krško, Koper in Izola.

²⁴⁹ Do 10. 3. 2018 je veljal Zakon o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti (Uradni list RS, št. 86/10, 75/12, 47/13 – ZDU-1G, 50/14, 90/14 – ZDU-1I, 14/15 – ZUUJFO, 76/15 in 11/18 – ZSPDSLS-1), ko ga je nadomestil Zakon o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti (Uradni list RS, št. 11/18 in 79/18).

to v javnem interesu. Brezplačne stavbne pravice pa imetnik ne sme odsvojiti ali obremeniti z zastavno pravico.

2.2.4.3 Stanovanjske zadruga

V ReNSP15-25 je navedeno, da se nabor možnosti in izbire pri reševanju stanovanjskega vprašanja posameznika lahko razširi s spodbujanjem in podporo alternativnim oblikam zagotavljanja stanovanj, kot so na primer stanovanjske zadruga (kooperative), ki bi lahko predstavljale cenovno dostopna najemna stanovanja, hkrati pa ustrezajo željam njihovih uporabnikov (lokacija, oprema, prostornost, kvadratura). Iz ReNSP15-25 še izhaja, da so stanovanjske zadruga v večini najbolj razvitih industrijskih držav takoj za javnimi stanovanjskimi skladi glavne ponudnice najemnih stanovanj po ugodnejši najemni ceni.

2.2.4.3.a V Akcijskem načrtu izvajanja projektov 2015–2025 iz priloge 1 k ReNSP15-25 ni načrtovana izvedba pilotnega projekta stanovanjske zadruga. Prav tako v dokumentu Informacija o pripravi pilotnih projektov ni načrtovana ustanovitev delovne skupine za pilotni projekt stanovanjske zadruga. Uveljavitev stanovanjskih zadrug izhaja iz izbranih kazalnikov s stanovanjskega področja v prilogi 2 ReNSP15-25, kjer je razvidno, da naj bi bila ciljna vrednost zgrajenih stanovanj v okviru kooperativ leta 2018 20, leta 2022 60 in leta 2025 100²⁵⁰, vendar do konca obdobja, na katero se nanaša revizija, stanovanjske zadruga niso bile uveljavljene. Leta 2016 je bila vzpostavljena delovna skupina za izvedbo pilotnega projekta stanovanjske zadruga za spodbujanje in podporo alternativnim oblikam zagotavljanja stanovanj skladno s stanovanjsko politiko²⁵¹, ki so jo sestavljali predstavniki ministrstva, kabineta predsednika vlade, SSRS, JSS MOL, Mreže za prostor in Zadruga Zadrugator z.o.o., so.p. Trajanje delovne skupine je bilo predvideno do 31. 12. 2018. Delovna skupina je proučila tematiko stanovanjskega združništva, ki je v Sloveniji nerazvito, ter pripravila osnovne podlage za izvedbo projekta pilotne stanovanjske zadruga v Poročilu o pripravi pilotnega projekta stanovanjske zadruga in izhodišč zakonske ureditve stanovanjskega združništva²⁵². Sledila naj bi faza realizacije projekta, vendar je delovna skupina ugotovila, da za nadaljnje delo na projektu izvedbe pilotne stanovanjske zadruga ter priprave zakonske ureditve stanovanjskega združništva delovna skupina v tej obliki ni primerna, je pa podala priporočila in predloge, med drugim tudi, da se v okviru priprave novega Stanovanjskega zakona na ministrstvu nadaljuje priprava zakonske ureditve stanovanjskega združništva.

JSS MOL je 28. 5. 2018 objavil javni poziv promotorjem k oddaji vloge o zainteresiranosti za izvedbo projekta javno-zasebnega partnerstva "Izgradnja najemnih stanovanj z ustanovitvijo stanovanjske zadruga". Do začetka izvajanja izvedbene faze pilotnega projekta ni prišlo zaradi finančne nesprejemljivosti zasebnega partnerja – stanovanjske zadruga²⁵³.

²⁵⁰ Iz Poročila o izvajanju Resolucije o nacionalnem stanovanjskem programu 2015–2025 (ReNSP15-25) za obdobje 2016–2020, št. 35200-7/2021/3 z dne 11. 11. 2021 izhaja, da v obdobju od leta 2016 do leta 2018 niso bila zgrajena stanovanja v okviru stanovanjskih kooperativ oziroma združništev. Vzpostavitev pravnih pogojev za ureditev stanovanjskega združništva ni predvideno med ključnimi področji za prioritarno izvajanje ReNSP15-25.

²⁵¹ Št. 013-18/2016/2 z dne 9. 11. 2016.

²⁵² Št. 013-18/2016/9 z dne 31. 3. 2017.

²⁵³ Letno poročilo JSS MOL za leto 2020.

2.2.4.4 Nakup poslovnega deleža

V Akcijskem načrtu izvajanja projektov 2015–2025 iz priloge 1 k ReNSP15-25 niso načrtovane aktivnosti SSRS za nakup poslovnega deleža v družbi Spekter leta 2017 v znesku 6.800.000 EUR.

Vlada je SSRS naložila, da v sodelovanju z SDH, d.d. in RTH d.o.o. Trbovlje-v likvidaciji (v nadaljevanju: RTH) začne postopek za odplačni prenos poslovnega deleža RTH v družbi Spekter na SSRS²⁵⁴. Prav tako je SSRS naložila proučitev morebitnih sprememb Akta o ustanovitvi Stanovanjskega sklada Republike Slovenije kot javnega sklada in PFN SSRS za leti 2017 in 2018, ki so potrebne, da se izvede pravni posel nakupa. SSRS in RTH sta 4. 10. 2017 podpisala Pogodbo o prenosu poslovnega deleža v družbi Spekter²⁵⁵, s katero sta se dogovorila o nakupu in prodaji 100-odstotnega poslovnega deleža družbe Spekter v znesku 6.800.000 EUR. Republika Slovenija oziroma SSRS z nakupom družbe Spekter ni povečala števila najemnih stanovanj v javni lasti, ki predstavlja enega od kazalnikov za spremljanje doseganja ciljev ReNSP15-25 (več o tem v točki 2.1.1.a in 2.3.1.3.a).

2.2.4.5 Pridobivanje stanovanj od DUTB

V ReNSP15-25 je določeno, da naj bi leta 2015 MF in DUTB pripravila seznam stanovanj iz sheme prenesenih terjatev, SSRS naj bi proučil vsa stanovanja in podal predlog možne vključitve stanovanj v stanovanjski fond, s katerim upravlja SSRS, poleg tega pa naj bi bile pripravljene podlage za spremembo zakonodaje, da lahko SSRS sodeluje na javnih dražbah. V obdobju, na katero se nanaša revizija, povečanje namenskega premoženja SSRS s stvarnim vložkom stanovanj ali zemljišč, primernih za stanovanjsko gradnjo, z DUTB s strani države ni bilo izvedeno.

Vsi prenosi nepremičnin z DUTB na SSRS so bili izvedeni odplačno. SSRS je v letih 2017 in 2019 sodeloval z DUTB in od DUTB prejel ponudbe za nakup stanovanj (projektov) in zemljišč, ki jih je ocenil z vidika primernosti za pridobitev stanovanj za ciljne skupine uporabnikov stanovanjskega fonda SSRS. SSRS je kupil le zemljišča, saj ponujena stanovanja niso izpolnjevala pogojev iz Javnega poziva za nakup stanovanj in zemljišč za gradnjo stanovanj (več o tem v točki 2.2.2.2.c). SSRS je z DUTB podpisal naslednje pogodbe za nakup zemljišč:

- pogodbo z dne 27. 10. 2017 za zazidljivo, komunalno neopremljeno zemljišče s skupno površino 39.140 m², k. o. 660 – Studenci v Mestni občini Maribor v znesku 2.440.000 EUR z DDV²⁵⁶; načrtovana je gradnja 400 stanovanj;

²⁵⁴ Št. 47602-10/2017/4 z dne 8. 6. 2017. Ustanovitelji družbe Spekter so bili takratni Rudniki rjavega premoga Slovenije, ki so kot ustanovitveni kapital vložili v družbo stvarni vložek v obliki 3.154 stanovanj na področju občin Trbovlje in Zagorje ob Savi. Namen ustanovitve podjetja je bil ohranjati lasten stanovanjski fond, odpirati nova delovna mesta prioriteto za zaposlovanje rudniških delavcev in ohranjati tržno atraktivno naložbo. Uveljavitev Stanovanjskega zakona (Uradni list RS, št. 18/91-I, 19/91 – popr., 13/93 – ZP-G, 9/94 – odl. US, 21/94, 29/95 – ZPDF, 23/96, 24/96 – odl. US, 44/96 – odl. US, 1/00, 1/00 – odl. US, 22/00 – ZJS, 87/02 – SPZ, 29/03 – odl. US in 69/03 – SZ-1) in posledično obvezna prodaja stanovanj bivšim imetnikom stanovanjske pravice je bistveno posegla v število in strukturo stanovanj v lasti družbe Spekter. Ostalo je približno 1.900 stanovanj. Po letu 1994 je družba Spekter postala edini nosilec oskrbe s fondom najemnih stanovanj v občinah Trbovlje in Zagorje ob Savi. V vlogi investitorice večstanovanjske gradnje je zgradila več kot 200 novih neprofitnih stanovanj. Poleg tega je podjetje za zadovoljevanje potreb občanov po najemnih neprofitnih stanovanjih kupilo na trgu več kot 300 stanovanj. Z oktobrom 2012 je bilo podjetju pripojeno sestrsko podjetje Domex, d.o.o. z enako dejavnostjo.

²⁵⁵ Št. 47602-10/2017/4. Na podlagi predhodnega soglasja Nadzornega sveta SSRS z dne 25. 9. 2017.

²⁵⁶ Zemljišče je DUTB pridobila na podlagi sklenjene prodajne pogodbe z družbo KBM INVEST d.o.o. - Skupina Nove KBM z dne 16. 5. 2014 (družba je bila izbrisana z dne 13. 10. 2017).

- pogodbo z dne 27. 11. 2017 za zazidljivo, komunalno neopremljeno zemljišče s skupno površino 43.671 m², k. o. 681 – Pobrežje v Mestni občini Maribor v znesku 2.049.600 EUR z DDV²⁵⁷; načrtovana je gradnja 431 stanovanj;
- pogodbo z dne 24. 10. 2019 za nezazidana in pozidana stavbna zemljišča s skupno površino 29.126 m², k. o. 1755 – Glince v Mestni občini Ljubljana v znesku 10.742.251 EUR (z DDV v višini 22 % za nezazidana stavbna zemljišča in z davkom na promet nepremičnin v višini 2 %) ²⁵⁸; DUTB in SSRS sta izbrala skupnega neodvisnega cenilca vrednosti nepremičnin, in sicer družbo KF Finance d.o.o.²⁵⁹; načrtovana je gradnja 405 stanovanj;
- pogodbo z dne 24. 10. 2019 za nezazidana stavbna zemljišča s skupno površino 31.770 m², k. o. 2306– Rožna Dolina v Mestni občini Nova Gorica v znesku 536.800 EUR z DDV²⁶⁰; DUTB in SSRS sta izbrala skupnega neodvisnega cenilca vrednosti nepremičnin, in sicer družbo KF finance d.o.o.²⁶¹; načrtovana je gradnja 80 stanovanj;
- pogodbo z dne 24. 10. 2019 za nepozidana zazidljiva zemljišča s skupno površine 61.959 m², k. o. 1484 – Šmihel v Mestni občini Novo mesto v znesku 1.000.400 EUR z DDV²⁶²; DUTB in SSRS sta izbrala skupnega neodvisnega cenilca vrednosti nepremičnin, in sicer družbo KF finance d.o.o.²⁶³; načrtovana je gradnja 180 stanovanj.

