



RAČUNSKO SODIŠČE  
REPUBLIKE SLOVENIJE



# Revizijsko poročilo

Nacionalni stanovanjski program



## ***Poslanstvo***

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

# Revizijsko poročilo

Nacionalni stanovanjski program



**R**ačunsko sodišče je revidiralo *uspešnost doseganja zastavljenih ciljev Nacionalnega stanovanjskega programa* (v nadaljevanju: NSP). V okviru revizije je računsko sodišče presojalo uspešnost poslovanja Stanovanjskega sklada Republike Slovenije, javnega sklada (v nadaljevanju: Sklad) in Ministrstva za okolje in prostor pri doseganju ciljev NSP ter pri tem ugotovilo, da cilji niso bili v celoti doseženi.

Za obdobje, na katerega se nanaša revizija, to je od 1. 1. 2000 do 31. 12. 2007, so revizorji preverjali:

- ali je Sklad ustrezno načrtoval svoje cilje delovanja glede na cilje iz NSP,
- ali so bili ti cilji doseženi,
- ali je Sklad o doseganju ciljev poročal objektivno in transparentno ter
- ali je Ministrstvo za okolje in prostor spremljalo poslovanje Sklada ter predlagalo spremembe ali dopolnitve, ki zadevajo cilje in instrumente NSP.

NSP je v obdobju od leta 2000 do 2007 predvideval gradnjo 62.250 stanovanj, od tega 13.950 v javnem sektorju (neprofitna stanovanja) in 48.300 v zasebnem sektorju (tržna stanovanja). Zgrajenih je bilo skupaj 57.128 stanovanj ali 92 odstotkov od načrtovanih v NSP. Pri tem je bilo v zasebnem sektorju zgrajenih 109 odstotkov stanovanj glede na cilj NSP, v javnem sektorju pa 32 odstotkov.

Računsko sodišče je ugotovilo, da je Sklad šele v letu 2003 določil jasne in merljive srednjeročne cilje, vendar ne na vseh področjih delovanja. Tudi v letnih načrtih Sklad ni opredelil ciljev na vseh področjih delovanja. Na področju neprofitnih stanovanj so cilji Sklada z leti vedno bolj odstopali od ciljev NSP, čeprav je bil prav tu zaznan največji primanjkljaj.

Cilj števila zgrajenih neprofitnih stanovanj v obdobju 2000 do 2007 ni bil dosežen, saj je bilo zgrajenih le 32,5 odstotka predvidenih neprofitnih stanovanj. Sklad je v navedem obdobju sicer povečeval število zgrajenih stanovanj, občine in neprofitne stanovanjske organizacije pa so število zgrajenih stanovanj zmanjševale. Niti Sklad niti Ministrstvo za okolje in prostor pa nista vodila evidenc o vseh zgrajenih neprofitnih stanovanjih v Sloveniji, zato spremljanje in uresničevanje NSP na ravni države ni bilo mogoče.

Na področju gradnje tržnih stanovanj so bili cilji iz NSP preseženi. Kljub predvidevanjem, ki izhajajo že iz NSP, da se na tem segmentu cilj doseže ne glede na ukrepe države, se je Sklad usmeril v gradnjo tržnih stanovanj. V obdobju, na katerega se nanaša revizija, je izvedel sedem razpisov za prodajo 2.164 stanovanj. S tem je po določenih regijah dosegel kar opazen tržni delež prodanih stanovanj in je po oceni računskega sodišča vplival na cene stanovanj. Vendar pa je bil vpliv povečane ponudbe na cene stanovanj manjši od potencialnega, saj ni bil ciljno usmerjen v povečanje števila gospodinjstev, ki bi z nakupom rešila svoje stanovanjsko vprašanje. Tako je pritegnil tudi skupine kupcev, ki so pomenile povečanje investicijskega povpraševanja po stanovanjih zaradi dobre naložbe prihrankov in s tem obraten vpliv na cene.

Na doseganje ciljev o številu zgrajenih (predvsem neprofitnih) stanovanj iz NSP so vplivali tudi dejavniki, na katere Sklad ni imel vpliva, predvsem manjši znesek sredstev, prejetih iz državnega proračuna, spreminjanje zakonodaje, višje cene zemljišč, višina neprofitne najemnine.

Sklad je v obdobju, na katerega se nanaša revizija, objavil sedem pozivov za sklenitev varčevalnih pogodb v okviru nacionalne stanovanjske varčevalne sheme (v nadaljevanju: NSVS). NSVS je vsaj v prvih letih doživela velik odziv varčevalcev, za varčevanje v okviru NSVS so se odločali predvsem nadpovprečno izobraženi in dobro finančno situirani varčevalci. V letih 2006 in 2007 se je zanimanje za vključitev v NSVS zelo zmanjšalo, kar je predvsem posledica sprememb na nepremičninskem in kreditnem trgu, izkazalo pa se je tudi, da sredstva iz povprečne varčevalne pogodbe predstavljajo le manjši del sredstev, potrebnih za nakup stanovanja ali hiše. Varčevanje v okviru NSVS je v določeni meri prispevalo k večjemu obsegu varčevanja v Sloveniji, medtem ko je bil delež posojil v okviru NSVS bistveno manjši od potencialnega. Posojilo je najelo le 10 odstotkov varčevalcev, skupna višina posojil predstavlja manj kot 6 odstotkov vseh stanovanjskih posojil v obdobju od leta 2004 do leta 2007. Razloga sta bila predvsem ugodne razmere na trgu posojil in majhen obseg posojila, ki ga je bilo mogoče najeti v okviru NSVS. S tem NSVS ni v celoti dosegla svojega potenciala in ni zaživela kot sistemski vir financiranja stanovanjske gradnje, kakor predvideva NSP.

Poročanje Sklada ni bilo celovito in dovolj obsežno, saj ni poročal o realizaciji ciljev NSP, prav tako ni poročal o odstopanjih od ciljev in ukrepih, s katerimi bi jih bilo mogoče doseči. Pri pripravi letnih poročil ni upošteval obveznih elementov poročanja, kot jih zahteva veljavna zakonodaja.

Ministrstvo za okolje in prostor pri spremljanju priprave poslovnih in finančnih načrtov ni v zadostni meri opozarjalo Sklada na nujnost opredeljevanja ciljev, ki bi upoštevali cilje NSP. Kljub podatkom o neuspešnem izvajanju NSP ni predlagalo sprememb le-tega, prav tako ni zagotovilo, da bi stanovanjski svet opravljal naloge, za katere je bil ustanovljen. Ministrstvo za okolje in prostor tudi ni usmerilo zadostne pozornosti in aktivnosti v to, da bi Sklad opozarjalo na nujnost poročanja o doseganju ciljev NSP. Med izvajanjem revizije Ministrstvo za okolje in prostor še ni pripravilo celovite analize izvajanja ciljev NSP in nacionalnega stanovanjskega programa za novo obdobje.

Računsko sodišče je Skladu in Ministrstvu za okolje in prostor podalo več *priporočil*, ki se nanašajo na ročnost načrtovanja, določitev ciljev in njihovo spremljanje, spremljanje ukrepov na področju stanovanjske politike, izvedbo ukrepov na področju gradnje neprofitnih stanovanj, zagotavljanje primerne obsega sredstev za realizacijo razvojnih dokumentov, regulatorno vlogo ministrstva, vzpostavitev evidenc stanovanj, zagotovitev delovanja stanovanjskega sveta in poročanje.

# KAZALO

<b>1. UVOD</b>	<b>8</b>
1.1	PODLAGE ZA IZVEDBO REVIZIJE..... 8
1.2	CILJI REVIZIJE ..... 8
1.3	PODATKI O REVIDIRANIH UPORABNIKIH JAVNIH SREDSTEV ..... 8
1.3.1	Stanovanjski sklad Republike Slovenije..... 8
1.3.2	Ministrstvo za okolje in prostor ..... 10
1.4	PODROČJE REVIDIRANJA ..... 11
1.4.1	Vloga države na stanovanjskem področju ..... 11
1.4.2	Cilji Nacionalnega stanovanjskega programa in potrebe po stanovanjih ..... 12
1.4.2.1	Namen in cilji Nacionalnega stanovanjskega programa ..... 12
1.4.2.2	Potrebe po stanovanjih ..... 13
1.4.3	Sredstva za zagotavljanje raznovrstne stanovanjske ponudbe ..... 14
1.4.3.1	Sredstva in viri sredstev za graditev stanovanj..... 14
1.4.3.2	Proračunska sredstva za uresničevanje nacionalnega stanovanjskega programa..... 15
1.4.3.3	Nacionalna stanovanjska varčevalna shema ..... 16
1.5	REVIZIJSKI PRISTOP ..... 18
<b>2. UGOTOVITVE</b>	<b>19</b>
2.1	NAČRTOVANJE CILJEV ..... 19
2.1.1	Strategija investiranja..... 20
2.1.2	Programska izhodišča do leta 2008..... 21
2.1.3	Letni poslovni in finančni načrti Sklada..... 23
2.1.4	Aktivnosti Ministrstva za okolje in prostor ter stanovanjskega sveta ..... 24
2.2	IZVAJANJE NACIONALNEGA STANOVANJSKEGA PROGRAMA..... 25
2.2.1	Javni sektor ..... 25
2.2.1.1	Načrtovana in realizirana neprofitna stanovanja po NSP ..... 25
2.2.1.2	Načrtovana in realizirana neprofitna stanovanja po Strategiji investiranja..... 31
2.2.1.3	Načrtovana in realizirana neprofitna stanovanja po Programskih izhodiščih do leta 2008..... 33

2.2.2	Zasebni sektor – tržna stanovanja.....	34
2.2.2.1	Število ponujenih, prodanih in predanih tržnih stanovanj.....	36
2.2.2.2	Ponujene cene tržnih stanovanj.....	40
2.2.2.3	Ciljne skupine kupcev tržnih stanovanj.....	43
2.2.3	Nacionalna stanovanjska varčevalna shema .....	45
2.2.3.1	Zanimanje za vključitev v NSVS.....	46
2.2.3.2	Vpliv NSVS na dolgoročno stanovanjsko varčevanje in kreditiranje.....	51
2.2.3.3	Razpoložljiva sredstva NSVS.....	55
2.2.3.4	Položaj varčevalcev po izteku varčevalnih pogodb.....	56
2.2.3.5	Subvencije mladim družinam za prvo reševanje stanovanjskega vprašanja .....	58
2.2.4	Realizacija NSP in zunanji faktorji, ki so vplivali na njegovo izvajanje.....	60
2.2.4.1	Realizacija NSP.....	60
2.2.4.2	Zagotavljanje proračunskih sredstev.....	62
2.2.4.3	Razpoložljiva zemljišča, oprostitev plačila komunalne opreme in rast cen stavbnih zemljišč .....	64
2.2.4.4	Pogosto spreminjanje prostorske zakonodaje ter sprejemanje in spreminjanje prostorskih aktov.....	65
2.2.4.5	Delovanje neprofitnih stanovanjskih organizacij.....	66
2.2.4.6	Omejitve občin pri zadolževanju.....	66
2.2.5	Vloga Ministrstva za okolje in prostor in stanovanjskega sveta pri spremljanju izvajanja NSP .....	68
2.3	POROČANJE O DOSEŽENIH CILJIH.....	69
2.3.1	Strategija investiranja.....	69
2.3.2	Letna poročila Sklada .....	69
2.3.2.1	Poročila o izvajanju NSVS .....	72
2.3.3	Evidence stanovanj.....	72
2.3.4	Aktivnosti Ministrstva za okolje in prostor ter stanovanjskega sveta .....	73
<b>3.</b>	<b>MNENJE</b>	<b>75</b>
<b>4.</b>	<b>PRIPOROČILA</b>	<b>78</b>

# 1. UVOD

## 1.1 Podlage za izvedbo revizije

Revizijo doseganja zastavljenih ciljev Nacionalnega stanovanjskega programa<sup>1</sup> smo izvedli na podlagi Zakona o računskem sodišču<sup>2</sup> (v nadaljevanju: ZRacS-1) in Poslovnika računskega sodišča Republike Slovenije<sup>3</sup>. Sklep o izvedbi revizije<sup>4</sup> je bil izdan 20. 6. 2008 in dopolnjen 16. 7. 2008.

Naša pristojnost je, da izrečemo mnenje o smotrnosti poslovanja na podlagi revizije. Revizijo smo izvedli v skladu z mednarodnimi revizijskimi standardi, ki jih določa Napotilo za izvajanje revizij<sup>5</sup>.

## 1.2 Cilji revizije

Cilj revizije je bil izrek mnenja o uspešnosti izvajanja ciljev NSP v obdobju od leta 2000 do 2007. V reviziji smo preverili, ali so bili doseženi zastavljeni cilji NSP.