Sredstva za nakupe zemljišč v mestnih občinah Ljubljana, Nova Gorica in Novo mesto je SSRS pridobil od države s povečanjem namenskega premoženja v znesku 12.279.451 EUR (več o tem v točki 2.1.4.b). V vseh primerih je Nadzorni svet SSRS podal soglasja k sklenitvam prodajnih pogodb. Vsa zemljišča, ki jih je SSRS kupil od DUTB, so na PROSO (več o tem v točki 2.1.5.b).

Konec leta 2019 je MF pripravilo dodatni sklep za DUTB, da bi se določila dinamika odplačnega prenosa preostalih nepremičnin (II. faza – 6 nepremičnin), in ga poslalo na vlado, vendar je bilo to gradivo umaknjeno iz vladne obravnave. Kasneje ministrstvo ni več pripravilo gradiva za povečanje namenskega premoženja SSRS, kar bi omogočilo nakup še preostalih nepremičnin, ki so bile identificirane kot primerne²⁶⁴.

V obdobju, na katero se nanaša revizija, ni prišlo do spremembe zakonodaje, ki bi omogočila SSRS privilegiran položaj na javnih dražbah nepremičnin DUTB ali katerega drugega subjekta, medtem ko je bilo sodelovanje SSRS na javnih dražbah nepremičnin mogoče že prej. Je pa bila s SZ-1E uvedena

²⁵⁷ V pogodbi ni navedeno, od koga je DUTB pridobila zemljišče.

²⁵⁸ V pogodbi ni navedeno, od koga je DUTB pridobila zemljišče.

²⁵⁹ Poročilo o oceni vrednosti: stavbno zemljišče v k. o. Glince na dan 1. 7. 2019; ocenjena vrednost: 8.900.000 EUR brez davka.

²⁶⁰ V pogodbi ni navedeno, od koga je DUTB pridobila zemljišče.

²⁶¹ Poročilo o oceni vrednosti: stavbno zemljišče v k. o. Rožna Dolina na dan 1. 7. 2019; ocenjena vrednost: 440.000 EUR brez DDV.

²⁶² V pogodbi ni navedeno, od koga je DUTB pridobila zemljišče.

²⁶³ Poročilo o oceni vrednosti: stavbno zemljišče v k. o. Šmihel na dan 1. 7. 2019; ocenjena vrednost: 820.000 EUR brez DDV.

²⁶⁴ Iz poročila o izvajanju ReNSP15-25 izhaja, da prenos preostalih zemljišč, ki so bila s strani SSRS prepoznana kot ustrezna, še ni bil izveden, zato ministrstvo ocenjuje, da je bil podporni projekt Aktivacija nepremičnin iz sheme slabih terjatev bank delno izveden.

predkupna pravica SSRS pri prodaji zazidljivih občinskih zemljišč, namenjenih večstanovanjski gradnji.

2.3 Spremljanje izvajanja ReNSP15-25

Za učinkovito spremljanje izvajanja ReNSP15-25 in ugotavljanje doseganja ciljev je ključno, da ministrstvo in SSRS redno spremljata izvajanje aktivnosti oziroma projektov in ciljev, predvidenih v ReNSP15-25, ter o tem pripravljata poročila. Prav tako je ključno, da ministrstvo in vlada na podlagi poročil izvajalcev sprejemata odločitve in na podlagi analize podatkov pripravita oziroma sprejmeta nov akcijski načrt za obdobje po letu 2020. V reviziji smo obravnavali:

- dokumente o izvedenih aktivnostih in ukrepih ReNSP15-25,
- poročila, pripravljena na podlagi ReNSP15-25,
- izvedene kvantitativne in kvalitativne analize o izvedenih aktivnostih ReNSP15-25,
- akcijski načrt za obdobje po letu 2020,
- pravočasnost priprave oziroma poziva k pripravi zgoraj navedenih dokumentov ter
- uporabo kazalnikov, predvidenih v ReNSP15-25.

2.3.1 Redno spremljanje izvajanja aktivnosti oziroma projektov in ciljev

Da bi odgovorili na vprašanje, ali so revidiranci spremljali izvajanje ReNSP15-25 in ugotavljali doseganje ciljev, smo preverjali, ali:

- so revidiranci redno spremljali izvajanje aktivnosti oziroma projektov in ciljev, predvidenih v ReNSP15-25, ter
- sta o tem ministrstvo in SSRS pripravljala poročila.

V ReNSP15-25 je določeno, da bo za ugotavljanje uspešnosti izvajanja ukrepov in za ugotavljanje doseganja zastavljenih ciljev ReNSP15-25 vzpostavljen sistem rednega spremljanja izvajanja ReNSP15-25. Spremljanje naj bi vodilo ministrstvo, ki sodeluje z nosilci posameznih aktivnosti. Ministrstvo naj bi ločeno za oba sklopa pripravilo poročilo o izvajanju ReNSP15-25, in sicer za spremljanje izvedbe aktivnosti ter spremljanje učinkov ukrepov in doseganje ciljev ReNSP15-25. Za prvi sklop naj bi ministrstvo pripravljalo poročila letno na podlagi podatkov, ki jih zagotavljajo nosilci posameznih aktivnosti, za drugi sklop pa na polovici programa in ob koncu njegovega izvajanja. Ministrstvo naj bi po 5 letih od sprejetja ReNSP15-25 pripravilo kvantitativno in kvalitativno analizo. Analizo učinkov in doseganja ciljev naj bi ministrstvo priložilo vmesnemu poročilu o učinkovitosti izvedenih ukrepov, ki ga posreduje vladi v sprejem. V vmesnem poročilu naj bi ministrstvo upoštevalo nabor izbranih kazalnikov s stanovanjskega področja iz priloge 2 ReNSP15-25. Izvedeni analizi bi naj služili kot strokovna podlaga za pripravo novega 5-letnega akcijskega načrta.

SSRS je kot nosilec več aktivnosti izvajanja ReNSP15-25 dolžan letno pošiljati ministrstvu podatke o izvedenih aktivnostih in podatke o izvedenih ukrepih, za katere je pristojen po ReNSP15-25. V letnih poročilih, posredovanih ministrstvu, naj bi navedel podatke, ki so usklajeni s podatki iz

poročil o izvajanju Poslovne politike SSRS 17-20. Prav tako naj bi v letnih poročilih opozarjal ministrstvo na odstopanja v aktivnostih in ukrepih, navedenih v ReNSP15-25, ter predlagal nove aktivnosti in ukrepe za doseg ciljev ReNSP15-25. V poročilih naj bi upošteval nabor izbranih kazalnikov s stanovanjskega področja in pri presoji doseganja ciljev za izbrane kazalnike upošteval podatke SURS in GURS. Tako pripravljena letna poročila SSRS bi realizirala tudi priporočilo računskega sodišča o izboljšanju funkcije poročanja SSRS, ki je bilo SSRS dano v revizijskem poročilu NSP 2000-2007.

2.3.1.1 Letno in 5-letno spremljanje

2.3.1.1.a SSRS je redno, to je vsako leto, ministrstvu pošiljal letna in polletna poročila, v katerih so bili predstavljeni opisi opravljenega dela in aktivnosti SSRS v letu poročanja. Ministrstvo od drugih nosilcev aktivnosti letno ni zbiralo podatkov, potrebnih za učinkovito spremljanje stanja na stanovanjskem področju, kot je predvideno v ReNSP15-25. Ministrstvo je opis opravljenega dela ministrstva in SSRS združilo v obliki poročila za prvi sklop "spremljanje izvajanja aktivnosti Nacionalnega stanovanjskega programa" in ga kot informacijo za vlado o izvajanju ReNSP15-25 letno predložilo vladi v seznanitev. Ker informacije za vlado o izvajanju ReNSP15-25 ne vsebujejo podatkov o izvajanju aktivnosti vseh nosilcev ReNSP15-25, ministrstvo ni ustrezno spremljalo izvajanja ReNSP15-25 in o tem poročalo vladi.

Priporočilo ministrstvu

Ministrstvu priporočamo, naj letno zbira podatke o izvajanju aktivnosti ReNSP15-25 na način, da vse nosilce aktivnosti pozove k njihovi predložitvi in o tem poroča vladi.

2.3.1.1.b Ministrstvo je poročilo o izvajanju ReNSP15-25 pripravilo in posredovalo vladi v sprejem po obdobju, na katero se nanaša revizija, in sicer v drugi polovici leta 2021 (več v točki 2.3.2.a), čeprav je bilo zaključno poročilo urbanističnega inštituta²⁶⁵, ki ga je naročilo s tem namenom, pripravljeno konec januarja 2021.

2.3.1.2 Poročanje po sklopih

2.3.1.2.a Vlada se je letno seznanjala z informacijami o izvajanju ReNSP15-25, ki jih je posredovalo ministrstvo. Vlada je s sklepi letno pozivala ministrstvo k predložitvi poročila za naslednje leto, v katerih je tudi določila roke predložitve.²⁶⁶ Ministrstvo je letne informacije za vlado o izvajanju ReNSP15-25 predložilo vladi z do nekajmesečnimi zamudami glede na roke, določene s sklepi vlade, razen za leto 2020. Informacije za vlado o izvajanju ReNSP15-25 za leto 2020 ministrstvo ni predložilo vladi v seznanitev, čeprav je vlada s sklepom določila, da naj ministrstvo vladi poroča do 1. 3. 2021.

²⁶⁵ Gre za analizo podatkov, na podlagi katere bi lahko ministrstvo še v obdobju, na katero se nanaša revizija, pripravilo poročilo o izvajanju in učinkovitosti izvedenih ukrepov in nov akcijski načrt za obdobje po letu 2020.

²⁶⁶ Št. 35200-1/2016/3 z dne 10. 3. 2016, št. 35200-2/2017/4 z dne 30. 3. 2017, št. 35200-2/2017/11 z dne 2. 2. 2018, št. 35200-1/2019/3 z dne 28. 2. 2019, št. 35200-1/2020/3 z dne 16. 4. 2020.

Ukrep ministrstva

Ministrstvo je pripravilo poročilo o izvajanju ReNSP15-25, ki vključuje informacije za vlado tudi o izvajanju ReNSP15-25 za leto 2020, in ga posredovalo na vlado 18. 10. 2021, vlada pa ga je sprejela 11. 11. 2021.

2.3.1.2.b Letne informacije za vlado o izvajanju ReNSP15-25 niso strukturirane po projektih, podprojektih in aktivnostih ReNSP15-25, kar bi omogočalo hitro in enostavno primerjavo med načrtovanim in realiziranim, kot je predvideno z Akcijskim načrtom izvajanja projektov 2015–2025, razvidnim iz priloge 1 ReNSP15-25. Ministrstvo pri letnem poročanju za 51,7 %²⁶⁷ aktivnosti ReNSP15-25 ni poročalo. Tako pripravljena poročila so pomanjkljiva in ne omogočajo pravočasnih in ustreznih odločitev vlade pri izvajanju ReNSP15-25.