## 1.3 Podatki o revidiranih uporabnikih javnih sredstev

### 1.3.1 Stanovanjski sklad Republike Slovenije

Stanovanjski sklad Republike Slovenije, javni sklad je bil ustanovljen s Stanovanjskim zakonom<sup>6</sup> (v nadaljevanju: SZ). V skladu z novim Stanovanjskim zakonom<sup>7</sup> (v nadaljevanju: SZ-1) je Sklad javni finančni in nepremičninski sklad, ustanovljen za financiranje in izvajanje nacionalnega stanovanjskega programa, spodbujanje stanovanjske gradnje, prenove in vzdrževanja stanovanj in stanovanjskih stavb.

---

<sup>1</sup> Uradni list RS, št. 43/00.

<sup>2</sup> Uradni list RS, št. 11/01.

<sup>3</sup> Uradni list RS, št. 91/01

<sup>4</sup> Št. 1209-1/2008-3 in 1209-1/2008-6.

<sup>5</sup> Uradni list RS, št. 41/01.

<sup>6</sup> Uradni list RS, št. 18/91-I, 19/91-I, 21/94, 23/96, 1/00.

<sup>7</sup> Uradni list RS, št. 69/03.



Sklad se je na podlagi Zakona o javnih skladih<sup>8</sup> (v nadaljevanju: ZJS) in Akta o ustanovitvi Stanovanjskega sklada Republike Slovenije kot javnega sklada<sup>9</sup> (v nadaljevanju: akt o ustanovitvi) preoblikoval v javni finančni in nepremičninski sklad.

Pristojnosti Sklada so<sup>10</sup>:

- 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 ter stanovanjskih stavb;
- investira v gradnjo stanovanj in stavbna zemljišča;
- daje pomoč pri odplačevanju posojil;
- posluje z nepremičninami zaradi zagotavljanja javnega interesa;
- 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 in zasebnimi investitorji ter podobno;
- opravlja druge zakonske naloge in naloge za izvajanje nacionalnega stanovanjskega programa.

Poleg navedenih nalog Sklad opravlja tudi naloge iz Zakona o nacionalni stanovanjski varčevalni shemi in subvencijah mladim družinam za prvo reševanje stanovanjskega vprašanja<sup>11</sup> (v nadaljevanju: ZNSVS).

Ustanovitelj Sklada je Republika Slovenija. Organa Sklada sta nadzorni svet in direktor<sup>12</sup>. Delo Sklada nadzira Ministrstvo za okolje in prostor.

Odgovorne osebe Sklada v obdobju, na katerega se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije so bile:

- Edvard Oven, direktor, do 26. 7. 2004,
- Jože Novak, direktor, od 27. 7. 2004 do 31. 7. 2004,
- Jože Novak, predsednik uprave, od 1. 8. 2004 do 17. 10. 2005, Primož Pirc, član uprave, od 12. 5. 2005 do 8. 2. 2006,
- Primož Pirc, direktor, od 9. 2. 2006.

Odgovorne osebe zastopajo in predstavljajo Sklad. Odgovorne so za organizacijo in vodenje dela ter poslovanje Sklada. Zagotoviti morajo, da Sklad posluje v skladu z zakonom in ustanovitvenim aktom in mu odgovarjajo za škodo, ki je nastala zaradi njihovega nevestnega ali protipravnega ravnanja.

---

<sup>8</sup> Uradni list RS, št. 22/00.

<sup>9</sup> Uradni list RS, št. 96/00, 8/04, 80/04, 17/06.

<sup>10</sup> 148. člen SZ-1.

<sup>11</sup> Uradni list RS, št. 96/07–UPB2.

<sup>12</sup> Od 1. 8. 2004 do 8. 2. 2006 je akt o ustanovitvi kot organ Sklada namesto direktorja določal dvočlansko upravo.

### 1.3.2 Ministrstvo za okolje in prostor

Ministrstvo za okolje in prostor v skladu s 36. členom Zakona o državni upravi<sup>13</sup> (v nadaljevanju: ZDU-1) opravlja naloge na področju prostora. Naloge, povezane s stanovanjsko dejavnostjo, na Ministrstvu za okolje in prostor opravlja Direktorat za prostor, v okviru katerega je organiziran Sektor za stanovanja.

Direktorat za prostor opravlja naslednje naloge, ki se nanašajo na stanovanjsko dejavnost:

- spremlja, analizira in vrednoti politike s področja urejanja prostora, graditve in stanovanj ter predlaga potrebne spremembe oziroma ukrepe;
- spremlja, usmerja in nadzoruje pripravo in izvajanje vseh programskih dokumentov in predpisov;
- pripravlja predloge predpisov in druga gradiva iz pristojnosti direktorata;
- usmerja, koordinira in nadzoruje pripravo finančnih programov porabe sredstev v direktoratu ter z njimi povezano izvedbo javnih naročil<sup>14</sup>.

Sektor za stanovanja opravlja naslednje naloge:

- sodeluje in pripravlja zakonske in podzakonske akte s stanovanjskega in nepremičninskega področja;
- pripravlja analize, strategije in programe ter spremlja izvajanje ukrepov in strategij s področij dela;
- pripravlja obvezna navodila, razlage, informacije, odgovore in pojasnila v zadevah s stanovanjskega in nepremičninskega področja;
- skrbi za zbiranje, posredovanje, obdelavo in analizo podatkov kot podlago za vodenje aktivne stanovanjske in nepremičninske politike države, izvaja upravne naloge na stanovanjskem področju;
- skrbi za obdelavo in registracijo neprofitnih stanovanjskih organizacij;
- pripravlja izhodišča za organiziranost Sklada in s tem v zvezi opravlja naloge v zvezi s premoženjsko-pravnimi zadevami ter sodeluje, daje predloge in spremlja njegovo delo;
- izdaja odločbe v zvezi z upravičenostjo do sredstev pri reševanju stanovanjskih vprašanj najemnikov v denacionaliziranih stanovanjih in sklepa pogodbe o izplačilu gotovinskih sredstev, ki jih izplačuje Republika Slovenija;
- skrbi za usposabljanje in izvajanje strokovnih izpitov za pridobitev licence za opravljanje poslov nepremičninskega posredovanja;
- izvaja upravni postopek izdaje in odvzema licence nepremičninskemu posredniku ter postopek vpisa in izbrisa iz imenika nepremičninskih posrednikov;
- skrbi za raziskave s področja dela<sup>15</sup>.

Ministrstvo v skladu s 16. členom ZDU-1 vodi in predstavlja minister.

Zaradi spremljanja izvajanja nacionalnega stanovanjskega programa, svetovanja in sodelovanja pri oblikovanju stanovanjske in prostorske politike ter razvoja ustanovi minister posvetovalno delovno telo – stanovanjski svet<sup>16</sup>, ki ima predsednika in najmanj pet članov. Predsednik sveta je minister.

---

<sup>13</sup> Uradni list RS, št. 52/02, 56/03, 61/04, 123/04, 93/05.

<sup>14</sup> Spletna stran Ministrstva za okolje in prostor, junij 2008.

<sup>15</sup> Primerjati s prejšnjo opombo.

<sup>16</sup> 144. člen SZ-1.

Na podlagi Poslovnika o delu stanovanjskega sveta<sup>17</sup>, stanovanjski svet opravlja naslednje naloge:

- spremlja stanje na področju stanovanjske dejavnosti in izvajanje nacionalnega stanovanjskega programa ter uresničevanje njegovih ciljev;
- spremlja izvajanje stanovanjske in prostorske politike države in lokalnih skupnosti;
- ocenjuje učinkovitost instrumentov oziroma tekoče stanovanjske politike in sinergije sektorskih politik in ukrepov v zvezi s stanovanjskim področjem;
- oblikuje predloge za ukrepe iz pristojnosti ministrstva za stanovanjske zadeve;
- oblikuje predloge in ukrepe iz pristojnosti drugih ministrstev v delu, ki se nanaša na stanovanjsko politiko države;
- znotraj stanovanjske politike ocenjuje upoštevanje ciljev regionalnega razvoja in varstva okolja ter izboljšanja kakovosti prostora, stanovanjskega urbanizma, arhitekture in bivalnega okolja;
- oblikuje predloge za morebitne spremembe in dopolnitve, ki zadevajo cilje in instrumente nacionalnega stanovanjskega programa in delovanja institucij, pomembnih za stanovanjsko področje;
- daje predloge v zvezi z oblikovanjem stanovanjske politike ter strategije udejanjanja nacionalnega stanovanjskega programa.

Odgovorne osebe Ministrstva za okolje in prostor v obdobju, na katerega se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije so bile:

- dr. Pavel Gantar, minister, do 8. 6. 2000,
- dr. Andrej Umek, minister, od 8. 6. 2000 do 1. 12. 2000
- mag. Janez Kopač, minister, od 1. 12. 2000 do 3. 12. 2004,
- Janez Podobnik, minister, od 3. 12. 2004 do 21. 11. 2008,
- Karl Erjavec, minister, od 21. 11. 2008.

## 1.4 Področje revidiranja

### 1.4.1 Vloga države na stanovanjskem področju

Ustava<sup>18</sup> v 78. členu določa, da država ustvarja možnosti, da si državljani lahko pridobijo primerno stanovanje. Podrobneje pristojnosti in naloge države na stanovanjskem področju določa 141. člen SZ-1, in sicer so to:

- določanje stanovanjske politike v razvojnem in prostorskem načrtu države;
- določanje nacionalnega stanovanjskega programa ter zagotavljanje sredstev za njegovo izvedbo;
- skrb za razvojno raziskovalno dejavnost na stanovanjskem področju;
- spremljanje višine najemnine po vrstah najemnin stanovanj na ravni regije in države;
- ustanovitev in imenovanje stanovanjskega sveta in njegovih članov;
- vodenje evidenc, registrov in statističnih podlag za spremljanje in izvajanje stanovanjske politike;
- ustanovitev nacionalnega sveta za varstvo pravic najemnikov, v katerega so združeni občinski sveti za varstvo pravic najemnikov.

<sup>17</sup> Uradni list RS, št. 35/04.

<sup>18</sup> Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97, 66/00, 24/03, 69/04, 68/06.

Vloga države na stanovanjskem področju je pomembna, ker si »samo majhen del državljanov zmore rešiti svoje stanovanjsko vprašanje sam, bodisi s pridobitvijo lastnega stanovanja ali z najemom profitnega stanovanja. Za večino državljanov je dostop do primernega stanovanja mogoč samo ob aktivni vlogi države oziroma lokalne skupnosti pri omogočanju neprofitnega stanovanjskega sektorja, zagotavljanju socialnih stanovanj in ugodnih posojil za nakup ali graditev lastnih stanovanj.«<sup>19</sup>.

Državni zbor je tako v letu 2000 sprejel NSP, ki v skladu s SZ-1 opredeljuje elemente celovitega razvoja na stanovanjskem področju za obdobje od leta 2000 do 2009. V istem letu je sprejel tudi ZNSVS, ki določa nacionalno stanovanjsko varčevalno shemo kot sistemsko podlago za vzpodbujanje dolgoročnega varčevanja in povečanja obsega ugodnega dolgoročnega stanovanjskega kreditiranja. Poleg tega je Vlada Republike Slovenije (v nadaljevanju: Vlada RS) leta 2005 sprejela Strategijo razvoja Slovenije<sup>20</sup>, ki opredeljuje vizijo in cilje razvoja Slovenije v obdobju od 2006 do 2013. Nanaša se tudi na stanovanjsko področje in v razvojnih prioritetah in akcijskih načrtih za leti 2005 in 2006 opredeljuje naloge nosilcev stanovanjske politike.

## 1.4.2 Cilji Nacionalnega stanovanjskega programa in potrebe po stanovanjih

### 1.4.2.1 Namen in cilji Nacionalnega stanovanjskega programa

Namen NSP je, da bi v Sloveniji v ustreznem časovnem okviru z lastnim prizadevanjem in pomočjo skupnosti vsakdo uresničil svojo temeljno pravico do primernega stanovanja.

Glavni cilji stanovanjske politike, kot jih je opredelil NSP, so:

1. izboljšati dostopnost do vseh vrst stanovanj;
2. olajšati in spodbujati različne načine pridobivanja in različne vrste lastništva stanovanj;
3. zagotavljati primerne pomoči pri uporabi stanovanj tistim, ki tega ne zmorejo sami;
4. izboljšati pogoje za gospodarjenje s stavbnimi zemljišči za graditev stanovanj in stanovanjskih hiš ter za upravljanje z njimi;
5. povečati obseg graditve stanovanj in stanovanjskih hiš, vključno s prenovo obstoječih;
6. spodbujati boljšo kakovost stanovanj in bivalnega okolja in zagotavljati ustrezen stanovanjski standard;
7. uravnovežiti ponudbo in povpraševanje po stanovanjih, tako da bo zagotovljeno zadostno število stanovanj;
8. z izboljšanjem celotne stanovanjske oskrbe spodbujati demografski razvoj in omogočati ustanavljanje novih gospodinjstev;
9. z ustrežno stanovanjsko oskrbo prispevati k varstvu družine, starejših in invalidnih oseb in drugih ranljivih skupin prebivalstva;
10. spodbujati stanovanjsko tržišče in njegove koristne razvojne učinke.

---

<sup>19</sup> Točka 2.2. NSP.

<sup>20</sup> Z dne 23. 6. 2005.