Priporočilo ministrstvu

Ministrstvu priporočamo, naj podatke in informacije pri pripravi letnih poročil za sklop "spremljanje izvajanja aktivnosti Nacionalnega stanovanjskega programa" strukturira po projektih, podprojektih in aktivnostih ReNSP15-25 z namenom hitre in enostavne primerjave med načrtovanim in realiziranim.

2.3.1.2.c Iz zaključnega poročila urbanističnega inštituta je razvidno, da je bilo na podlagi informacij o izvajanju aktivnosti, predvidenih v ReNSP15-25, ki jih je ministrstvo letno predložilo vladi, izvedenih 29,3 % vseh aktivnosti. 2 aktivnosti sta bili izvedeni, vendar v ReNSP15-25 nista bili načrtovani.²⁶⁸ Na podlagi informacij o izvajanju aktivnosti, predvidenih v ReNSP15-25, ki jih je ministrstvo letno predložilo vladi, in iz pisnih pojasnil oziroma odgovorov nosilcev aktivnosti ReNSP15-25 je razvidno, da je bilo doseženih 7,7 %, delno doseženih 61,5 % in nedoseženih 30,8 % predvidenih učinkov iz priloge 3 ReNSP15-25 – Spremljanje doseganja predvidenih učinkov nacionalnega stanovanjskega programa (navedeni pričakovani učinki izvedbe ukrepov). V zaključnem poročilu urbanističnega inštituta so navedene dosežene vrednosti za leto 2018 glede na zadnje znane podatke, kot so določene v ReNSP15-25, in ciljne vrednosti izbranih kazalnikov s stanovanjskega področja iz priloge 2 ReNSP15-25²⁶⁹, kjer je razvidno, da:

- pri 3 kazalnikih niso bile dosežene niti izhodiščne vrednosti iz leta 2011 oziroma 2012;²⁷⁰
- pri 5 kazalnikih niso bile dosežene ciljne vrednosti;²⁷¹

²⁶⁷ O izvedbi 30 od 58 aktivnosti ni bilo poročano.

²⁶⁸ Nakup poslovnega deleža v družbi Spekter leta 2017 v znesku 6.800.000 EUR in pilotni projekt stanovanjske zadruga.

²⁶⁹ Enaki podatki so tudi v poročilu o izvajanju ReNSP15-25, ki ga je pripravilo ministrstvo.

²⁷⁰ Število stanovanj (izhodiščna vrednost v ReNSP15-25 je za leto 2012; po podatkih SURS za leto 2011 je bilo število stanovanj 844.656), delež stanovanj v javni lasti in lastništvo naseljenih stanovanj – delež najemnih stanovanj.

²⁷¹ Število stanovanj na 1.000 prebivalcev, delež prebivalcev v stanovanjih brez osnovne infrastrukture, delež naseljenih stanovanj, opremljenih z osnovno infrastrukturo, število nezasedenih stanovanj, opremljenih z osnovno infrastrukturo, število stanovanj, zgrajenih v okviru stanovanjskih kooperativ.

- pri 3 kazalnikih so bile ciljne vrednosti dosežene, vendar ne presežene za leto 2025;²⁷²
- pri 5 kazalnikih so bile presežene ciljne vrednosti za leto 2025²⁷³ in
- pri 1 kazalniku ni znan podatek o doseženi vrednosti za leto 2018.²⁷⁴

2.3.1.3 Doseganje kazalnikov ReNSP15-25

2.3.1.3.a ReNSP15-25 v prilogi 2 določa 18 izbranih kazalnikov s stanovanjskega področja in njihove izhodiščne vrednosti iz leta 2011 ter ciljne vrednosti v letih 2018, 2022 in 2025. Tabela 34 predstavlja izhodiščne, ciljne in dosežene vrednosti v letu 2018 ter ciljne vrednosti v letih 2022 in 2025.

²⁷² Gostota naseljenosti stanovanj (m²/prebivalca), stopnja stanovanjske mobilnosti, delež oseb, ki živijo v stanovanjih z najmanj eno od naslednjih težav: puščajoča streha, vlažne stene, vlažni temelji ali tla, trhli okenski okvirji ali trhla tla.

²⁷³ Stanovanjske stavbe – vrednost opravljenih gradbenih del – fizične in pravne osebe skupaj (v 1.000 EUR), sredstva, namenjena rekonstrukciji in investicijskemu vzdrževanju stavb – izraženo z vrednostjo opravljenih gradbenih del (v 1.000 EUR), delež prebivalcev, prebivajočih v prenaseljenih stanovanjih, število najemnih stanovanj v javni lasti, izdatki gospodinjstev za stanovanjske najemnine, vodo in energijo (v %).

²⁷⁴ Število dokončanih stanovanj v javni lasti po letih.

Tabela 34 Kazalniki za spremljanje doseganja ciljev ReNSP15-25

Kazalnik	Izhodiščna vrednost iz leta 2011	Ciljna vrednost v letu 2018	Dosežena vrednost v letu 2018	Ciljna vrednost v letu 2022	Ciljna vrednost v letu 2025
Število stanovanj	853.656 ¹⁾	864.656	852.181	889.654	905.654
Število dokončanih stanovanj v javni lasti po letih	450	800	⁶⁾	1.000	1.500
Število stanovanj na 1.000 prebivalcev	415 ²⁾	421	412	433	440
Stanovanjske stavbe – vrednost opravljenih gradbenih del – fizične in pravne osebe skupaj (v 1.000 EUR)	275.572	300.000	409.030	350.000	400.000
Sredstva, namenjena rekonstrukciji in investicijskemu vzdrževanju stavb ³⁾ (v 1.000 EUR; izraženo z vrednostjo opravljenih gradbenih del)	34.565,7	42.100	114.503	43.200	44.000
Gostota naseljenosti stanovanj (m ² /prebivalca)	27,4	28,1	29,0	29,0	29,5
Delež prebivalcev, prebivajočih v prenaseljenih stanovanjih (v %)	16,6	16	12,5	15	14
Delež stanovanj v javni lasti ³⁾ (v %)	5,6	5,6	5,4	5,6	5,6
Število najemnih stanovanj v javni lasti	20.460	25.000	⁶⁾	28.700	33.000
Lastništvo naseljenih stanovanj – delež najemnih stanovanj (v %)	9	11	7,7	14	16
Stopnja stanovanjske mobilnosti	6,2	6,5	⁶⁾	7	7,5
Izdatki gospodinjstev za stanovanjske najemnine, vodo in energijo (v %)	19,4	19,4	19	19,4	19,4
Delež prebivalcev v stanovanjih brez osnovne infrastrukture ⁴⁾	15,5	14	14,1	12	10
Delež naseljenih stanovanj, opremljenih z osnovno infrastrukturo	82,4	86	83,8	90	93
Število nezasedenih stanovanj, opremljenih z osnovno infrastrukturo	89.908	70.000	89.728	50.000	40.000
Delež naseljenih stanovanj v javni lasti, opremljenih z osnovno infrastrukturo	77,6	80	79	82	85
Delež oseb, ki živijo v stanovanjih z najmanj eno od naslednjih težav: puščajoča streha, vlažne stene, vlažni temelji ali tla, trhli okenski okvirji ali trhla tla	32,4 ⁵⁾	30	23	25	20
Število stanovanj, zgrajenih v okviru stanovanjskih kooperativ	0	20	⁶⁾	60	100

Opomba: ¹⁾ Podatek za leto 2012.

²⁾ Podatek za leto 2012.

³⁾ Upoštevana so vsa stanovanja v lasti pravnih oseb, ki sodijo v javni sektor (vključena so tudi podjetja v lasti države); vir: podatki SURS, leto 2011.

⁴⁾ Notranje stranišče, kopalnica, elekrika, voda v stanovanju, daljinsko in centralno ogrevanje.

⁵⁾ Podatek za leto 2010.

⁶⁾ S podatki SURS in GURS, ki sta določena v ReNSP15-25 za zbiranje in objavo, ne razpolagata.

Vir: ReNSP15-25, podatki SURS, ministrstvo.

Pri presoji doseganja ciljev na podlagi kazalnikov ReNSP15-25 so bili za večino kazalnikov uporabljeni podatki iz registrskega popisa v letu 2018, ki ga izvaja SURS. Za 4 kazalnike ReNSP15-25²⁷⁵ SURS in GURS, ki sta v ReNSP15-25 predvidena za zbiranje, obdelavo in objavo, nista pristojna za vodenje teh podatkov. Ministrstvo razpolaga le s podatkom, da v letu 2018 nobeno stanovanje ni bilo zgrajeno v okviru stanovanjskih kooperativ, z ostalimi podatki, ki bi bili potrebni za izračun kazalnikov ReNSP15-25, pa ne razpolaga. V zaključnem poročilu urbanističnega inštituta in poročilu o izvajanju ReNSP15-25 so za kazalnika število najemnih stanovanj v javni lasti in stopnja stanovanjske mobilnosti navedeni podatki, ki ne izhajajo iz podatkov SURS oziroma GURS.

2.3.1.3.b Ministrstvo načrtuje izvajanje svojih pristojnosti vsako leto v sprejetem proračunu v okviru politike 16 – Prostorsko planiranje in stanovanjska dejavnost. V obrazložitvah proračuna ministrstva s kazalniki načrtuje in spremlja izvajanje zastavljenih ciljev. 4 kazalniki so enaki kot v ReNSP15-25.²⁷⁶ Podatki za izračun kazalnikov število dokončanih stanovanj v javni lasti in število najemnih stanovanj v javni lasti ne izhajajo iz evidenc SURS ali GURS. V Zaključnem računu proračuna Republike Slovenije za leto 2018²⁷⁷ je v obrazložitvah navedena dosežena ciljna vrednost kazalnika število stanovanj na 1.000 prebivalcev, ki znaša 421. Po podatkih SURS je bilo leta 2018 število stanovanj na 1.000 prebivalcev 412, pri čemer leta 2018 ni bila dosežena ciljna vrednost tega kazalnika. Dosežena vrednost kazalnika iz ReNSP15-25, ki jo navaja ministrstvo v zaključnem računu, ni prava, saj ne izhaja iz uradnih podatkov SURS.

2.3.1.3.c Ker niti evidenca najemnih stanovanj v javni lasti niti evidenca javnih najemnih stanovanj ne obstajata, izhodiščna in ciljne vrednosti tega kazalnika v ReNSP15-25 niso določene na utemeljenih podlagah (več o tem v točki 2.1.1.c). V prilogi 2 ReNSP15-25 je za kazalnik število najemnih stanovanj v javni lasti navedeno, da je bilo v letu 2011 teh stanovanj 20.460, iz ankete računskega sodišča pa izhaja, da je bilo leta 2011 teh stanovanj 21.515²⁷⁸ (Priloga 1). Tudi podatki o doseženih vrednostih se v različnih dokumentih razlikujejo in medsebojno odstopajo za 69,7 %. Za kazalnik število najemnih stanovanj v javni lasti je v Zaključnem računu proračuna Republike Slovenije za leto 2018 navedeno število 20.000, v zaključnem poročilu urbanističnega inštituta ter poročilu o izvajanju ReNSP15-25 pa je navedeno število 33.937. Glede na slednji podatek o doseženi vrednosti kazalnika število najemnih stanovanj v javni lasti v letu 2018 je ciljna vrednost za leto 2018 presežena za 35,7 % (oziroma 8.937 stanovanj²⁷⁹), presežena pa je tudi ciljna vrednost za leto 2025 in to za 937 stanovanj. Glede na te podatke, da je bilo načrtovano število najemnih stanovanj v javni lasti preseženo že v letu 2018, v skladu z ReNSP15-25 ni potrebe po gradnji dodatnih javnih najemnih stanovanj. Nastalo situacijo pripisujemo nedosledni uporabi termina javna najemna stanovanja in

²⁷⁵ Število dokončanih stanovanj v javni lasti po letih, število najemnih stanovanj v javni lasti, stopnja stanovanjske mobilnosti in število stanovanj, zgrajenih v okviru stanovanjskih kooperativ.

²⁷⁶ Število stanovanj na 1.000 prebivalcev, delež stanovanj v javni lasti, število dokončanih stanovanj v javni lasti, število najemnih stanovanj v javni lasti.

²⁷⁷ Uradni list RS, št. 74/19.

²⁷⁸ Kot najemna stanovanja v javni lasti smo upoštevali najemna stanovanja občin, občinskih stanovanjskih skladov ter SSRS, čeprav iz opombe iz priloge 2 ReNSP15-25 izhaja, da v to skupino najemna stanovanja občin niso vključena. Če najemnih stanovanj občin ne bi upoštevali, bi bilo teh stanovanj 6.471.

²⁷⁹ Dosežena vrednost 33.937 stanovanj – ciljna vrednost 25.000 stanovanj = 8.937 stanovanj.

neenotnemu upoštevanju, katera stanovanja sodijo pod ta termin, hkrati pa je to posledica dejstva, da evidenca javnih najemnih stanovanj ni predpisana in ne obstaja (več o tem v točki 2.1.1.c).

V predlogu SZ-1E je bilo navedeno, da se v Sloveniji soočamo z občutnim primanjkljajem javnih najemnih stanovanj, da ponudba javnih stanovanj ne sledi povpraševanju, še posebej mladih, socialno šibkih in drugih ranljivih skupinah, ter da je po razpoložljivih podatkih zaznana potreba po dodatnih skoraj 10.000 javnih najemnih stanovanjih, 600 bivalnih enotah in vsaj 500 oskrbovanih stanovanjih. Tudi iz ankete, ki jo je izvedel SSRS v letih 2020 in 2021 izhaja, da je potrebno 9.988 javnih najemnih stanovanj.

V skladu z upoštevanjem definicije kazalnika najemna stanovanja v javni lasti (stanovanja SSRS, občin in občinskih stanovanjskih skladov) je v ReNSP15-25 načrtovan cilj, da bo leta 2018 teh stanovanj 25.000, leta 2022 28.700 in leta 2025 33.000 oziroma da se bo število najemnih stanovanj v javni lasti od leta 2011 do leta 2018 povečalo za 4.540 stanovanj²⁸⁰ in do leta 2025 za 12.540 stanovanj²⁸¹. Uresničevanje doseganja tega cilja močno zaostaja (Slika 17). Z anketo računskega sodišča smo pridobili podatek, da se je v obdobju od leta 2011 do 30. 6. 2021, torej v 10 letih in pol, ocenjeno število najemnih stanovanj v javni lasti povečalo zgolj za 2.748 (Tabela 35).

Tabela 35 Ocenjeno stanje najemnih stanovanj v lasti SSRS, občin, občinskih stanovanjskih skladov, NSO in družb v lasti SSRS, občin in ZPIZ ter razlika med 30. 6. 2021 in letom 2011

Organizacija	Najemna stanovanja leto			Razlika 2021/2011
	2011	2018	2021	
SSRS	2.826	3.801	3.991	1.165
OBČINSKI STANOVANJSKI SKLADI	6.471	7.228	7.393	922
OBČINE	12.218	12.489	12.879	661
SKUPAJ SSRS, OBČINE in OBČINSKI STANOVANJSKI SKLADI oziroma najemna stanovanja v javni lasti	21.515	23.518	24.263	2.748
NSO	2.615	2.995	2.954	339
SKUPAJ SSRS, OBČINE, OBČINSKI STANOVANJSKI SKLADI in NSO oziroma javna najemna stanovanja	24.130	26.513	27.172	3.042
SKUPAJ DRUŽBE v lasti SSRS, občin, ZPIZ	3.402	5.757	5.768	2.366
SKUPAJ VSE ORGANIZACIJE	27.532	32.270	32.985	5.453

Vir: anketa računskega sodišča, podatki SSRS in NSO PIZ.

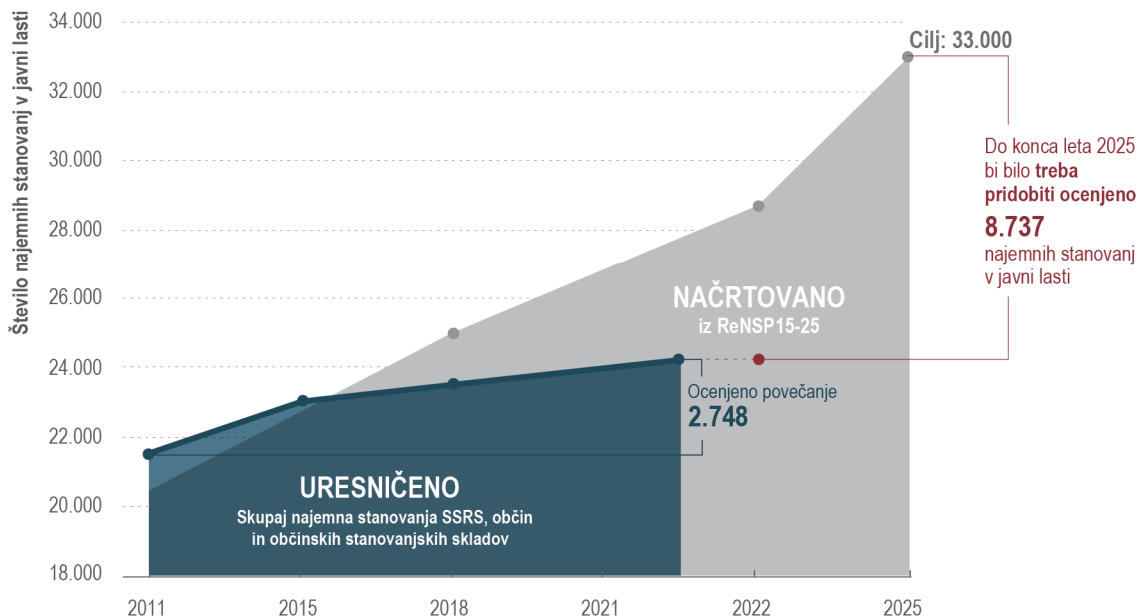
Ker se je ocenjeno število najemnih stanovanj v javni lasti do 30. 6. 2021 povečalo za 2.748, je v obdobju 4 let in pol, to je od 1. 7. 2021 do leta konca 2025, treba povečati število manjkajočih najemnih stanovanj v javni lasti za ocenjeno 8.737 stanovanj. Ob upoštevanju povprečne vrednosti novega stanovanja 125.000 EUR je za zagotovitev 8.737 stanovanj treba zagotoviti ocenjeno

²⁸⁰ 25.000 – 20.460.

²⁸¹ 33.000 – 20.460.

1.092.125.000 EUR finančnih sredstev. Cilj iz ReNSP15-25, da bo leta 2025 33.000 najemnih stanovanj v javni lasti, bo glede na majhno število pridobljenih javnih najemnih stanovanj v obdobju 10 let in pol in glede na višino potrebnih sredstev za gradnjo 8.737 stanovanj težko dosežen.

Slika 17 Načrtovano in doseženo število najemnih stanovanj v javni lasti (SSRS, občine in občinski stanovanjski skladi)



125.000 EUR
povprečna vrednost
pridobitve novega stanovanja



1.092.125.000 EUR finančnih sredstev
za zagotovitev 8.737 stanovanj, ob upoštevanju povprečne
vrednosti 125.000 EUR za vsako stanovanje

Vir: anketa računskega sodišča in podatki SSRS.

2.3.1.3.d Aktivnosti in učinki ukrepov ReNSP15-25 niso neposredno povezani z izbranimi kazalniki s stanovanjskega področja oziroma njihovimi ciljnimi vrednostmi. Zaradi tega je težko določiti, katere aktivnosti bi bilo v prihodnjem obdobju smiselno intenzivneje izvajati in katere opustiti, da bi bili cilji doseženi. Za kazalnik stanovanjske stavbe – vrednost opravljenih gradbenih del – fizične in pravne osebe skupaj in kazalnik sredstva, namenjena rekonstrukciji in investicijskemu vzdrževanju stavb, je bila ciljna vrednost za leto 2025 dosežena že v letu 2018. Ker vsi nosilci aktivnosti niso poročali o izvedbi aktivnosti, ni mogoče preveriti, ali in v kakšnem obsegu so k doseganju ciljev poleg izvajanih aktivnosti nosilcev aktivnosti prispevali tudi drugi od nosilcev aktivnosti neodvisni vplivi oziroma ali so bili cilji doseženi zaradi drugih zunanjih vplivov in ne zaradi izvajanja aktivnosti nosilcev aktivnosti (ali so neposredni in posredni učinki ReNSP15-25 res posledica te politike).

Priporočilo ministrstvu

Ministrstvu priporočamo, naj od nosilcev aktivnosti na projektih in podprojekti, kjer so bile ciljne vrednosti ReNSP15-25 presežene že leta 2018, pridobi informacijo, v kolikšnem obsegu se aktivnosti prekrivajo z aktivnostmi drugih politik, in naj v primeru prekrivanja z drugimi politikami ne porablja virov za izvajanje teh aktivnosti še v okviru ReNSP15-25.

2.3.2 Odločitve o nadaljnjih aktivnostih in akcijski načrt za obdobje po letu 2020

Da bi odgovorili na vprašanje, ali sta vlada in ministrstvo spremljala izvajanje ReNSP15-25 in ugotavljala doseganje ciljev, smo preverjali, ali sta:

- revidiranca na podlagi poročil izvajalcev sprejemala odločitve in
- na podlagi analize podatkov sprejela nov akcijski načrt za obdobje po letu 2020.

V ReNSP15-25 je določeno, da ministrstvo ločeno za oba sklopa pripravi poročilo o izvajanju ReNSP15-25, in sicer za spremljanje izvedbe aktivnosti ter spremljanje učinkov ukrepov in doseganje ciljev ReNSP15-25. Za prvi sklop je načrtovano, da bo ministrstvo pripravilo poročilo letno, za drugi sklop pa na polovici programa in ob koncu njegovega izvajanja. V skladu z ReNSP15-25 bi ministrstvo po 5 letih od sprejetja ReNSP15-25 pripravilo kvantitativno in kvalitativno analizo. Izvedeni analizi naj bi služili kot strokovna podlaga za pripravo novega 5-letnega akcijskega načrta. Poročilo priložena analiza učinkov in doseganja ciljev naj bi služila kot podlaga predlogu za nadaljevanje izvajanja aktivnosti in ukrepov oziroma za njihovo morebitno preoblikovanje in prilagoditev. Načrtovano je bilo, da bo vmesno in končno poročilo o učinkovitosti izvedenih ukrepov sprejela vlada.