### 1.4.2.2 Potrebe po stanovanjih

NSP navaja, da bi morali v Sloveniji z gradnjo in prenovo zagotoviti vsaj okrog 10.000 stanovanjskih enot letno<sup>21</sup>, od tega: 2.000 socialnih, 2.500 neprofitnih, 5.000 lastnih in 500 profitnih stanovanj.

Glavni cilj NSP, gradnjo 10.000 novih stanovanj letno, naj bi v Sloveniji dosegli postopno do leta 2009, po dinamiki, navedeni v tabeli 1<sup>22</sup>.

Tabela 1: Načrtovana gradnja in prenova stanovanj v NSP v letih od 2000 do 2009

Leto	Zasebni sektor		Javni sektor		Skupaj	
	Lastna <sup>23</sup>	Profitna <sup>24</sup>	Socialna <sup>25</sup>	Neprofitna <sup>26</sup>	Število	Indeks
2000	5.500	50	300	350	6.200	100
2001	5.600	100	400	450	6.550	106
2002	5.700	150	500	600	6.950	112
2003	5.800	200	600	800	7.400	119
2004	5.900	250	800	1.000	7.950	128
2005	6.000	300	1.000	1.250	8.550	138
2006	6.000	350	1.200	1.500	9.050	146
2007	6.000	400	1.400	1.800	9.600	155
2008	6.000	450	1.700	2.100	10.250	165
2009	6.000	500	2.000	2.500	11.000	177
<b>Skupaj</b>	<b>58.500</b>	<b>2.750</b>	<b>9.900</b>	<b>12.350</b>	<b>83.500</b>	

Vir: NSP.

<sup>21</sup> Ocene temeljijo na izračunu stanovanjskih potreb na podlagi demografskih podatkov, projekcij in analiz, izračunu števila stanovanj za nadomestitev in prenovo, primerjavi s stanovanjsko gradnjo v nekaterih evropskih državah.

<sup>22</sup> Cilj je postavljen ob upoštevanju določenih predhodno izvedenih sistemskih ukrepov, predvsem zadostne ponudbe zazidljivih stavbnih zemljišč in sinergije sistemskih ukrepov in izvedbenih instrumentov.

<sup>23</sup> Lastno stanovanje je stanovanje, ki ga stalno uporabljajo lastnik ali njegovi ožji družinski člani za trajno zadovoljevanje svojih stanovanjskih potreb.

<sup>24</sup> Najemno profitno stanovanje je stanovanje, ki ga lastnik oddaja zaradi pridobivanja profita.

<sup>25</sup> Socialno stanovanje je stanovanje, ki se namenja za oddajo socialnemu upravičencu. Od uveljavitve SZ-1 socialna stanovanja niso več upoštevana kot kategorija najemnih stanovanj, upoštevamo jih kot neprofitna najemna stanovanja.

<sup>26</sup> Najemno neprofitno stanovanje je stanovanje, ki ga je zgradila neprofitna stanovanjska organizacija ali druga organizacija, ustanovljena za pridobivanje, upravljanje in oddajanje neprofitnih najemnih stanovanj. Od uveljavitve SZ-1 so neprofitna najemna stanovanja definirana kot stanovanja, ki se oddajajo za neprofitno najemnico, in stanovanja, ki se oddajajo upravičencu do najema neprofitnega stanovanja

NSP pri tem določa, da naj bi bila prednostno obravnavana neprofitni najemni sektor in povečanje ponudbe socialnih in neprofitnih najemnih stanovanj. Pridobivanje lastnih stanovanj je imelo namreč v preteklosti vedno zelo podoben obseg. Drugače pa je z neprofitnim sektorjem stanovanjske oskrbe, na katerem je ponudba daleč manjša od povpraševanja.

Navedena ciljna razmerja med posameznimi vrstami stanovanj naj bi bila podlaga za oblikovanje in izvajanje politike javnih izdatkov, predpisov o izvrševanju proračunov v naslednjih letih ter za druge ukrepe države in občin; pri tem naj bi se ustreznost teh razmerij med izvajanjem programa preverjala na Ministrstvu za okolje in prostor in prilagajala dejanskim razmeram.

### 1.4.3 Sredstva za zagotavljanje raznovrstne stanovanjske ponudbe

#### 1.4.3.1 Sredstva in viri sredstev za graditev stanovanj

Uresničevanje NSP naj bi potekalo z združevanjem javnih in zasebnih sredstev. NSVS, s katero bi se postopno mobilizirali prihranki prebivalstva, predstavlja najpomembnejši vir za financiranje zasebne stanovanjske graditve lastnih in profitnih najemnih stanovanj. NSVS naj bi omogočala državljanom ugodno dolgoročno varčevanje s pravico do ugodnih bančnih stanovanjskih posojil.

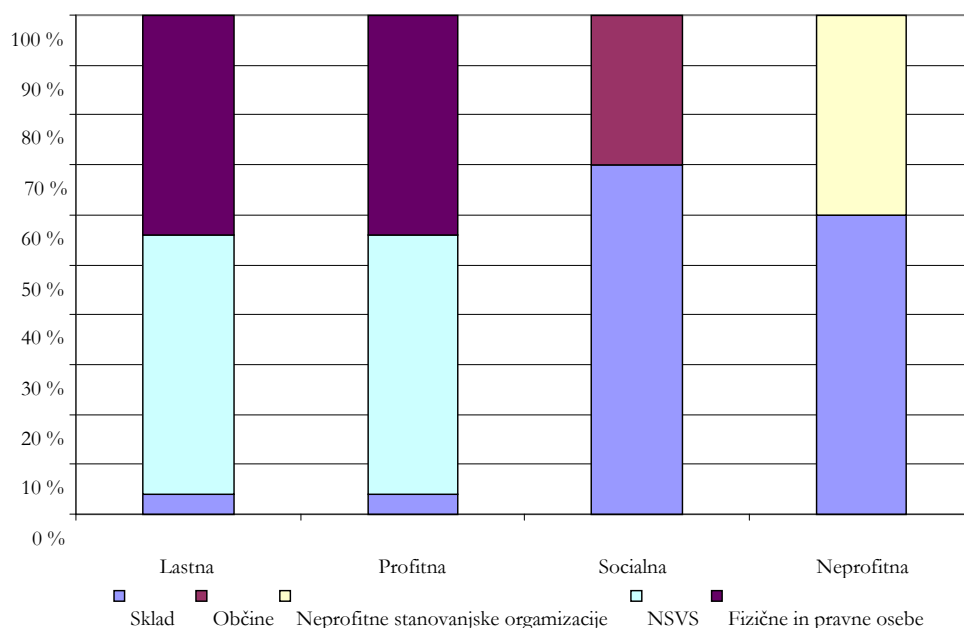
Država (in Sklad kot izvajalec NSP) ter lokalne skupnosti naj bi spodbujale zlasti gradnjo, prenavo in nakupe najemnih neprofitnih in socialnih stanovanj. Sklad naj bi postopoma manjšal svojo udeležbo pri kreditiranju graditve lastnih in profitnih stanovanj, ohranil pa doseženi delež pri kreditiranju graditve neprofitnih stanovanj ter pričel na novo kreditirati tudi graditev socialnih stanovanj (slika 1).

Za pridobitev posameznih vrst stanovanj je bila predvidena naslednja finančna konstrukcija:

- Za 2.000 socialnih stanovanj letno bi bilo v ciljnem letu 2009 treba zagotoviti sredstva v znesku 71,8 milijona evrov<sup>27</sup>. Sklad naj bi zagotovil 70 odstotkov sredstev, občine pa 30 odstotkov.
- Za 2.500 neprofitnih najemnih stanovanj letno bi bilo v letu 2009 treba zagotoviti sredstva v znesku 89,7 milijona evrov. Sklad naj bi zagotovil 60 odstotkov sredstev, neprofitne stanovanjske organizacije pa 40 odstotkov.
- V graditev lastnih stanovanj državljanov bo treba v letu 2009 vložiti 308,4 milijona evrov javnih in zasebnih sredstev. Pri dajanju posojil državljanom naj bi prevzela vodilno vlogo NSVS, sočasno pa naj bi se zmanjševala vloga Sklada. Razmerja med viri Sklada, NSVS ter iz sredstev fizičnih in pravnih oseb naj bi bila 4 : 52 : 44.

<sup>27</sup> Po stalnih cenah od januarja do decembra 1998. Vsi zneski, ki so v izvorni obliki podani v tolarjih, so v poročilu preračuni v evre. Preračun je opravljen po tečaju zamenjave 1 evro je 239,640 tolarja (Zakon o uvedbi eura, Uradni list RS, št. 114/06).

Slika 1: Viri sredstev za graditev posameznih kategorij stanovanj



Vir: NSP.

#### 1.4.3.2 Proračunska sredstva za uresničevanje nacionalnega stanovanjskega programa

Država naj bi za uresničevanje NSP iz vsakoletnega proračuna zagotavljala sredstva za neposredne in posredne prenose v stanovanjsko oskrbo. Neposredni prenosi obsegajo sredstva za dokapitalizacijo Sklada, ki naj bi omogočala njegovo kreditiranje pridobivanja neprofitnih, socialnih in lastnih stanovanj, posredni prenosi pa sredstva za premiranje hranilnih vlog v okviru NSVS ter sredstva za subvencioniranje najemnin socialno ogroženim.

Tabela 2: Prenosi iz proračuna Republike Slovenije

Leto	Sklad		NSVS	
	Posojila	Dokapitalizacija iz proračuna Republike Slovenije	Posojila	Premije
2000	47.533.801	6.509.765	0	2.503.756
2001	56.088.299	7.803.372	0	4.974.128
2002	60.348.857	9.848.105	0	7.811.718
2003	71.039.893	16.274.412	0	10.845.435
2004	82.603.071	22.951.093	190.527.458	14.041.896
2005	96.782.674	26.289.434	196.624.103	14.492.572
2006	115.076.782	34.217.994	202.524.620	14.926.557
2007	132.724.086	41.520.614	208.395.927	15.360.541
2008	148.130.529	43.398.431	214.229.678	15.790.352
2009	164.571.858	45.276.248	220.017.526	16.215.991

Vir: NSP.

#### 1.4.3.3 Nacionalna stanovanjska varčevalna shema

NSVS je bila uzakonjena v letu 2000 z ZNSVS in spremenjena v letu 2006 in 2007 s spremembami in dopolnitvami ZNSVS. V nadaljevanju povzemamo trenutno veljavno stanje.

Država v skladu s 5. členom ZNSVS zagotavlja možnost varčevanja v NSVS z določitvijo obsega pravic za sklepanje varčevalnih pogodb za vsako leto, ki jih pridobi banka na podlagi javnega razpisa Sklada. Pravice za sklepanje varčevalnih pogodb so razdeljene na lote. En lot daje pravico banki za sklenitev ene varčevalne pogodbe s pogodbenim mesečnim obrokom. Banka pa lahko sklene varčevalne pogodbe tudi za več lotov.

Varčevalec lahko začne dolgoročno varčevati v NSVS v okviru bankam razdeljenih pravic za sklepanje varčevalnih pogodb na podlagi javnega poziva Sklada. Stranka varčevalne pogodbe je poleg varčevalca in banke še Sklad, ki jamči za izplačilo premij.

Vlada RS za vsak razpis pravic za sklepanje varčevalnih pogodb določi višino najnižjega mesečnega obroka varčevanja v NSVS. Varčevalec lahko varčuje v višini mesečnega obroka ali v višini njegovega mnogokratnika.

Varčevalna doba v NSVS je najmanj pet let in največ deset let. V okviru varčevalnega leta mora biti vplačan znesek v višini vsaj desetih mesečnih varčevalnih zneskov.



Varčevalec lahko razpolaga s privarčevanimi sredstvi v petnajstih dneh po izteku varčevalne pogodbe. Premija pripada tistemu varčevalcu, ki v dveh letih po izteku varčevalne pogodbe privarčevana sredstva porabi za namene, določene z zakonom, oziroma najame posojilo za namene, določene z zakonom. Banka mora, če varčevalec ne porabi privarčevanih sredstev za namene, določene z zakonom, oziroma ne najame posojila za namene, določene z zakonom, vrniti Skladu znesek sredstev, enak višini plačanih premij za to varčevalno pogodbo.

Banka obrestuje varčevalcu vplačila po obrestnih merah, ki jih s sklepom določi Vlada RS. Obrestne mere so fiksne za obdobje enega leta.

Premija je znesek, ki pripade varčevalcu v NSVS kot spodbuda za namensko porabo privarčevanih sredstev ali najem posojila za namene iz zakona. Premija je vsako leto varčevanja enaka eni štiriindvajsetini letnih vplačil, vendar največ do ene štiriindvajsetine pogodbenega letnega varčevalnega zneska. Upravičenost varčevalca do premij ugotavlja Sklad na podlagi poročila bank.

Varčevalec, ki je redno varčeval, pridobi pravico do posojila. Višina posojila, ki ga zagotavlja banka varčevalcu, je najmanj dvojni znesek privarčevanih sredstev. Obrestne mere za posojila so enake obrestnim meram za varčevanje, povečanim za obrestni razmik v višini ene odstotne točke.