2.3.2.a Ugotovili smo, da ministrstvo v obdobju, na katero se nanaša revizija, ni pripravilo vmesnega poročila, v katerem bi predlagalo nadaljevanje izvajanja aktivnosti ali njihovo preoblikovanje ali prilagoditev glede na dosedanje ugotovitve, in ga ni predložilo vladi v sprejem. Ministrstvo je z zaključnim poročilom urbanističnega inštituta pridobilo analizo podatkov, na podlagi katere bi lahko pripravilo načrt za obdobje po letu 2020 (več o tem v točki 2.3.1.1.b).

2.3.2.b Vlada prav tako ni sprejela novega akcijskega načrta za obdobje po letu 2020, saj ga ministrstvo ni pripravilo. Vlada po roku za pripravo (24. 11. 2020²⁸²) do konca obdobja, na katero se nanaša revizija (30. 6. 2021), tudi ni pozvala ministrstva k pripravi analize podatkov (kvantitativne in kvalitativne), na podlagi katere bi ministrstvo pripravilo nov akcijski načrt za obdobje po letu 2020, kot določa ReNSP15-25.

²⁸² 5 let po sprejetju ReNSP15-25.

Delni ukrep ministrstva in vlade

Ministrstvo je pripravilo (vmesno) Poročilo o izvajanju Resolucije o nacionalnem stanovanjskem programu 2015–2025 (ReNSP15-25) za obdobje 2016–2020²⁸³ in ga posredovalo vladi v sprejem, ki ga je sprejela 11. 11. 2021.

V poročilu o izvajanju ReNSP15-25 je ministrstvo navedlo, da se za prihodnje obdobje izvajanja ReNSP15-25, to je od leta 2021 do vključno leta 2025, predlaga prioritarno izvajanje naslednjih ukrepov: povečanje fonda javnih najemnih stanovanj, aktivacija obstoječega stanovanjskega fonda in prenova stanovanjskega fonda. V poročilu o izvajanju ReNSP15-25 je navedeno, da od leta 2021 do vključno leta 2025 ni smiselno izvajanje celovite prenove stanovanjskih sosesk, najem s kasnejšim odkupom – možnost odkupa javnega najemnega stanovanja, deljeno lastništvo kot javno-zasebno partnerstvo in korigiranje plačilne sposobnosti ekonomsko najšibkejšega dela prebivalstva z uvedbo stanovanjskega dodatka.

V poročilu o izvajanju ReNSP15-25 so podani predlogi in usmeritve, in sicer naj se v naslednjih letih še naprej izvajajo aktivnosti, ki so določene v akcijskem načrtu ReNSP15-25. Pri tem pa je dan predlog za bolj pospešeno izvajanje aktivnosti tudi na projektih oziroma ukrepih, ki povišujejo vrednosti kazalnikov, katerih vrednosti presegajo ciljne vrednosti za leto 2025, to je ob koncu veljavnosti ReNSP15-25²⁸⁴, medtem ko predlogi za pospešeno izvajanje aktivnosti na projektih oziroma ukrepih, ki bi povišali vrednosti kazalnikov, katerih vrednosti ne dosegajo ciljnih vrednosti oziroma so vrednosti v letu 2018 padle pod vrednosti pred sprejetjem ReNSP15-25²⁸⁵, niso podani. V poročilu o izvajanju ReNSP15-25 predlagan nov akcijski načrt za obdobje po letu 2021 ne vsebuje nosilcev aktivnosti in rokov izvedbe, zato obstaja tveganje, da ciljne vrednosti določenih kazalnikov²⁸⁶ iz ReNSP15-25 leta 2025 ne bodo dosežene.

²⁸³ Poročilo je bilo medresorsko usklajeno z MDDSZ, Ministrstvom za infrastrukturo, MF in Službo Vlade Republike Slovenije za zakonodajo.

²⁸⁴ Aktivnosti, ki so povezane s povečanjem fonda javnih najemnih stanovanj (pri čemer pa podatki o številu javnih najemnih stanovanj ne izhajajo iz uradnih podatkov, saj evidenca javnih najemnih stanovanj ni vzpostavljena; več o tem v točki 2.1.1.c) in prenavo stanovanjskega fonda.

²⁸⁵ Povečanje števila stanovanj, opremljenih z osnovno infrastrukturo, povečanje števila stanovanj v javni lasti, povečanje deleža najemnih stanovanj in gradnja stanovanj v obliki stanovanjskih kooperativ oziroma stanovanjskih zadrug.

²⁸⁶ Število stanovanj, število dokončanih stanovanj v javni lasti, število stanovanj na 1.000 prebivalcev, delež stanovanj v javni lasti, število najemnih stanovanj v javni lasti, lastništvo naseljenih stanovanj – delež najemnih stanovanj, stopnja stanovanjske mobilnosti, delež prebivalcev v stanovanjih brez osnovne infrastrukture, delež naseljenih stanovanj, opremljenih z osnovno infrastrukturo, število nezasedenih stanovanj, opremljenih z osnovno infrastrukturo, število stanovanj, zgrajenih v okviru stanovanjskih kooperativ.

3. Mnenje

Revidirali smo učinkovitost izvajanja Resolucije o nacionalnem stanovanjskem programu 2015–2025 (ReNSP15-25) v obdobju od 1. 1. 2015 do 30. 6. 2021. Revizijo smo izvedli pri **Vladi Republike Slovenije** (vlada), **Ministrstvu za okolje in prostor** (ministrstvo) in **Stanovanjskem skladu Republike Slovenije** (SSRS). Mnenje smo oblikovali na podlagi presoje, ali so vlada, ministrstvo in SSRS pripravili in sprejeli podlage za izvajanje ReNSP15-25, učinkovito izvajali projekte, ki so predvideni v ReNSP15-25, ter ali so spremljali izvajanje ReNSP15-25.

Menimo, da izvajanje stanovanjske politike v obdobju od 1. 1. 2015 do 30. 6. 2021 ni bilo učinkovito.

Vlada in ministrstvo nista pripravila in sprejela vseh podlag za učinkovito izvajanje stanovanjske politike.

ReNSP15-25 uporablja več opredelitev kategorij najemnih stanovanj. V reviziji smo privzeli, da v kategorijo najemna stanovanja v javni lasti spadajo najemna stanovanja v lasti občin, občinskih in medobčinskih stanovanjskih skladov ter stanovanja SSRS. V reviziji smo ugotovili, da ministrstvo ni izvedlo aktivnosti, ki bi omogočile vzpostavitev evidence praznih stanovanj in evidence nelegalnih gradenj, ter ni izvedlo aktivnosti, ki bi po 1. 1. 2018 ohranile obveznost poročanja tudi za najemne posle, krajše od 6 mesecev, in omogočile vzpostavitev popolne evidence najemnih poslov s stanovanjskimi nepremičninami. Ker evidenca praznih stanovanj ni bila vzpostavljena, evidenca najemnih poslov pa ni popolna, namen ReNSP15-25, da se z ureditvijo teh evidenc vzpostavi podlaga za finančne obremenitve za lastnike nenaseljenih stanovanj in sankcije za lastnike stanovanj, ki ta oddajajo nelegalno, ni dosežen. Zaradi neobstoja teh evidenc je načrtovanje potencialnih stanovanj, ki bi se lahko vključila v javno službo za najemniško upravljanje (JSNU), temeljilo zgolj na oceni. Poleg tega ni bila vzpostavljena evidenca javnih najemnih stanovanj, ki bi predstavljala podlago za načrtovanje gradenj novih javnih najemnih stanovanj. Ministrstvo je vzpostavitev evidence javnih najemnih stanovanj uvrstilo v osnutek novega Stanovanjskega zakona (SZ-2), ki pa ni bil sprejet, v letu 2020 pa je pripravilo Predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah Stanovanjskega zakona (SZ-1E), ki ne vsebuje obveznosti ureditve evidence javnih najemnih stanovanj. Z namenom optimalne naseljenosti svojih najemnih stanovanj je SSRS vzpostavil svojo javno evidenco, imenovano To je moje. Za zagotovitev ustreznih podatkov o zemljiščih bi ministrstvo moralo pripraviti systemske rešitve za vzpostavitev evidence stavbnih zemljišč, vendar v obdobju, na katero se nanaša revizija, še niso bile pripravljene.

Vlada Sveta za stanovanjsko politiko kot glavnega telesa za sprejemanje odločitev za izvajanje zastavljenih dolgoročnih ciljev na stanovanjskem področju ni ustanovila. Poleg tega pa ministrstvo ni zagotovilo delovanja Stanovanjskega sveta, ki bi spremljal izvajanje ReNSP15-25.

Vlada in ministrstvo nista pripravila in sprejela vseh predlogov predpisov, njihovih sprememb ali dopolnitev in aktov za izvajanje ukrepov, ki so predvideni v ReNSP15-25. Kljub temu da vsi predvideni roki iz ReNSP15-25 glede prenove stanovanjske zakonodaje niso bili dosegljivi, ministrstvo ob predložitvi predloga ReNSP15-25 na vlado ni posodobilo časovnice izvajanja projektov, prav tako ga k temu ni pozvala vlada ob obravnavi predloga ReNSP15-25. Poleg tega smo ugotovili, da je ministrstvo osnutek SZ-2 pripravljalo od leta 2017 do leta 2020, priprava pa se ni zaključila, ker je bila v letu 2020 sprejeta odločitev o pripravi sprememb Stanovanjskega zakona (SZ-1). Ministrstvo je konec leta 2020 pripravilo in posredovalo vladi predlog SZ-1E, ki pa ne vsebuje vseh

v ReNSP15-25 predvidenih sprememb. Ministrstvo je predloga Zakona o urejanju prostora in Gradbenega zakona pripravilo 4 oziroma 5 let po rokih, ki so bili načrtovani v ReNSP15-25.

Sredstva za izvedbo nacionalnega stanovanjskega programa je dolžna zagotoviti država. ReNSP15-25 ne vsebuje finančnega načrta, ki bi natančneje določil vire ter višino potrebnih sredstev za izvedbo posameznih načrtovanih programov, tovrstnega finančnega načrta pa po sprejetju ReNSP15-25 ni oblikovalo niti ministrstvo. Poleg tega ministrstvo samo oziroma skupaj z ostalimi deležniki ni pristopilo k pripravi rešitev za vzpostavitev systemskega vira financiranja ReNSP15-25 in njenih projektov ter tovrstnega predloga ni posredovalo na vlado, ki ministrstva k temu tudi ni pozvala. V tem obdobju je ministrstvo pripravljalo osnutek SZ-2 in predloge sprememb SZ-1, vendar v njih ni predvidelo trajnega vira financiranja. Poleg tega vlada glede uvedbe davka na nepremičnine ni delovala na način, predviden v ReNSP15-25, v letu 2020 pa je odločila, da ga ne bo uvedla.

SSRS je v skladu s SZ-1 ustanovljen tudi za financiranje nacionalnega stanovanjskega programa. V obdobju, na katero se nanaša revizija, je Republika Slovenija namensko premoženje SSRS z namenom izvajanja ReNSP15-25 povečala v skupnem znesku 29.873.062 EUR. Po podatkih SSRS je imel sklad v obdobju, na katero se nanaša revizija, v izvajanju projekte za pridobitev 3.729 stanovanj v last SSRS v skupni vrednosti 527.158.598 EUR ter 682 dokončanih stanovanj v vrednosti 57.624.813 EUR. Od tega se 258 pridobljenih najemnih stanovanj SSRS nanaša na prenos stanovanj z ministrstev. SSRS je z lastno gradnjo v tem obdobju pridobil 424 dokončanih stanovanj. Ugotovili smo, da SSRS projekte iz ReNSP15-25 financira z lastnimi viri in zadolževanjem.

Aktivnosti za prenovu Strategije prostorskega razvoja Republike Slovenije (SPRS) so se na ministrstvu začele in v predlog nove SPRS je ministrstvo vključilo področje stanovanj, vendar prenova SPRS v obdobju, na katero se nanaša revizija, še ni zaključena, kljub temu da je v ReNSP15-25 načrtovano, da bo ministrstvo prenovu SPRS izvedlo v letih 2015 in 2016. Poleg tega smo ugotovili, da ministrstvo ni definiralo prioriteten razvojnih območij za namen stanovanjske oskrbe (PROSO) na nacionalni ravni, kot je predvideno v ReNSP15-25, kljub naročeni in izdelani študiji v letu 2016.

Pri izvajanju projektov, ki so predvideni v ReNSP15-25, vlada in ministrstvo nista bila učinkovita, SSRS pa je bil delno učinkovit.

V okviru ukrepa Uresničevanje večje varnosti najemnih razmerij ministrstvo ni izvajalo aktivnosti za preveritev možnosti uvedbe komercialnega zavarovanja za kritje stroškov prisilne izselitve, so pa na podlagi SZ-1E skrajšani odpovedni roki za najemodajalca in za najemnika ter rok za izselitev, ki ga določi sodišče. Prav tako je skrajšan postopek odpovedi in izpraznitve stanovanja v primeru odpovedi najemne pogodbe zaradi neplačila najemnine ali stroškov. Ministrstvo ni izvajalo nobenih aktivnosti z namenom oblikovanja medresorske skupine za iskanje in pripravo uvedbe skupnega inšpekcijskega nadzora, ki bi povezoval stanovanjski in davčni inšpekcijski nadzor.

Glede vzpostavitve JSNU smo ugotovili, da pilotni projekt JSNU ni bil pripravljen in izveden. JSNU je bila uveljavljena 19. 6. 2021 na podlagi SZ-1E in se je pričela izvajati 1. 1. 2022. SSRS programa za izvajanje JSNU, kot je bil predviden z ReNSP15-25, ni pripravil.

V okviru ukrepa Nova najemninska politika je bilo v ReNSP15-25 določeno, da bo ministrstvo, skupaj z Ministrstvom za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti (MDDSZ) in lokalnimi skupnostmi, leta 2016 vzpostavilo skupno telo za izvedbo ukrepa, ki pa ni bilo vzpostavljeno. Vlada je nato v letu 2017 ustanovila delovno skupino za odpravo neprofitne najemnine in uvedbo

stanovanjskega dodatka, ki pa v postavljenem roku nalog ni izvedla. V okviru tega ukrepa je v ReNSP15-25 določeno, da bo ministrstvo (skupaj z MDDSZ in lokalnimi skupnostmi) do leta 2018 vzpostavilo povezave med bazami podatkov o višini javnih sredstev, ki jih država namenja upravičencem socialnih pomoči za reševanje stanovanjskega vprašanja, in tako zagotovilo transparenten sistem oziroma vzpostavilo pogoje za preverjanje upravičenosti prejetih subvencij, vendar izmenjava podatkov o socialnih transferjih ni bila vzpostavljena. O dodelitvi subvencij odločajo pristojni centri za socialno delo, kar je po naši oceni ustrezna rešitev, ker gre po vsebini za socialno pomoč za reševanje stanovanjskega vprašanja. Sredstva za izplačilo subvencij, ki jih država povrne občinam, se izplačujejo iz proračuna ministrstva kot del stanovanjske politike in ne iz proračuna MDDSZ, ki je pristojno za izvajanje socialne politike. Če bi sredstva za subvencijo najemnine izplačevalo MDDSZ in bi ta pravica bila del socialne politike, bi bila po našem mnenju zagotovljena večja transparentnost pri spremljanju socialnih transferjev.

V ReNSP15-25 je določeno, da bo ministrstvo v letih 2016 in 2017 pripravilo besedilo členov sprememb SZ-1, ki se bodo nanašale na najemninsko politiko. Ugotovili smo, da je ministrstvo pripravilo osnutek SZ-2, v katerega je vključilo določbe glede odprave neprofitne najemnine in uvedbe stanovanjskega dodatka, vendar SZ-2 ni bil sprejet. Sprejeti SZ-1E pa ni odpravil neprofitnega najema in ni uvedel stroškovne najemnine in stanovanjskega dodatka. Menimo, da mora ministrstvo ob prehodu na stroškovno najemnino vzporedno uveljaviti tudi uvedbo stanovanjskega dodatka, ki bo del socialne politike MDDSZ in bo veljal za vse upravičence do javnih najemnih stanovanj.

SSRS je v okviru ukrepa Shema za mlade zagotovil nekaj stanovanj za pilotni projekt, kjer se je preveril interes mladih, ki prvič rešujejo stanovanjsko vprašanje, in pripravil mehanizme za financiranje izgradnje ali nakupa najemnih stanovanj za mlade, ki prvič rešujejo stanovanjsko vprašanje. Kljub temu shema izgradnje stanovanjske skupnosti za mlade ni bila pripravljena, aktivnost deljenega lastništva stanovanj kot javno-zasebno partnerstvo in aktivnost najema s kasnejšim odkupom najemnega stanovanja pa se nista izvajali, saj niso bile sprejete ustrezne podlage. SSRS je v okviru ukrepa Primerno bivalno okolje za starejše izvajal projekte z namenom izgradnje stanovanjskih skupnosti za starejše, vendar noben projekt ni bil izveden v obliki javno-zasebnega partnerstva, ker SSRS ni prejel nobenega predloga, pripravil pa je mehanizme za financiranje izgradnje bivalnih skupnosti za starejše in izvedel aktivno promocijo obstoječih oblik skupnosti za starejše. V okviru ukrepa Shema zagotavljanja namenskih stanovanjskih enot je SSRS shemo zagotavljanja namenskih stanovanjskih enot izvajal na podlagi javnih razpisov. Izveden je bil pilotni projekt priprave sistemske rešitve za zagotavljanje stanovanjskih enot za deložirane posameznike in družine.

Ukrep Zagotovitev pogojev za energetske prenovne stanovanjskega fonda ni bil izveden, ker ministrstvo v predlogu SZ-1E ni pripravilo zakonskih predlogov glede financiranja energetske prenove večstanovanjskih stavb brez uporabe sredstev rezervnega sklada, kar je glavna težava za uspešno izvedbo energetske prenove stanovanjskega fonda, poleg tega pa niso bili uvedeni nobeni novi instrumenti financiranja, s katerimi bi se povečal interes lastnikov za izvajanje celovitih energetskih prenov večstanovanjskih stavb. V obdobju, na katero se nanaša revizija, revidiranci celovitih prenov stanovanjskih sosesk niso izvajali.

Ugotovili smo, da stanovanjske zadruga kot model reševanja stanovanjske problematike niso bile uveljavljene, čeprav iz ReNSP15-25 izhaja, da naj bi bila ciljna vrednost zgrajenih stanovanj v okviru kooperativ leta 2018 20, leta 2022 60 in leta 2025 100.

Ugotovili smo, da vlada s tem, ker je SSRS naložila izvedbo nakupa poslovnega deleža v družbi SPEKTER, poslovanje z nepremičninami in tehnično svetovanje, d.o.o., ni povečala števila najemnih stanovanj v javni lasti, ki predstavlja enega od kazalnikov doseganja ciljev ReNSP15-25.

Ugotovili smo, da je SSRS pripravljala poročila o izvajanju stanovanjske politike, kljub temu pa spremljanje izvajanja stanovanjske politike in ugotavljanje doseganja ciljev ni bilo učinkovito, saj vlada in ministrstvo teh nalog nista izvedla učinkovito.

SSRS je ministrstvu redno pošiljal letna in polletna poročila, v katerih so bili predstavljeni opisi opravljenega dela in aktivnosti SSRS, vendar ministrstvo, razen od SSRS, od drugih nosilcev aktivnosti ni zbiralo podatkov, potrebnih za učinkovito spremljanje stanja na stanovanjskem področju. Ministrstvo je vladi letno poročalo le o izvedenih aktivnostih SSRS in ministrstva, letne informacije za vlado o izvajanju ReNSP15-25 pa ne vsebujejo podatkov o izvedenih aktivnostih drugih nosilcev ReNSP15-25. Informacije, ki jih je prejemale vlada o izvajanju aktivnosti, predvidenih v ReNSP15-25, so pomanjkljive in ne omogočajo pravočasnih in ustreznih odločitev vlade pri izvajanju ReNSP15-25, saj za 51,7 % aktivnosti ne vsebujejo podatkov. Ministrstvo je po 5 letih od sprejema ReNSP15-25 naročilo izdelavo zaključnega poročila, na podlagi katerega je šele v drugi polovici leta 2021 pripravilo poročilo o učinkovitosti izvedenih ukrepov.

V ReNSP15-25 je načrtovano, da bo v Republiki Sloveniji do leta 2025 na razpolago 33.000 najemnih stanovanj v javni lasti (stanovanja SSRS, občin in občinskih stanovanjskih skladov). Uresničevanje doseganja tega cilja močno zaostaja in ga bo po naši oceni težko doseči. Na podlagi pridobljenih podatkov smo ugotovili, da se je v obdobju od leta 2011 do 30. 6. 2021, torej v 10 letih in pol, ocenjeno število najemnih stanovanj v javni lasti povečalo zgolj za 2.748. Ob koncu obdobja, na katero se nanaša revizija, pa je bilo na razpolago 24.263 teh stanovanj. Ob upoštevanju povprečne vrednosti novega stanovanja bi bilo po naši oceni za 8.737 manjkajočih stanovanj treba zagotoviti 1.092.125.000 EUR finančnih sredstev – ob predpostavki, da bodo vsa stanovanja pridobljena z izgradnjo in ne v okviru JSNU.