Na podlagi 34. člena ZNSVS posojilojemalec odobreno posojilo lahko porabi samo za:

1. nakup stanovanja ali stanovanjske hiše,
2. gradnjo individualne stanovanjske hiše (tudi nadomestno gradnjo, nadzidavo ali dozidavo, gradnjo podstrešnega stanovanja),
3. rekonstrukcijo lastnega stanovanja ali stanovanjske hiše,
4. adaptacijo lastnega stanovanja ali stanovanjske hiše,
5. nakup stavbnega zemljišča za gradnjo stanovanjske hiše,
6. plačilo stroškov za opremljanje stavbnega zemljišča,
7. plačilo odškodnine za spremembo namembnosti kmetijskega zemljišča v stavbno zemljišče,
8. plačilo projektne dokumentacije v zvezi z nameni iz prejšnjih točk tega člena,
9. poplačilo že najetih posojil za namene, navedene v tem členu.

Banka zagotavlja posojilojemalcem možnost najema posojila najkasneje v roku dveh let po izpolnitvi pogojev za pridobitev posojila.

Ureditev pred spremembo ZNSVS v letu 2006 je v nekaterih delih bistveno drugačna od navedene:

- varčevalci so lahko izbirali le med petletno in desetletno varčevalno dobo;
- v vsakem pogodbenem letu je moralo biti vplačanih dvanajst pogodbenih mesečnih obrokov;
- obrestne mere varčevanja in posojil so bile določene z zakonom, če bi se zgodile velike spremembe na trgu obrestnih mer, pa jih je lahko Vlada RS spremenila s sklepom; vplačana sredstva varčevalcev, vključno z obrestmi in pripisanimi premijami, so se revalorizirala v skladu s temeljno obrestno mero;
- premija ni bila vezana na namensko porabo in je varčevalcem pripadala kot vzpodbuda za redno dolgoročno varčevanje, in sicer v višini enega pogodbenega mesečnega obroka varčevanja oziroma ene dvanajstine enkratnega letnega vplačila 12 pogodbenih mesečnih obrokov v okviru petletne varčevalne dobe oziroma v višini 1,25 pogodbenega mesečnega obroka oziroma ene dvanajstine

enkratnega letnega vplačila 12 pogodbenih mesečnih obrokov v okviru desetletne varčevalne dobe; Vlada RS je višino premije lahko s sklepom spremenila;

- banka je zagotavljala možnost najema posojila eno leto po izpolnitvi pogojev za pridobitev posojila.

Po letu 2006 je ZNSVS postal tudi sistemska podlaga za vzpodbujanje subvencij mladim družinam<sup>28</sup> za prvo reševanje stanovanjskega vprašanja<sup>29</sup>. Subvencija pripada mladi družini, katere neto dohodki za predpreteklo koledarsko leto ne presegajo določenih zgornjih mej od povprečne neto plače v Republiki Sloveniji<sup>30</sup>. Subvencija pripada mladi družini največ osem let; pri tem se status mlade družine ugotavlja le ob prvi dodelitvi subvencije, število članov mlade družine in zgornja meja dohodka mlade družine pa enkrat letno pred dodelitvijo vsakokratne subvencije. Višino subvencije, ki pripada mladi družini na družinskega člana, predpiše Vlada RS s sklepom.

## 1.5 Revizijski pristop

Zagotovila za izrek mnenja o uspešnosti doseganja ciljev NSP smo pridobili na podlagi pregledovanja, preverjanja, primerjanja in presoje različnih dokumentov ter s pomočjo vodenih intervjujev s predstavniki Sklada in Ministrstva za okolje in prostor. Glavni vir informacij so predstavljali naslednji dokumenti:

- NSP,
- Strategija investiranja Stanovanjskega sklada Republike Slovenije, javnega sklada, v stanovanjsko gradnjo<sup>31</sup> (v nadaljevanju: Strategija investiranja),
- Program dela Stanovanjskega sklada Republike Slovenije, javnega sklada za leto 2005 z usmeritvami do leta 2008<sup>32</sup> (v nadaljevanju: Programska izhodišča do leta 2008),
- Splošni pogoji poslovanja Stanovanjskega sklada Republike Slovenije, javnega sklada,<sup>33</sup>
- poslovni in finančni načrti Stanovanjskega sklada Republike Slovenije,
- letna poročila Stanovanjskega sklada Republike Slovenije in
- poročila o izvajanju NSVS.

Preizkušanje doseganja zastavljenih ciljev NSP smo izvedli na podlagi revizijskega programa za preveritev doseganja zastavljenih ciljev NSP.

<sup>28</sup> Mlada družina je življenjska skupnost obeh ali enega izmed staršev z enim ali več otroki oziroma posvojenci, pri čemer vsaj en otrok še ni šoloobvezen v koledarskem letu javnega poziva Sklada. Status mlade družine ugotavlja Sklad v skladu s predpisi, ki urejajo zakonsko zvezo in družinska razmerja.

<sup>29</sup> Za prvo reševanje stanovanjskega vprašanja mlade družine se šteje prvi nakup, gradnja, rekonstrukcija, sprememba namembnosti ali najem stanovanja, če stanovanje ustreza površinskim normativom, ki jih predpisuje 10. člen SZ-1, in če mlada družina nima v lasti drugega primerne stanovanja.

<sup>30</sup> Dvočlanska družina 250 odstotkov, tričlanska 315 odstotkov, štiričlanska 370 odstotkov, petčlanska 425 odstotkov, šestčlanska 470 odstotkov.

<sup>31</sup> Sklad, Ljubljana, oktober 2002 (Strategija za obdobje od 2003 do 2005).

<sup>32</sup> Sklad, Ljubljana, 7. 3. 2005.

<sup>33</sup> Uradni list RS, št. 119/00, 28/01.

## 2. UGOTOVITVE

Doseganje zastavljenih ciljev NSP smo presojali za obdobje od leta 2000 do 2007. Zanimalo nas je, ali je Sklad pri svojem poslovanju uresničeval politiko države in njene strateške cilje in kako je Ministrstvo za okolje in prostor nadziralo delo Sklada. Uspešnost doseganja zastavljenih ciljev NSP smo presojali glede na naslednja vprašanja:

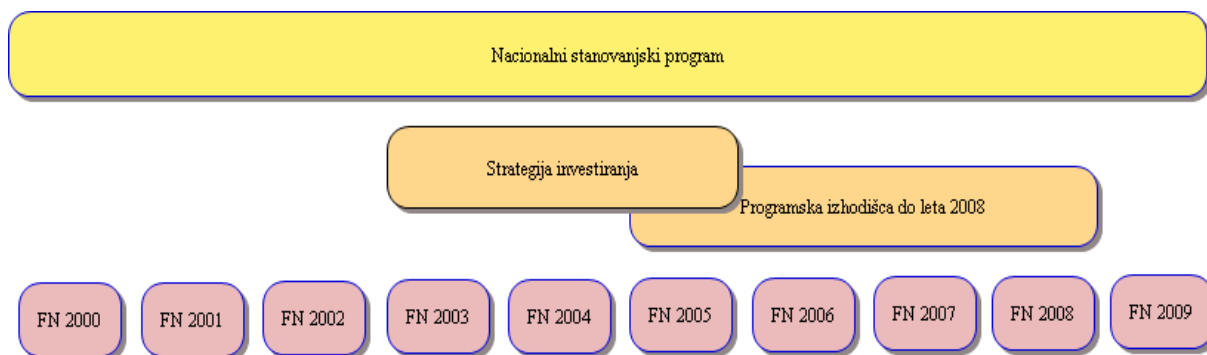
- Ali je Sklad pri načrtovanju upošteval cilje NSP?
- Ali je Sklad uresničeval zastavljene cilje?
- Ali je bilo poročanje o uresničevanju zastavljenih ciljev objektivno in transparentno?

### 2.1 Načrtovanje ciljev

Dolgoročni cilji države na stanovanjskem področju so bili opredeljeni v NSP, Sklad pa je svoje cilje načrtoval v:

- Strategiji investiranja,
- Programskih izhodiščih do leta 2008,
- poslovnih in finančnih načrtih Sklada za posamezna leta.

Slika 2: Dokumenti načrtovanja Sklada



Vir: podatki Sklada.

Sklad do leta 2003 ni imel svojega srednjeročnega dokumenta, v katerem bi opredelil in konkretiziral cilje NSP. S srednjeročnim načrtovanjem je začel konec leta 2002 in s Strategijo investiranja in Programskimi izhodišči do 2008 zaobsegli obdobje od leta 2003 do 2008. Srednjeročnih načrtov torej ni pripravljaval v celotnem obdobju, konstantno in na enak način. Ocenjujemo, da bi z izboljšanjem srednjeročnega načrtovanja Sklad povečal možnosti za doseganje zastavljenih ciljev NSP.

**Priporočilo 1***Skladu priporočamo, naj nadaljuje s srednjeročnim načrtovanjem.***2.1.1 Strategija investiranja**

Sklad je v sprejeti Strategiji investiranja kot izhodišče za njeno pripravo navedel NSP. Namen Strategije investiranja je bil prikazati načrtovane aktivnosti Sklada za vzpostavitev ravnovesja na slovenskem stanovanjskem trgu na podlagi zagotavljanja večje ponudbe stanovanj. Za realizacijo tega namena si je Sklad zadal naslednje cilje:

- zagotavljanje primerne kvalitete stanovanj,
- zagotavljanje večjega števila stanovanj na trgu,
- doseganje nižjih cen stanovanj.

V Strategiji investiranja si je Sklad zastavil naslednje ciljne cene stanovanj po posameznih območjih: Ljubljana 1.300 evrov na kvadratni meter, obalne občine 1.250 evrov na kvadratni meter, Ljubljana z okolico 1.150 evrov na kvadratni meter, ostale mestne občine 900 evrov na kvadratni meter in druga naselja 850 evrov na kvadratni meter.

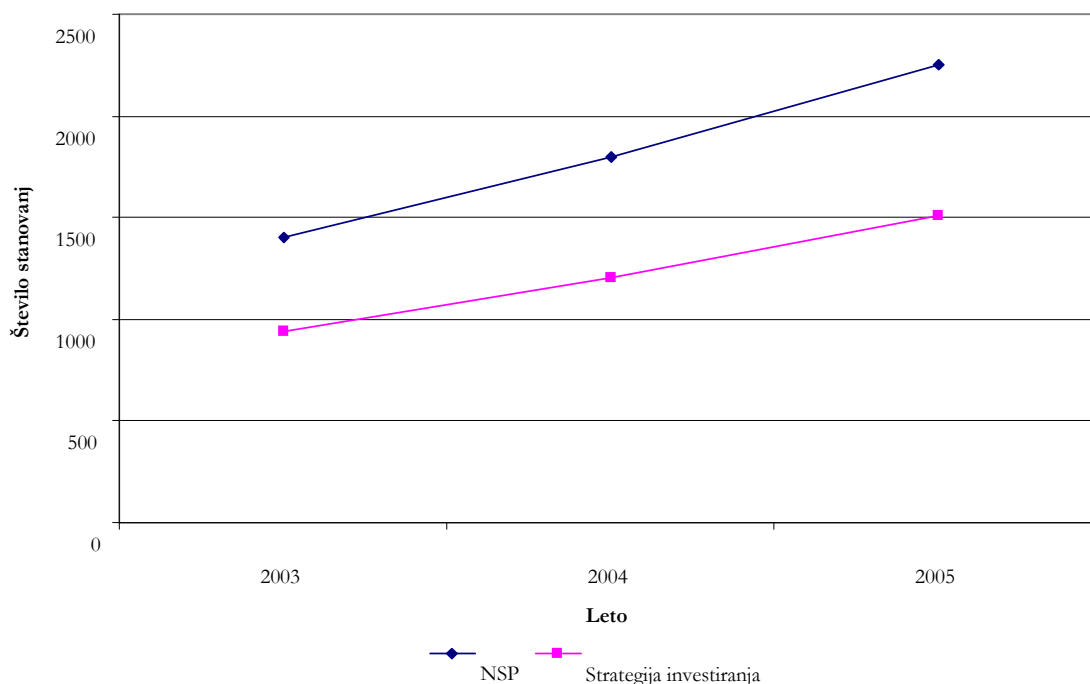
2.1.1.a Sklad je v okviru Strategije investiranja pripravil program investiranja v letih 2003 do 2005, ki je predvideval gradnjo oziroma pridobitev 5.196 stanovanj, od tega 3.651 neprofitnih in socialnih (v nadaljevanju: neprofitna stanovanja) ter 1.545 tržnih<sup>34</sup>. NSP je za to obdobje predvideval gradnjo 5.450 neprofitnih in 18.450 tržnih stanovanj (tabela 1). Sklad je v Strategiji investiranja torej načrtoval pridobitev 8 odstotkov v NSP načrtovanih tržnih stanovanj v tem obdobju in 67 odstotkov v NSP načrtovanih neprofitnih stanovanj.