Aktivnosti ReNSP15-25 niso neposredno povezane z izbranimi kazalniki s stanovanjskega področja za merjenje uspešnosti doseganja ciljev ReNSP15-25, zato je težko določiti, katere aktivnosti bi bilo v prihodnjem obdobju smiselno intenzivneje izvajati in katere opustiti, da bi bili cilji oziroma kazalniki doseženi. Ker vsi nosilci aktivnosti niso poročali o izvedbi aktivnosti, ni mogoče preveriti, ali in v kakšnem obsegu so k doseganju ciljev prispevali tudi drugi od nosilcev aktivnosti neodvisni vplivi oziroma ali so bili cilji doseženi zaradi drugih zunanjih vplivov in ne zaradi izvajanja aktivnosti nosilcev aktivnosti.

Vlada v obdobju, na katero se nanaša revizija, ni sprejela novega akcijskega načrta za obdobje po letu 2020, saj ga ministrstvo ni pripravilo, poleg tega pa vlada ministrstva ni pozvala k pripravi analize podatkov, na podlagi katere bi ministrstvo pripravilo nov akcijski načrt za obdobje po letu 2020, kot določa ReNSP15-25. V poročilu o izvajanju ReNSP15-25 so podani predlogi in usmeritve, in sicer naj se v naslednjih letih še naprej izvajajo aktivnosti, ki so določene v akcijskem načrtu ReNSP15-25. Pri tem pa je dan predlog za bolj pospešeno izvajanje aktivnosti tudi na projektih oziroma ukrepih, ki povišujejo vrednosti kazalnikov, katerih vrednosti presegajo ciljne vrednosti za leto 2025, to je ob koncu veljavnosti ReNSP15-25, medtem ko predlogi za pospešeno izvajanje aktivnosti na projektih oziroma ukrepih, ki bi povišali vrednosti kazalnikov, katerih vrednosti ne dosegajo ciljnih vrednosti, niso podani.

4. Zahteva za predložitev odzivnega poročila

Vlada Republike Slovenije in **Ministrstvo za okolje in prostor** morata v roku 90 dni po prejemu revizijskega poročila predložiti računskemu sodišču odzivno poročilo.

Odzivno poročilo mora vsebovati:

- navedbo revizije, na katero se nanaša,
- kratek opis nesmotnosti v poslovanju, ki so bile ugotovljene z revizijo, in
- izkaz popravljalnih ukrepov.

Izkaz popravljalnih ukrepov mora obsegati navedbo popravljalnih ukrepov in ustrezna dokazila o izvedenih popravljalnih ukrepih za odpravo ugotovljenih nesmotnosti. Zahtevani načrti aktivnosti morajo vsebovati opredelitev aktivnosti, odgovornih oseb za njihovo izvedbo in rokov za izvedbo aktivnosti.

Vlada Republike Slovenije mora v odzivnem poročilu izkazati, da je:

1. pripravila načrt aktivnosti za sprejem nove Strategije prostorskega razvoja Republike Slovenije, vključno z roki za njeno posredovaje Državnemu zboru Republike Slovenije v sprejem – točka 2.1.5.a.

Ministrstvo za okolje in prostor mora v odzivnem poročilu izkazati, da je:

1. sprejelo načrt aktivnosti za vzpostavitev evidence javnih najemnih stanovanj v okviru evidenc Geodetske uprave Republike Slovenije – točka 2.1.1.c;
2. sprejelo načrt aktivnosti, ki bo vseboval oceno potrebnih sistemskih sprememb stanovanjske zakonodaje, oceno primernosti že pripravljenega osnutka novega Stanovanjskega zakona (SZ-2) in časovnico priprave predloga novega systemskega zakona, ki bo vključevala tudi rok za predložitev predloga zakona vladi v sprejem – točka 2.1.3.1.b;
3. pripravilo načrt aktivnosti za pripravo nove Strategije prostorskega razvoja Republike Slovenije – točka 2.1.5.a,
4. pripravilo načrt aktivnosti za pripravo akcijskega načrta izvajanja projektov Resolucije o nacionalnem stanovanjskem programu 2015–2025 po letu 2023 po vzoru priloge 1 te resolucije; načrt aktivnosti mora vključevati tudi rok za posredovanje akcijskega načrta v medresorsko usklajevanje – točka 2.3.2.a.

Po drugem odstavku 29. člena ZRacS-1 je odzivno poročilo uradna listina, ki jo potrди odgovorna oseba uporabnika javnih sredstev s svojim podpisom in pečatom.

Računsko sodišče bo ocenilo verodostojnost odzivnega poročila, to je resničnost navedb o popravljalnih ukrepih, in po potrebi opravilo revizijo odzivnega poročila na podlagi četrtega odstavka 29. člena ZRacS-1. Prav tako bo ocenilo zadovoljivost sprejetih popravljalnih ukrepov.

Če odzivno poročilo ne bo predloženo v roku, določenem v tem revizijskem poročilu, stori odgovorna oseba uporabnika javnih sredstev prekršek po tretjem odstavku 38. člena ZRacS-1. Če uporabnik javnih sredstev, ki bi moral predložiti odzivno poročilo, niti v roku 15 dni po izteku roka za predložitev odzivnega poročila računskemu sodišču ne predloži odzivnega poročila, se šteje, da uporabnik javnih sredstev krši obveznost dobrega poslovanja²⁸⁷. Prav tako opozarjamo, da se neresnične navedbe v odzivnem poročilu obravnavajo kot neresnične navedbe v uradni listini (drugi odstavek 29. člena ZRacS-1).

Če bo računsko sodišče v porevizijskem postopku ugotovilo, da Vlada Republike Slovenije in Ministrstvo za okolje in prostor kršita obveznost dobrega poslovanja, bo ravnalo v skladu s sedmim do štirinajstim odstavkom 29. člena ZRacS-1.

²⁸⁷ 3. točka prvega odstavka 37. člena Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 91/01).

5. Priporočila

Vladi Republike Slovenije priporočamo, naj:

- ustanovi Svet za stanovanjsko politiko;
- ob upoštevanju priporočil in stališč delovnih skupin sprejme odločitev glede uvedbe davka na nepremičnine in v primeru pozitivne odločitve sprejme načrt za izvedbo potrebnih aktivnosti na pristojnih ministrstvih;
- pripravljeno stališče Ministrstva za okolje in prostor glede možnosti uvedbe systemskega vira financiranja projektov stanovanjske politike prouči ter sprejme načrt o načinu vzpostavitve systemskega vira financiranja stanovanjskega programa;
- izplačevanje subvencije najemnine oziroma stanovanjskega dodatka umesti v področje Ministrstva za okolje in prostor, ki je pristojno za izvajanje socialne politike;
- sprejme načrt financiranja izvajanja Resolucije o nacionalnem stanovanjskem programu 2015–2025 do zaključka njene veljavnosti.

Ministrstvu za okolje in prostor priporočamo, naj:

- prouči možnosti vzpostavitve evidence praznih stanovanj, evidence nelegalnih gradenj in popolne evidence najemnih poslov (tako pravnih kot fizičnih oseb);
- predloži Vladi Republike Slovenije predlog o ustanovitvi Sveta za stanovanjsko politiko;
- sprejme načrt aktivnosti za vzpostavitev in aktivno delovanje Stanovanjskega sveta, ki bo poleg izvajanja drugih nalog sistematično spremljal izvajanje Resolucije o nacionalnem stanovanjskem programu 2015–2025;
- najpozneje ob pripravi naslednjega strateškega dokumenta za področje stanovanjske politike poenoti terminologijo glede javnih (najemnih) stanovanj in jo dosledno uporablja pri načrtovanju in spremljanju ukrepov na področju izvajanja stanovanjske politike;
- skupaj z ostalimi deležniki opravi vsebinsko analizo različnih možnosti uvedbe systemskega vira financiranja projektov stanovanjske politike;
- prouči potrebo po posodobitvi študije prioriteten razvojnih območij za namen stanovanjske oskrbe (PROSO) ter v primeru ugotovljene potrebe pripravi oziroma pridobi posodobljeno študijo PROSO;
- zagotovi, da bo PROSO sprejelo v obliki dokumenta na ravni ministrstva, ki bo podlaga za pripravo aktov ali gradiv s področja prostorske ureditve;
- od Stanovanjskega Sklada Republike Slovenije redno pridobiva podatke o izvajanju promocije javne službe za najemniško upravljanje in naj o tem redno seznanja vlado v poročilih o izvajanju Resolucije o nacionalnem stanovanjskem programu 2015–2025;
- ob prenovi stanovanjske zakonodaje za javna najemna stanovanja uvede stroškovno najemnino in stanovanjski dodatek ter določi metodologijo za njuno oblikovanje;
- letno zbira podatke o izvajanju aktivnosti Resolucije o nacionalnem stanovanjskem programu 2015–2025 na način, da vse nosilce aktivnosti pozove k njihovi predložitvi in o tem poroča vladi;
- podatke in informacije pri pripravi letnih poročil za sklop "spremljanje izvajanja aktivnosti Nacionalnega stanovanjskega programa" strukturira po projektih, podprojektih in aktivnostih

Resolucije o nacionalnem stanovanjskem programu 2015–2025 z namenom hitre in enostavne primerjave med načrtovanim in realiziranim;

- od nosilcev aktivnosti na projektih in podprojektih, kjer so bile ciljne vrednosti Resolucije o nacionalnem stanovanjskem programu 2015–2025 presežene že leta 2018, pridobi informacijo, v kolikšnem obsegu se aktivnosti prekrivajo z aktivnostmi drugih politik, in naj v primeru prekrivanja z drugimi politikami ne porablja virov za izvajanje teh aktivnosti še v okviru Resolucije o nacionalnem stanovanjskem programu 2015–2025.

Pravni pouk

Tega poročila na podlagi tretjega odstavka 1. člena ZRacS-1 ni dopustno izpodbijati pred sodišči in drugimi državnimi organi.

Jana Ahčin,
generalna državna revizorka

Vročiti:

1. Vladi Republike Slovenije,
2. Ministrstvu za okolje in prostor,
3. Stanovanjskemu skladu Republike Slovenije,
4. dr. Miroslavu Cerarju,
5. Marjanu Šarcu,
6. Ivanu Janši,
7. Ireni Majcen,
8. Juretu Lebnu,
9. Simonu Zajcu,
10. mag. Andreju Vizjaku,
11. dr. Žigi Andoljšku,
12. Državnemu zboru Republike Slovenije.

6. Priloge

Priloga 1 Število najemnih stanovanj v lasti SSRS, občin, občinskih stanovanjskih skladov, NSO in družb – prikaz po vrstah organizacije

Organizacija	Ustanovitelj/družbenik	Stanovanja za neprofitni najem				Stanovanja za tržni/stroškovni najem				Stanovanja za neprofitni in tržni/stroškovni najem			
		2011	2015	2018	2021	2011	2015	2018	2021	2011	2015	2018	2021
SSRS	Republika Slovenija	2.826	3.271	3.158	3.083	0	466	643	908	2.826	3.737	3.801	3.991
Javni medobčinski stanovanjski sklad	Mestna občina Maribor ter občine Duplek, Hoče - Slivnica, Miklavž na Dravskem polju, Rače - Fram in Starše	2.288	1.931	1.867	1.846	0	113	99	130	2.288	2.044	1.966	1.976
Javni stanovanjski sklad občine	Mestne občine Ljubljana, Murska Sobota, Nova Gorica, Koper in Občina Ankaran	4.013	4.872	4.856	5.010	170	201	406	407	4.183	5.073	5.262	5.417
SKUPAJ OBČINSKI SKLADI		6.301	6.803	6.723	6.856	170	314	505	537	6.471	7.117	7.228	7.393
Občine		11.668	11.607	11.805	12.086	426	456	564	631	12.094	12.063	12.369	12.717
Proračunski stanovanjski sklad občine	Občina Muta	124	123	120	115	0	0	0	47	124	123	120	162
SKUPAJ OBČINE		11.792	11.730	11.925	12.201	426	456	564	678	12.218	12.186	12.489	12.879
SKUPAJ SSRS, OBČINE IN OBČINSKI SKLADI		20.919	21.804	21.806	22.140	596	1.236	1.712	2.123	21.515	23.040	23.518	24.263

Organizacija	Ustanovitelj/družbenik	Stanovanja za neprofitni najem				Stanovanja za tržni/stroškovni najem				Stanovanja za neprofitni in tržni/stroškovni najem			
		2011	2015	2018	2021	2011	2015	2018	2021	2011	2015	2018	2021
PSS Ptuj d.o.o.	zasebniki	345	345	345	345	41	41	41	41	386	386	386	386
OOZ Celje – nepremičnine in storitve d.o.o.	OOZ Celje	86	81	70	58	0	0	0	0	86	81	70	58
Nepremičnine Celje d.o.o.	Mestna občina Celje	2.044	2.032	1.989	1.963	58	79	110	110	2.102	2.111	2.099	2.073
Zarja d.o.o. Novo mesto	Mestna občina Novo mesto	0	251	225	195	0	147	172	201	0	398	397	396
Stanovanjsko podjetje Konjice d.o.o.	Občina Slovenske Konjice	41	41	41	40	0	2	2	1	41	43	43	41
SKUPAJ NSO		2.516	2.750	2.670	2.601	99	269	325	353	2.615	3.019	2.995	2.954
Spekter	SSRS	ni podatka	ni podatka	2.058	2.049	ni podatka	ni podatka	0	14	ni podatka	ni podatka	2.058	2.063
Stanovanjsko podjetje d.o.o.	SSRS	0	0	0	0	ni podatka	19	25	27	ni podatka	19	25	27
NS PIZ	ZPIZ	2.983	0	0	0	87	3.067	3.129	3.120	3.070	3.067	3.129	3.120
Rudar Senovo d.o.o.	Občina Krško	332	511	545	550	0	0	0	8	332	511	545	558
SKUPAJ DRUŽBE		3.315	511	2.603	2.599	87	3.086	3.154	3.169	3.402	3.597	5.757	5.768
SKUPAJ VSE ORGANIZACIJE		26.750	25.065	27.079	27.340	782	4.591	5.191	5.645	27.532	29.656	32.270	32.985

Vir: anketa računskega sodišča, podatki SSRS in NS PIZ.

Priloga 2 Bistvene rešitve, vključene v osnutek SZ-2²⁸⁸, ki ga je ministrstvo pripravilo v letu 2019

1. Javna stanovanja
 - Sedanja neprofitna stanovanja se bodo preimenovala v javna stanovanja.
 - Uredijo se splošni pogoji za upravičenost do javnih stanovanj, način preverjanja teh pogojev, dostop do podatkov iz javnih evidenc ter pravna podlaga za vodenje zbirk podatkov pri lastnikih javnih stanovanj.
 - Periodično letno preverjanje izpolnjevanja pogojev za najem javnega stanovanja.
 - Možnost zvišanja najemnine za stanovanje, če najemnik z uporabniki ne izpolnjuje pogojev za dodelitev javnega stanovanja. Najemnik v tem primeru ne bo izseljen, temveč mu bo lastnik javnega stanovanja določil višjo najemnino, a največ v višini 1,5-kratnika stroškovne najemnine.
2. Pravice in dolžnosti najemnika in najemodajalca
 - Spremembe glede dolžnosti najemnika v zvezi z dopustitvijo vstopa v stanovanje. Lastnikom bo dopuščен dostop v primeru nujnih vzdrževalnih del.
 - Manjše spremembe glede predhodnega pisnega opozorila pred odpovedjo zaradi krivdnih odpovednih razlogov.
 - Skrajšan postopek odpovedi in izpraznitve stanovanja v primeru odpovedi najemne pogodbe, sklenjene v obliki notarske listine.
3. Stroškovna najemnina
 - Stroškovna najemnina nadomešča neprofitno najemnino.
 - Neprofitne najemnine so zaradi nerevalorizacije vrednostne točke prenizke za delovanje stanovanjskih skladov, saj se vrednost vložka v stanovanje prek najemnin povrne šele po 38 letih namesto po 21 letih, kot je bilo predvideno s Stanovanjskim zakonom leta 2003. Stanovanjskim skladom ne omogočajo niti ohranitve obsega fonda javnih najemnih stanovanj.
 - Stroškovna najemnina se bo izračunala na podlagi stroškovne vrednosti stanovanja in letne stopnje najemnine. Letna stopnja najemnine bo zakonsko omejena na največ 5,2 % stroškovne vrednosti stanovanja, lastniki stanovanj pa lahko določijo nižjo stopnjo. Povrnitev vložka se glede na stopnjo najemnine povrne v približno 20 letih.
 - Stroškovna vrednost stanovanja se določi na podlagi:
 - gradbenih, obrtniških in inštalacijskih stroškov na kvadratni meter korigirane uporabne površine,
 - podatkov o starosti stanovanja, površini stanovanja, morebitnih obnovah gradbenih elementov, lokaciji komunalno opremljenega zemljišča,
 - korekcijskega faktorja velikosti stanovanja.
 - Zaradi upoštevanja lokacije bo stroškovna najemnina variirala od približno 5 EUR/m² do približno 7,3 EUR/m² za nova stanovanja.
 - Določa se za vsako naslednje leto ob izteku tekočega leta in se ustrezno ažurira glede na starost in vzdrževanost stanovanja, indeksacijo stroškov gradbenih, obrtniških in inštalacijskih del.

²⁸⁸ Št. 2018-2550-0117 z dne 14. 10. 2019.

- Podatek o stroškovni vrednosti stanovanja se bo določil prek aplikacije na spletni strani ministrstva.
4. Subvencioniranje najemnine (stanovanjski dodatek)
- Subvencija se za vsa stanovanja izračuna enako – upošteva se priznana stroškovna najemnina.
 - H kriteriju lastništva premoženja, ki ne sme preseči 48-kratnika osnovnih zneskov minimalnega dohodka, se doda kriterij 20 % vrednosti stroškovne vrednosti primernega stanovanja.
 - Subvencija se izplačuje največ do višine 90 % zneska neprofitne najemnine.
 - Višji cenzus v izogib preobremenjenosti gospodinjstev z izdatki za bivanje.
 - Subvencije v tržnih stanovanjih plačujejo občine, v javnih stanovanjih pa država (stimulacija občinam za gradnjo javnih stanovanj).
 - Ocena izdatkov: občine 12,3 milijona EUR, država 28,5 milijona EUR.
5. Omejevanje višine najemnine
- Pri oderuški najemnini se vpeljuje inšpekcijski postopek, s katerim se na podlagi prijave odredi preveritev najemnine z vključitvijo cenilca.
 - Omejitev rasti najemnin do 10 % v 1 letu, vendar ne več kot za 15 % v 3 letih. Omejitev velja tudi v primerih zaporednih najemov za določen čas.
 - Občina lahko določi omejitev maksimalne višine tržne najemnine, če je na njenem območju ali delu območja tržna najemnina preseгла 2-kratnik stroškovne najemnine na istem območju. Omejitev ne sme biti nižja od 1,5-kratnika stroškovne najemnine.
6. Javna najemniška služba
- Vzpostavi se javna najemniška služba, ki bo omogočala javnim lastnikom stanovanj, da najamejo stanovanje na trgu ob določeni povrnitvi stroškov s strani države.
 - Javna najemniška služba bo imela vlogo posrednika, upravitelja in vzdrževalca najemnih stanovanj.
 - Lastnike bo razbremenila vseh poslov in tveganj, povezanih z oddajo stanovanj, dolgoročno pa jim bo zagotavljala prejetje rednih dohodkov.
 - Posledično se bo aktiviralo del praznih zasebnih stanovanj, saj se bodo za oddajo stanovanj odločili tudi tisti, ki imajo sedaj zadržke.
7. Stanovanjske zadruge
- SZ-2 daje zakonsko podlago za ustanavljanje in delovanje stanovanjskih zadrug, ki bodo delovale pod posebnimi pogoji.
 - Prvotni namen stanovanjskih zadrug je dolgoročno oddajanje stanovanj svojim članom.
 - Stanovanjska zadruga daje stanovanja v najem po stroškovni najemnini (s pribitki za rezervni, solidarnostni, razvojni ali drug sklad, glede na poslovne namene zadruge).
 - SSRS, občine in občinski stanovanjski skladi podpirajo in spodbujajo stanovanjsko združništvo:
 - z rezervacijo sredstev in zemljišč,
 - s svetovanjem pri vodenju izvedbe gradbenih projektov stanovanjskega združništva,
 - s promocijo stanovanjskega združništva.
 - Delež sredstev za združno stanovanjsko oskrbo lahko rezervirajo tudi druge državne institucije, ki posredujejo pri finančnih instrumentih iz evropskih strukturnih skladov.

8. SSRS

- Opravlja naloge JSNU.
- Omogoči se mu višje zadolževanje kot sedaj, s čimer se mu zagotovijo zadostna sredstva za začetne investicije v pridobivanje novih javnih najemnih stanovanj. Ker bo stroškovna najemnina omogočala povrnitev investicij, se bodo potrebe po zadolževanju postopno zmanjševale.
- Spodbuja, podpira in se vključuje v projekte stanovanjskih zadrug.
- Nudi poročstva fizičnim osebam pri pridobitvi kredita za nakup stanovanja. V primeru nezmožnosti odplačevanja SSRS prevzame lastništvo in odplačevanje stanovanja, stanovalcu pa omogoči nadaljevanje bivanja v stanovanju pod pogoji stroškovne najemnine v javnem stanovanju.

9. Občine in občinski stanovanjski skladi

- Občine subvencionirajo tržni najem, s čimer se stimulira gradnja javnih stanovanj.
- Občinskim skladom se bo omogoči višje zadolževanje kot sedaj. Predlog do višine 50 % namenskih sredstev.
- S stroškovno najemnino se zagotavlja, da se občinam povrne vložek v gradnjo javnih stanovanj.
- Občine s svojimi ukrepi spodbujajo gradnjo stanovanj prek stanovanjskih zadrug – na primer komunalno opremljeno zemljišče.
- Omeji se razpolaganje občin z zazidljivimi zemljišči, primernimi za večstanovanjsko gradnjo (prednost pri prodaji imajo stanovanjski skladi in zadruge).
- Občine še vedno izplačujejo vse subvencije, država (ministrstvo) svoj del občini poravnava 1-krat letno za preteklo leto (obstoječa praksa).

*Bdimo nad potmi
javnega denarja*

Računsko sodišče Republike Slovenije
The Court of Audit of the Republic of Slovenia
Slovenska cesta 50, 1000 Ljubljana, Slovenija
tel.: +386 (0) 1 478 58 00
sloaud@rs-rs.si
www.rs-rs.si