Sklad je načrtovano število 3.651 neprofitnih stanovanj navedel za celotno triletno obdobje, ne da bi načrtoval po posameznih letih, kot je predvideno v NSP. Da bi prišli do primerjav med leti, smo predvideno število stanovanj iz Strategije investiranja razdelili po posameznih letih v sorazmerju z načrtovanim številom iz NSP (tabela 1).

---

<sup>34</sup> Kot tržna stanovanja upoštevamo stanovanja, ki jih NSP navaja kot lastna in profitna stanovanja.

Slika 3: Načrtovano število neprofitnih stanovanj v obdobju od leta 2003 do 2005



Vira: NSP, Strategija investiranja.

2.1.1.b Ko smo presojali jasnost in merljivost ciljev Sklada, smo ugotovili, da si je v Strategiji investiranja zastavil jasne in merljive cilje na področju gradnje neprofitnih in tržnih stanovanj (število stanovanj in določene ciljne cene na kvadratni meter stanovanjske površine).

## 2.1.2 Programska izhodišča do leta 2008

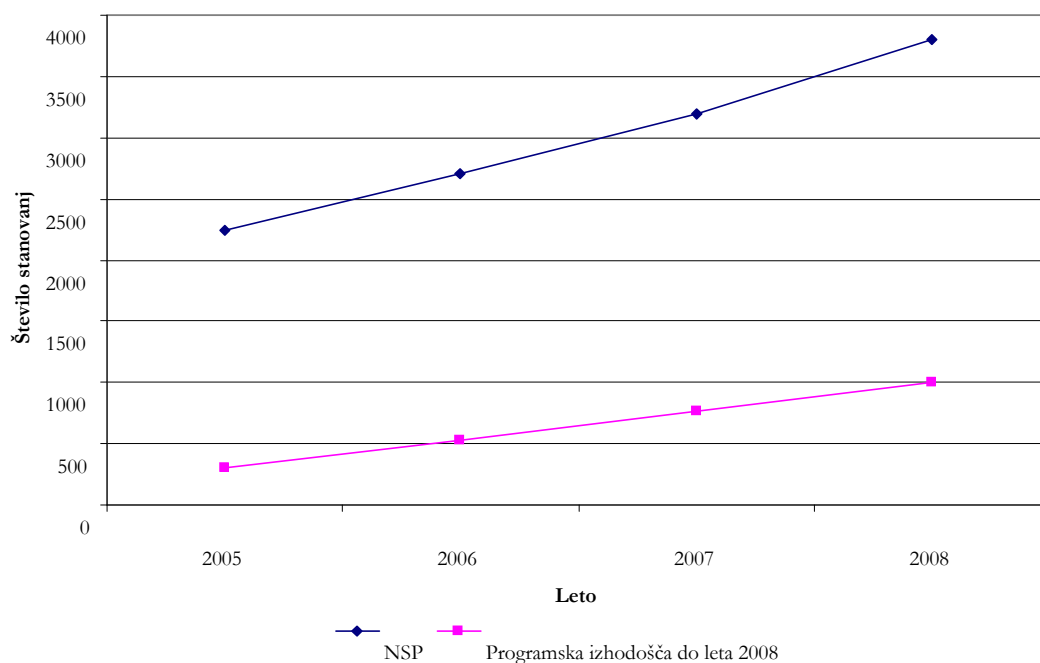
Sklad je za obdobje od leta 2005 do 2008 srednjeročne cilje opredelil v Programskih izhodiščih do leta 2008, kjer si je zastavil naslednje cilje:

- zaustaviti dotedanje zmanjševanje deleža neprofitnih najemnih stanovanj tako, da se zagotovi od 300 stanovanj v začetku do končnih 1.000 novih stanovanj letno;
- zagotavljanje začasnih bivalnih enot in sanacija bivalnih razmer ranljivih skupin;
- prenova stanovanjskega fonda in zmanjšanje oziroma odpravljanje neprimernih stanovanj;
- vzpodbujanje organizirane stanovanjske gradnje in (so)investitorstvo Sklada (s predvidenim cenovnim ciljem od 850 do 1.300 evrov na kvadratni meter stanovanjske površine);
- izvajanje aktivne zemljiške politike in zagotavljanje urejenih urbanih zemljišč oziroma gradbenih parcel;
- organizirano stanovanjsko varčevanje in kreditiranje (zagotavljanje povečanja ponudbe najemnih in drugih stanovanj, stimuliranje državljanov za stanovanjsko varčevanje in omogočanje ugodnih stanovanjskih posojil – pridobitev 5.000 do 8.000 varčevalcev letno);
- dvig bivalne kulture in kakovosti stanovanjske gradnje.

2.1.2.a V Programskih izhodiščih do leta 2008 je Sklad sicer navedel splošne cilje svojega delovanja ter programe oziroma ukrepe, s katerimi jih je izvajal, ni pa v vseh primerih<sup>35</sup> navedel meril uspešnosti doseganja posameznih ciljev, programov oziroma ukrepov. Tako tudi ni predvidel števila zgrajenih tržnih stanovanj do leta 2008.

2.1.2.b Sklad si je v Programskih izhodiščih do leta 2008, ki zajemajo štiriletno obdobje od leta 2005 do 2008, zastavil cilj zagotoviti od 300 stanovanj v začetku do končnih 1.000 novih neprofitnih stanovanj letno. Če za drugo in tretje leto, za katerega ni navedel natančnega števila načrtovanih stanovanj, upoštevamo, da naj bi v letu 2006 zgradil 534 stanovanj, v letu 2007 pa 766 stanovanj<sup>36</sup>, lahko ugotovimo, da je Sklad v teh štirih letih načrtoval gradnjo 2.600 stanovanj. NSP je za to obdobje predvideval gradnjo 11.950 neprofitnih stanovanj, torej načrtovana neprofitna stanovanja Sklada predstavljajo 22-odstotni delež v NSP načrtovanih neprofitnih stanovanj. Sklad se je tako obdobju, na katerega se nanaša revizija, odločil zagotoviti vedno manjši delež stanovanj (v Strategiji investiranja 67 odstotkov in v Programskih izhodiščih do leta 2008 22 odstotkov) na področju, ki je v NSP predvideno kot prioritarno in na katerem bi morala gradnja naraščati.

Slika 4: Načrtovano število neprofitnih stanovanj v obdobju od leta 2005 do 2008



Vira: NSP, Programska izhodišča do leta 2008.

2.1.2.c Opozoriti moramo, da je Sklad Strategijo investiranja sprejel za obdobje od leta 2003 do 2005, Programska izhodišča do leta 2008 pa za obdobje od leta 2005 do 2008, kar pomeni, da je leto 2005 opredelil v obeh dokumentih. V Strategiji investiranja je Sklad za leto 2005 tako načrtoval gradnjo

<sup>35</sup> Razen pri številu zgrajenih neprofitnih stanovanj, številu varčevalcev in ciljnih cenah tržnih stanovanj.

<sup>36</sup> Predpostavili smo linearno povečevanje števila zgrajenih stanovanj.

1.507 neprofitnih stanovanj, v Programskih izhodiščih do leta 2008 pa je za leto 2005 načrtoval le še 300 neprofitnih stanovanj. Ocenjujemo, da bi moral Sklad srednjeročne dokumente sprejemati tako, da se v različnih srednjeročnih dokumentih posamezna leta ne bi prekrivala. Če bi bilo treba spremeniti posamezne srednjeročne dokumente, pa bi moral pristopiti k spremembam oziroma dopolnitvam posameznega dokumenta.

### 2.1.3 Letni poslovni in finančni načrti Sklada

Pregledali smo poslovne in finančne načrte Sklada od leta 2000 do 2007.

2.1.3.a V izhodiščih za pripravo poslovnih in finančnih načrtov za leta 2000, 2001, 2002, 2003, 2004 in 2005 je Sklad navajal, da se je pri načrtovanju svojega dela opiral na NSP. V poslovnih in finančnih načrtih za leti 2006 in 2007 NSP ni več navajal kot svojega dolgoročnega izhodišča<sup>37</sup>.

2.1.3.b V poslovnih in finančnih načrtih od leta 2000 do 2004 Sklad ni navajal ciljev svojega delovanja, ampak le obseg sredstev za posamezne namene (npr. za posojila občanom, za kreditiranje gradnje socialnih stanovanj, za gradnjo varovanih stanovanj, za vključitev v NSVS). Novembra 2005, ko je sprejel Rebalans finančnega načrta Stanovanjskega sklada Republike Slovenije, javnega sklada za leto 2005<sup>38</sup>, je prvič navedel konkretne projekte s predvidenimi rezultati oziroma merili uspešnosti (število neprofitnih<sup>39</sup> in tržnih stanovanj) doseganja določenih ciljev.

2.1.3.c Za leti 2006 in 2007 je Sklad izboljšal način letnega načrtovanja tako, da je načrtovane projekte razdelil na posamezne sklope, in sicer:

- pridobivanje stanovanj za trg,
- pridobivanje najemnih neprofitnih stanovanj,
- dolgoročno kreditiranje,
- namensko varčevanje po spremenjeni in dopolnjeni NSVS in
- razvojni projekti.

2.1.3.d Cilje svojega delovanja je opredelil za dva od petih sklopov, in sicer za sklope pridobivanja stanovanj za trg<sup>40</sup> in pridobivanja najemnih neprofitnih stanovanj. Vendar so bili ti cilji predstavljeni s projekti, ki so potekali v daljšem časovnem obdobju, ne pa tako, da bi Sklad, ob upoštevanju ciljev NSP, navedel, koliko stanovanj je nameraval zgraditi v konkretnem poslovnem letu.

2.1.3.e Cilji na področjih dolgoročnega kreditiranja in varčevanja v okviru NSVS in razvojnih projektov niso bili določeni. Sklad v letnih načrtih tudi ni upošteval ciljnega števila varčevalcev v okviru NSVS, kot ga je določil v Programskih izhodiščih do leta 2008. Na področju dodeljevanja subvencij mladim družinam za prvo reševanje stanovanjskega vprašanja prav tako ni določil ciljev.

<sup>37</sup> Pri opredelitvi izhodišč in okvira delovanja se je Sklad v teh dveh letih skliceval na SZ-1, ki tudi določa, da je ustanovljen za financiranje in izvajanje nacionalnega stanovanjskega programa.

<sup>38</sup> Sklad, Ljubljana, november 2005.

<sup>39</sup> Od uveljavitve SZ-1 Sklad neprofitna in socialna stanovanja obravnava pod enotnim pojmom neprofitna stanovanja.

<sup>40</sup> Kljub temu, da je Sklad navajal merljive cilje na področju gradnje stanovanj za trg (število stanovanj), ti niso bili jasno in nedvoumno določeni, ker pred načrtovanjem ni opredelil, za kakšna stanovanja gre – prodana ali pridobljena/zgrajena (stanovanje je lahko prodano tudi več kot leto dni pred gradnjo).

**Priporočilo 2**

*Skladu priporočamo, naj cilje v vseh svojih načrtih opredeli bolj jasno, in sicer tako, da določi omejeno število ciljev z merljivimi indikatorji za spremljanje njihovega uresničevanja. Tako bo omogočil primerjavo doseženih ciljev z načrtovanimi, ukrepanje, če cilji ne bili doseženi, in izboljšanje osnove za poročanje o svojih dosežkih.*

**2.1.4 Aktivnosti Ministrstva za okolje in prostor ter stanovanjskega sveta**

2.1.4.a Glede na to, da je Vlada RS podajala soglasja k poslovnim in finančnim načrtom Sklada za posamezna leta, ki jih je na sejo Vlade RS posredovalo Ministrstvo za okolje in prostor, lahko ugotovimo, da je ministrstvo spremljalo pripravo poslovnih in finančnih načrtov Sklada, ni pa usmerilo zadostne pozornosti in aktivnosti v to, da bi Sklad opozarjalo na nujnost opredeljevanja ciljev, ki bi upoštevali cilje NSP. Ministrstvo za okolje in prostor tudi ni opozarjalo Sklada na prednostno obravnavo neprofitnega najemnega sektorja in povečanje ponudbe neprofitnih stanovanj in ni zagotovilo ugotavljanja ustreznosti razmerij posameznih vrst stanovanj, opredeljenih v NSP.

**Priporočilo 3**

*Ministrstvu za okolje in prostor priporočamo, naj Sklad opozarja na nujnost opredeljevanja ciljev, ki bodo upoštevali cilje strateških dokumentov države na stanovanjskem področju. Če oceni, da strateških ciljev ne bo mogoče doseči, naj predlaga spremembo teh ciljev, saj predstavljajo podlago za srednjeročno in letno načrtovanje Sklada.*

2.1.4.b Stanovanjski svet<sup>41</sup> se je sestel samo enkrat, in sicer 9. 9. 2004, ko je obravnaval vlogo stanovanjskega sveta ter aktivnosti Ministrstva za okolje in prostor v zvezi z novelacijo NSP. Po tem datumu se stanovanjski svet ni več sestajal, kar pomeni, da ni spremljal priprav poslovnih in finančnih načrtov Sklada in ni spremljal izvajanja NSP, torej ni opravljal nalog, zaradi katerih je bil ustanovljen.

**Priporočilo 4**

*Ministrstvu za okolje in prostor priporočamo, naj zagotovi delovanje stanovanjskega sveta in opravljanje nalog, zaradi katerih je bil ustanovljen.*

**Povzetek ugotovitev: Načrtovanje**

Sklad do leta 2003 ni imel srednjeročnega dokumenta, v katerem bi opredelil in konkretiziral cilje NSP. Od leta 2003 je na določenih področjih (zagotavljanje tržnih in neprofitnih stanovanj in varčevanje v NSVS) določil jasne in merljive cilje v Strategiji investiranja in Programskih izhodiščih do leta 2008. V teh dokumentih se je odločal zagotoviti vedno manjši delež neprofitnih stanovanj glede na NSP, ki je predvideval visoko naraščanje števila zgrajenih neprofitnih stanovanj.

V letnih poslovnih in finančnih načrtih Sklad ni načrtoval ciljev po posameznih letih, ampak za večletna obdobja in šele od leta 2005. Cilje je določil le na področju zagotavljanja tržnih in neprofitnih stanovanj, ne pa tudi na drugih področjih, na primer NSVS.

Ministrstvo za okolje in prostor je spremljalo pripravo letnih načrtov Sklada, ni pa usmerilo zadostne pozornosti v to, da bi Sklad opozarjalo na nujnost opredeljevanja ciljev in indikatorjev uspeha, ki so podlaga za spremljanje in poročanje o doseženem napredku pri uresničevanju ciljev NSP. Stanovanjski svet ni spremljal priprave letnih načrtov Sklada, saj se je sestel le enkrat – v drugi polovici leta 2004.

<sup>41</sup> Sklep o ustanovitvi stanovanjskega sveta, št. 361-00-437/2003 z dne 15. 6. 2004.



## 2.2 Izvajanje Nacionalnega stanovanjskega programa

V skladu z NSP in dokumenti načrtovanja Sklada smo izvajanje NSP razdelili na področje javnega in zasebnega sektorja. Ugotovitve na področju javnega sektorja predstavljamo v točki 2.2.1 (Javni sektor), ugotovitve na področju zasebnega sektorja pa v točkah 2.2.2. (Zasebni sektor – tržna stanovanja) in 2.2.3 (Zasebni sektor – NSVS). V točki 2.2.4 smo povzeli ugotovitve o uspešnosti izvedbe NSP in navedli zunanje dejavnike, ki so nanjo vplivali.

### 2.2.1 Javni sektor

#### 2.2.1.1 Načrtovana in realizirana neprofitna stanovanja po NSP

NSP je v letih 2000 do 2007 predvideval gradnjo 13.950 neprofitnih stanovanj. Načrtovano je bilo znatno povečevanje števila neprofitnih stanovanj, začeni s 650 stanovanji v letu 2000 s ciljem 3.200 stanovanj v letu 2007.

Iz poročil Sklada in Ministrstva za okolje in prostor lahko ugotovimo, da so neprofitna stanovanja v tem obdobju zagotavljali:

- neposredno in posredno Sklad,
- občine in neprofitne stanovanjske organizacije<sup>42</sup>.

Preverili smo realizacijo NSP na področju neprofitnih stanovanj, in sicer najprej za vse investitorje skupaj, nato pa še po posameznih investitorjih. Podatki so razvidni iz tabele 3.

---

<sup>42</sup> Neprofitne stanovanjske organizacije se pojavljajo v treh organizacijskih oblikah – kot neprofitne stanovanjske organizacije v okviru občin, kot javni skladi ali kot gospodarske družbe. Vir: Modeli finančne spodbude za delovanje neprofitnih stanovanjskih organizacij v bodoče, dr. Cirman, avgust 2004.

V poročilu smo zaradi lažjega preverjanja uresničevanja NSP v sklopu javnega sektorja upoštevali tudi stanovanja, ki so jih zgradile gospodarske družbe.

Tabela 3: Načrtovana in realizirana neprofitna stanovanja v letih od 2000 do 2009

Leto	NSP	Sklad – neposredno	Sklad – posredno <sup>43</sup>	Občine <sup>44</sup> in neprofitne stanovanjske organizacije	Skupaj <sup>45</sup>	Odstotek realizacije
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)=(3)+(5)	(7)=(6)/(2)*100
2000	650	0	0	675	675	103,8
2001	850	0	0	444	444	52,2
2002	1.100	162	93	538	700	63,6
2003	1.400	110	123	411	521	37,2
2004	1.800	60	27	264	324	18,0
2005	2.250	151 <sup>46</sup>	80	524	675	30,0
2006	2.700	202	250	385	587	21,7
2007	3.200	202	255	401	603	18,8
<b>Skupaj</b>	<b>13.950</b>	<b>887</b>	<b>828</b>	<b>3.642</b>	<b>4.529</b>	<b>32,5</b>

Viri: NSP, letni načrti in letna poročila Sklada.

2.2.1.1.a Realizacija zgrajenega števila neprofitnih stanovanj je bila znatno manjša od načrtovane. Če je bilo še v letu 2000 zgrajenih 675 stanovanj, kar je preseglo načrtovano število 650 (indeks 103,7), je bilo že v letu 2001 zgrajenih samo 444 od načrtovanih 850 (indeks 52,2). V letu 2007 se je obseg uresničitve NSP zmanjšal na 18,8 odstotka.

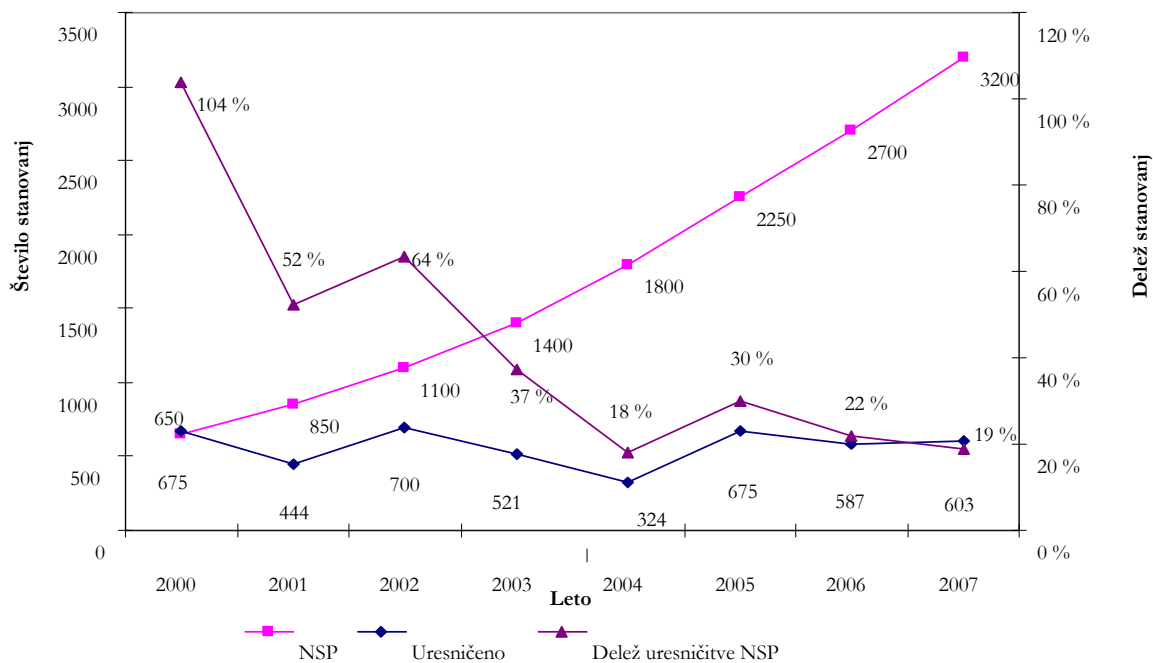
<sup>43</sup> V projektih soinvestitorstva z občinami. Lastniki teh stanovanj so postale občine.

<sup>44</sup> Vključno s stanovanji, ki so jih občine pridobile v projektih soinvestitorstva s Skladom.

<sup>45</sup> V seštevku niso upoštevana stanovanja, ki jih je Sklad zagotovil posredno, ker so ta stanovanja zajeta že pod kategorijo občine.

<sup>46</sup> Od tega je bilo 132 stanovanj pridobljenih na podlagi projektov soinvestitorstva z občinami, 19 pa je bilo drugih najemnih stanovanj.

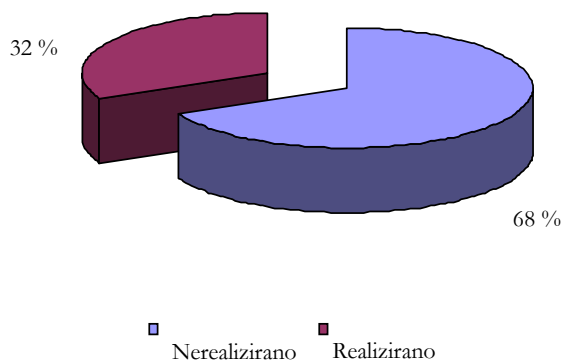
Slika 5: Realizacija neprofitnih stanovanj v letih od 2000 do 2007 glede na NSP



Viri: NSP, poročila Sklada in Ministrstva za okolje in prostor.

2.2.1.1.b Če pogledamo celotno obdobje od leta 2000 do 2007, lahko ugotovimo, da je bilo od 13.950 neprofitnih stanovanj zgrajenih samo 4.529, kar pomeni 32,5-odstotno realizacijo. Država v celotnem obdobju od leta 2000 do 2007 ni uspela zagotoviti progresivno načrtovanega števila neprofitnih stanovanj, ampak le med 324 in 700 stanovanji letno. S takšnim trendom zagotavljanja neprofitnih stanovanj se je iz leta v leto bolj oddaljevala od zastavljenih ciljev NSP.

Slika 6: Delež realizacije NSP v letih od 2000 do 2007



Viri: NSP, poročila Sklada in Ministrstva za okolje in prostor.

#### Priporočilo 5

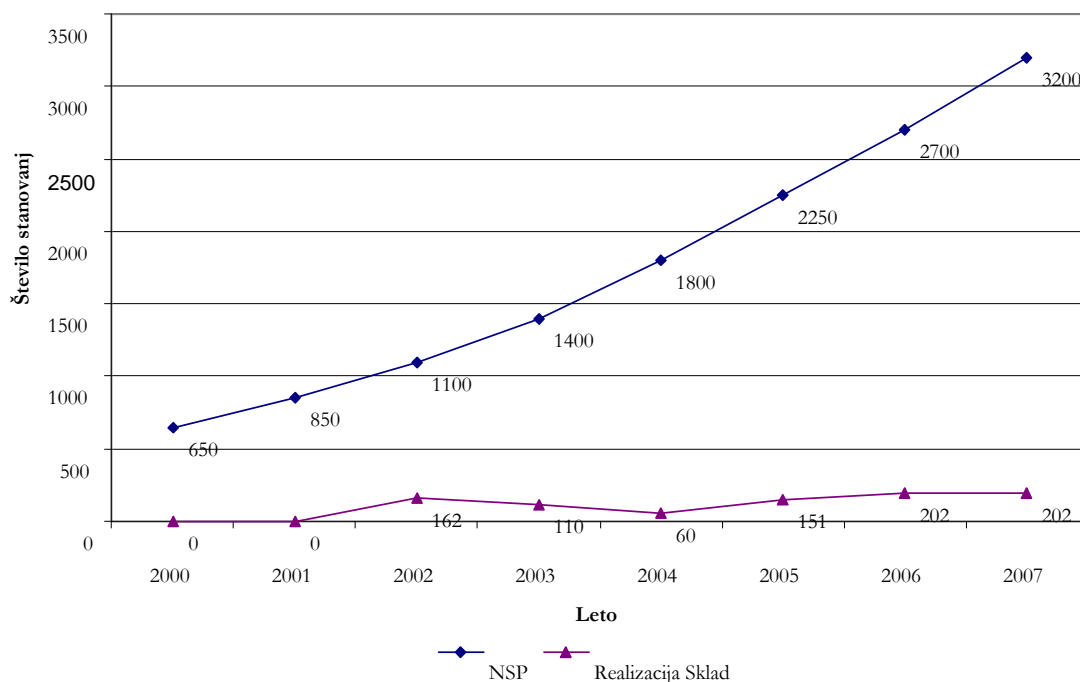
*Ministrstvu za okolje in prostor in Skladu priporočamo, naj ugotovita razloge za tako majhen delež realizacije pridobitve neprofitnih stanovanj ter proučita možnosti za izvedbo ukrepov, s katerimi bi zagotovili boljšo realizacijo NSP.*

#### 2.2.1.1.1 Neprofitna stanovanja, ki jih je neposredno in posredno zagotovil Sklad

2.2.1.1.1.a Sklad, ki se je po letu 2001 usmeril od dajanja posojil h gradnji, je v obdobju od leta 2000 do 2007 neposredno zagotovil 887 neprofitnih stanovanj oziroma 6,4 odstotka neprofitnih stanovanj, načrtovanih v NSP. Rezultate dela Sklada pri gradnji neprofitnih stanovanj zaznamo v letu 2002, ko je Sklad zagotovil 162 neprofitnih stanovanj oziroma 14,7-odstotni delež načrtovanih. Ta delež se je že v letu 2003 zmanjšal pod 10 odstotkov in je leta 2007 znašal 6,3 odstotka<sup>47</sup>. Iz tega je mogoče ugotviti, da Sklad ni uspel uresničiti progresivnega načrta zagotavljanja neprofitnih stanovanj, ampak je v daljšem časovnem obdobju ostal na letni realizaciji približno 200 neprofitnih stanovanj letno.

<sup>47</sup> V posameznih letih je znašal: 2003 – 7,9 odstotka, 2004 – 3,3 odstotka, 2005 – 6,7 odstotka, 2006 – 7,5 odstotka, 2007 – 6,3 odstotka.

Slika 7: Realizacija neprofitnih stanovanj, ki jih je neposredno zagotovil Sklad

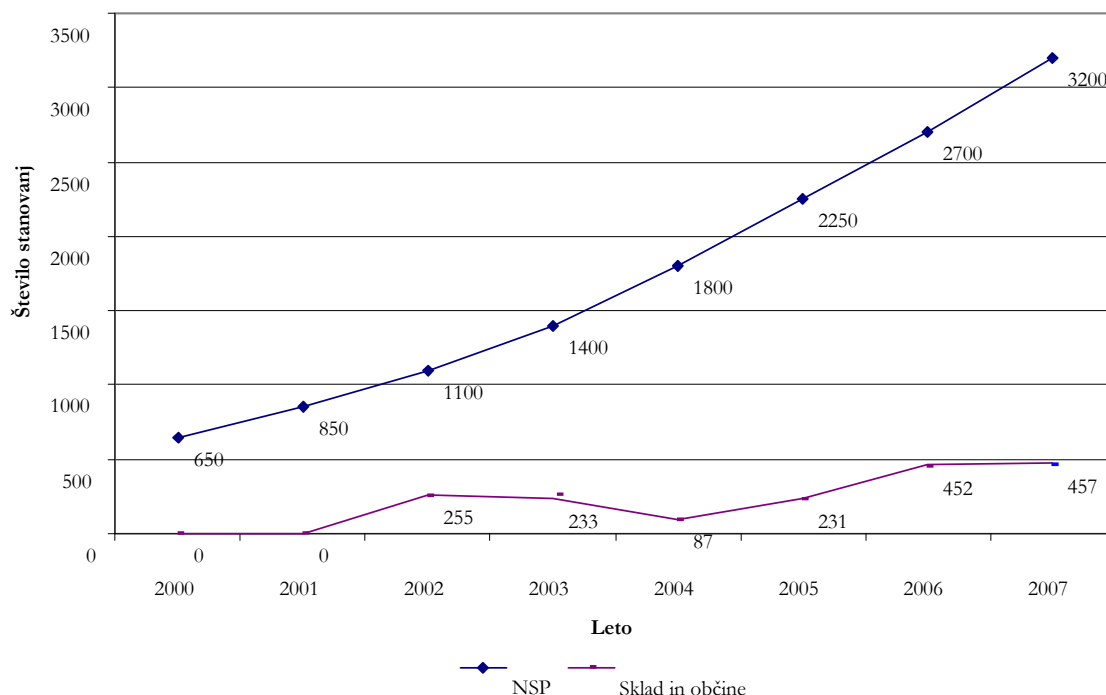


Viri: NSP, letna poročila Sklada.

2.2.1.1.1.b Poleg neposredno zagotovljenih 887 neprofitnih stanovanj je Sklad posredno prek projektov soinvestitorstva z občinami spodbudil še zagotovitev 828 stanovanj. Tako je Sklad neposredno in posredno prispeval k zagotovitvi 1.715 neprofitnih stanovanj, kar predstavlja 12,3 odstotka potrebnih neprofitnih stanovanj. Rezultate soinvestitorstva zaznamo v letu 2002, ko je Sklad neposredno in posredno zagotovil 255 neprofitnih stanovanj. V tem letu je Sklad neposredno in posredno prispeval 23,2-odstotni delež načrtovanih stanovanj. Ta delež se je že v letu 2003 znižal pod 20 odstotkov in je leta 2007 znašal 14,3 odstotka<sup>48</sup>. Iz navedenih dejstev je mogoče ugotoviti, da Sklad tudi s projekti soinvestitorstva z občinami ni uspel uresničiti progresivnega načrta zagotavljanja neprofitnih stanovanj, ampak je v daljšem časovnem obdobju ostal na letni realizaciji pod 300 neprofitnimi stanovanji letno. Število novo zgrajenih neprofitnih stanovanj je le v letih 2006 in 2007 preseglo 400 stanovanj letno.

<sup>48</sup> V posameznih letih je znašal: 2003 – 16,6 odstotka, 2004 – 4,8 odstotka, 2005 – 10,3 odstotka, 2006 – 16,7 odstotka, 2007 – 14,3 odstotka.

Slika 8: Realizacija neprofitnih stanovanj, ki sta jih realizirala Sklad in občine v projektih soinvestitorstva



Viri: NSP, letna poročila Sklada.

#### Pojasnilo Sklada

Skład je pojasnil<sup>49</sup>, da je 26. 11. 2008 zaprosil vse slovenske občine, neprofitne stanovanjske organizacije in javne sklade (267 subjektov), da mu posredujejo odgovore glede potreb po zagotavljanju neprofitnih stanovanj v njihovem okolju za prihodnja leta. Na podlagi prejetih odgovorov<sup>50</sup> je ocenil, da bi lahko od leta 2009 do 2012 skupaj z drugimi investitorji (občinami in neprofitnimi stanovanjskimi organizacijami) zgradil med 400 in 500 neprofitnih stanovanj letno. Navedena ocena je med drugim odvisna od zagotavljanja predvidenih sredstev države za te namene (poglavje 2.2.4.2).

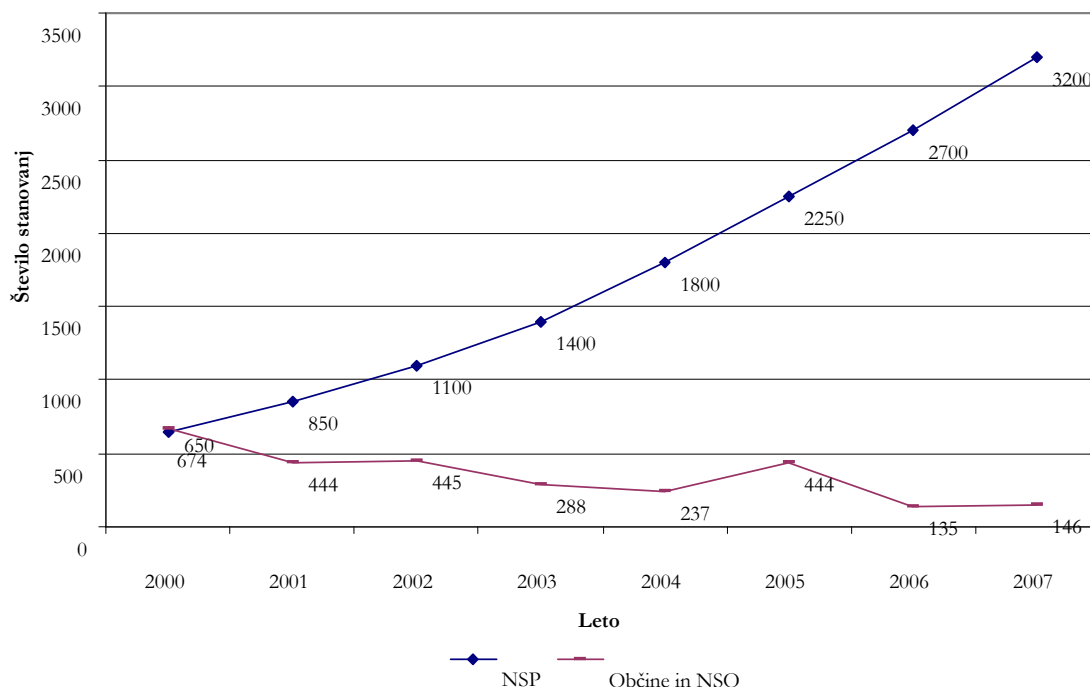
#### 2.2.1.1.2 Neprofitna stanovanja, ki so jih zgradile občine, in neprofitne stanovanjske organizacije neposredno

Ostala stanovanja, ki predstavljajo razliko med skupnim številom 4.529 zagotovljenih neprofitnih stanovanj in 1.715, ki jih je neposredno ali posredno zagotavljal Skład, so zgradile občine in neprofitne stanovanjske organizacije. V obdobju od leta 2000 do 2007 je bilo tako pridobljenih neprofitnih stanovanj 2.814 ali 20,2 odstotka od načrtovanega v NSP. Po posameznih letih je to število razvidno slike 9.

<sup>49</sup> Potrebe po neprofitnih stanovanjih – dokument z dne 17. 12. 2008.

<sup>50</sup> Odgovorilo je 18 odstotkov zaprosenih subjektov, ki so aktivni na področju zagotavljanja neprofitnih stanovanj.

Slika 9: Realizacija neprofitnih stanovanj, ki so jih zagotovile občine in neprofitne stanovanjske organizacije



Viri: NSP, poročila Sklada in Ministrstva za okolje in prostor.

2.2.1.1.2.a Število neprofitnih stanovanj, ki so jih neposredno zagotavljale občine in neprofitne stanovanjske organizacije, je v letu 2000 s 674 stanovanji celo preseglo načrtovanih 650 neprofitnih stanovanj. V naslednjih letih pa se je začel trend konstantnega majšanja števila zgrajenih neprofitnih stanovanj, z manjšo izjemo v letu 2005. V letu 2007 so občine in neprofitne stanovanjske organizacije neposredno zagotovile 146 neprofitnih stanovanj in prispevale 4,6-odstotni delež k načrtovanim 3.200 stanovanjem<sup>51</sup>. S slike 9 lahko ugotovimo, da so se občine in neprofitne stanovanjske organizacije zanašale na aktivnosti Sklada pri zagotavljanju neprofitnih stanovanj in so same zmanjšale aktivnosti za zagotovitev teh stanovanj. Neposredni prispevek občin in neprofitnih stanovanjskih organizacij h gradnji neprofitnih stanovanj je bil iz leta v leto manjši in je iz leta v leto manj prispeval k uresničevanju ciljev NSP, čeprav jih ta opredeljuje kot nosilce neprofitne gradnje v Sloveniji.

### 2.2.1.2 Načrtovana in realizirana neprofitna stanovanja po Strategiji investiranja

Preverili smo uspešnost Sklada pri zagotavljanju neprofitnih stanovanj glede na cilje v njegovih srednjeročnih razvojnih dokumentih. Sklad si je s Strategijo investiranja zadal, da v obdobju od leta 2003 do 2005 zgradi 3.651 neprofitnih stanovanj.

<sup>51</sup> V posameznih letih je znašal: 2000 – 103,7 odstotka, 2001 – 52,2 odstotka, 2002 – 40,5 odstotka, 2003 – 20,6 odstotka, 2004 – 13,2 odstotka, 2005 – 19,7 odstotka, 2006 – 5,0 odstotkov, 2007 – 4,6 odstotka.

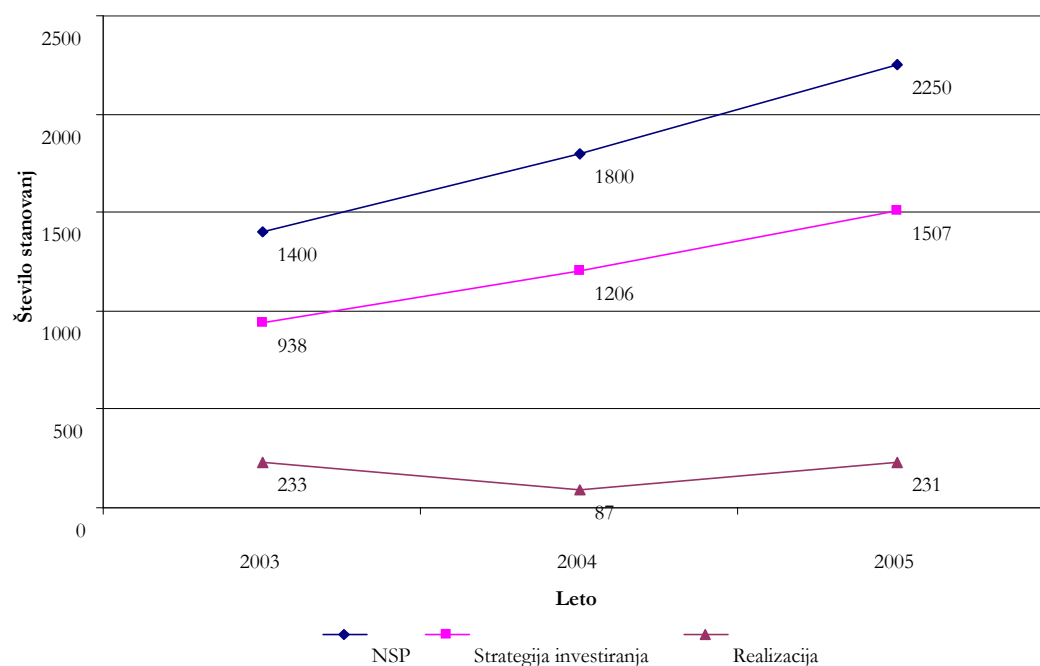
Tabela 4: Načrtovana in realizirana neprofitna stanovanja po Strategiji investiranja

Leto	NSP	Strategija investiranja	Sklad - neposredno	Sklad - posredno	Skupaj	Odstotek realizacije NSP	Odstotek realizacije Strategije investiranja
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)=(4)+(5)	(7)=(6)/(2)*100	(8)=(6)/(3)*100
2003	1.400	938	110	123	233	16,6	24,8
2004	1.800	1.206	60	27	87	4,8	7,2
2005	2.250	1.507	151	80	231	10,3	15,3
<b>Skupaj</b>	<b>5.450</b>	<b>3.651</b>	<b>321</b>	<b>230</b>	<b>551</b>	<b>10,1</b>	<b>15,1</b>

Viri: NSP, Strategija investiranja, letni načrti in letna poročila Sklada.

Sklad je od načrtovanih 3.651 neprofitnih stanovanj sam in v soinvestitorstvu z občinami zagotovil le 551 stanovanj oziroma 15,1 odstotka od načrtovanih in tako na tem področju ni bil uspešen pri uresničevanju Strategije investiranja.

Slika 10: Načrtovana in realizirana neprofitna stanovanja po Strategiji investiranja



Viri: NSP, Strategija investiranja in letna poročila Sklada.



### 2.2.1.3 Načrtovana in realizirana neprofitna stanovanja po Programskih izhodiščih do leta 2008

Sklad si je v Programskih izhodiščih do leta 2008 zadal, da namerava v letih od 2005 do 2007 zgraditi 1.600 neprofitnih stanovanj.

Tabela 5: Načrtovana in realizirana neprofitna stanovanja po Programskih izhodiščih do leta 2008

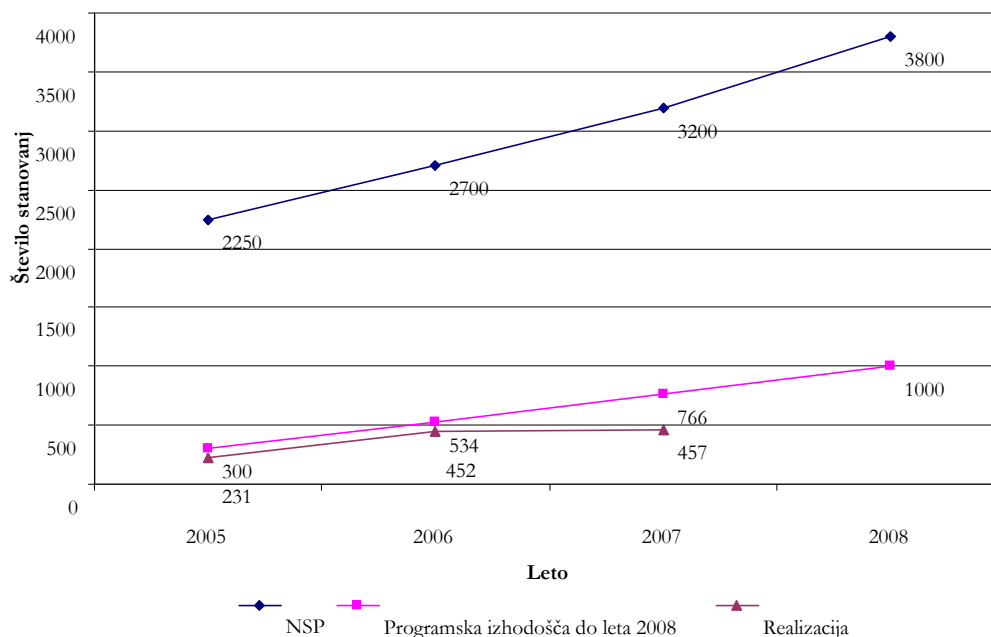
Leto	NSP	Programska izhodišča do leta 2008	Sklad - neposredno	Sklad - posredno	Skupaj	Realizacija NSP	Realizacija programskih izhodišč
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)=(4)+(5)	(7)=(6)/(2)*100	(8)=(6)/(3)*100
2005	2.250	300	151 <sup>52</sup>	80	231	10,3	77,0
2006	2.700	534	202	250	452	16,7	84,6
2007	3.200	766	202	255	457	14,3	59,7
<b>Skupaj</b>	<b>8.150</b>	<b>1.600</b>	<b>555</b>	<b>585</b>	<b>1.140</b>	<b>14,0</b>	<b>71,3</b>

Viri: NSP, Strategija investiranja, letni načrti in letna poročila Sklada.

Sklad je od načrtovanih 1.600 neprofitnih stanovanj v letih od 2005 do 2007 sam in v soinvestitorstvu z občinami zagotovil 1.140 stanovanj oziroma 71,3 odstotka načrtovanih stanovanj v Programskih izhodiščih do leta 2008. Ocenjujemo, da je bil Sklad pri uresničevanju Programskih izhodišč do leta 2008, glede na zagotovljen delež neprofitnih stanovanj v obdobju od leta 2005 do 2007, bistveno bolj uspešen kot v obdobju od leta 2003 do 2005.

<sup>52</sup> Od tega je bilo 132 stanovanj pridobljenih na podlagi projektov soinvestitorstva z občinami, 19 pa je bilo drugih najemnih stanovanj.

Slika 11: Načrtovana in realizirana neprofitna stanovanja po Programskih izhodiščih do leta 2008



Viri: NSP, Programska izhodišča do leta 2008 in letna poročila Sklada.

### Povzetek ugotovitev: Javni sektor

NSP je predvidel, da se v obdobju od leta 2000 do 2007 zgradi 13.950 neprofitnih stanovanj. Država jih je uspela zagotoviti le 4.529 ali 32,5 odstotka (med 300 in 700 stanovanji letno). Od tega jih je Sklad (tudi s soinvestitorstvom z občinami) prispeval 12,3 odstotka, občine in neprofitne stanovanjske organizacije pa 20,2 odstotka. Pri tem so se občine vedno bolj zanašale na aktivnosti Sklada in zagotavljale vedno manjši delež neprofitnih stanovanj, Sklad pa je svoj delež zgrajenih neprofitnih stanovanj povečeval.

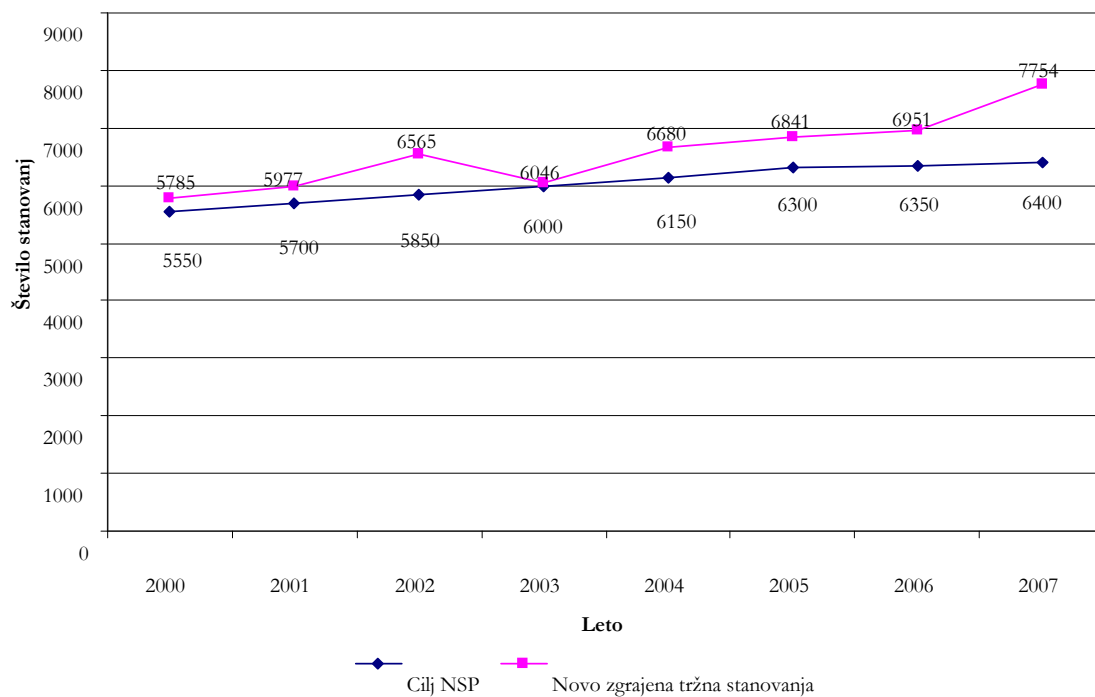
Uspešnost Sklada pri zagotavljanju neprofitnih stanovanj glede na cilje v njegovih srednjeročnih načrtih se je v obdobju povečala – dosegel je 15,1 odstotka, načrtovanega v Strategiji investiranja, in 71,3 odstotka, načrtovanega v Programskih izhodiščih do leta 2008. Uspešnosti Sklada glede na letne cilje na tem področju ni bilo mogoče preveriti, ker jih na letni ravni ni načrtoval.

### 2.2.2 Zasebni sektor – tržna stanovanja

Na podlagi podatkov iz evidenc Statističnega urada Republike Slovenije (v nadaljevanju: Statistični urad RS), podatkov Sklada in Ministrstva za okolje in prostor o novo zgrajenih tržnih in neprofitnih stanovanjih smo ocenili uresničevanje NSP na področju zagotavljanja tržnih stanovanj.

2.2.2.a NSP je bil na segmentu tržnih stanovanj od leta 2000 do 2007 uresničen celo boljše, kot je bilo predvideno. V vsakem letu je dejanska gradnja tržnih stanovanj<sup>53</sup> presegla načrtovano.

Slika 12: Uresničevanje ciljev NSP na področju zagotavljanja tržnih stanovanj



Viri: Letopisi Statističnega urada RS, podatki Sklada in Ministrstva za okolje in prostor.

<sup>53</sup> Kot zgrajena tržna stanovanja smo upoštevali stanovanja, ki so jih po podatkih Statističnega urada RS zgradile fizične in pravne osebe skupaj, in odšteli neprofitna stanovanja, ki so jih zgradili Sklad (po podatkih Sklada) in občine ter neprofitne stanovanjske organizacije (po podatkih Ministrstva za okolje in prostor).

2.2.2.b V NSP je navedena ugotovitev, da je imelo »pridobivanje lastnih stanovanj ne glede na različno ugodne posojilne pogoje v preteklosti vedno zelo podoben obseg, ki ni povod za zaskrbljenost, drugače pa je z neprofitnimi in socialnimi stanovanji«. NSP je torej predvidel, da naj bi bili cilji glede števila novo zgrajenih tržnih stanovanj najverjetneje doseženi ne glede na ukrepe države. Pri tem je NSP opozoril, da je treba pri zagotavljanju ugodnejših pogojev in večjega obsega sredstev za stanovanjsko kreditiranje nameniti posebno pozornost preprečitvi povečanja cen stanovanj, do katerega bi lahko prišlo ob še večji podpori povpraševanju po njih. Sklad se je kljub navedbam NSP, da ukrepanje države za povečanje ponudbe tržnih stanovanj ni potrebno, že v poslovnem in finančnem načrtu za leto 2001 odločil, da poveča ponudbo tržnih stanovanj. Navedel je, da naj bi pričel z nakupi zemljišč, njihovim opremljanjem in pripravami za gradnjo, odločitev pa je upravičil s tem, da naj bi to pripomoglo k zmanjšanju posledic povečanega povpraševanja po stanovanjih ob izteku varčevanja v NSVS.

#### *Pojasnilo Sklada*

*Skład se je usmeril v povečevanje ponudbe tržnih stanovanj na podlagi političnih usmeritev, ki jih je v letu 2001 podal nadzorni svet in so bile potrjene tudi s Koalicijsko pogodbo za obdobje 2004 do 2008.*

V Strategiji investiranja je Sklad analiziral pričakovano povpraševanje, gradnjo stanovanj in cene. Ugotovil je, da je glede na predvideno povpraševanje gradnja stanovanj premajhna, cene pa rastejo in da bi ob tedanji ponudbi stanovanj že povpraševanje varčevalcev iz NSVS po stanovanjih ob zaključku petletnega obdobja privedlo do neravnovesja na stanovanjskem trgu. Z zagotavljanjem večje ponudbe cenejših stanovanj naj bi prispeval k vzpostavitvi ravnovesja na trgu. Tudi v poslovnih in finančnih načrtih za naslednja leta in Programskih izhodiščih do leta 2008 je ostalo povečevanje ponudbe tržnih stanovanj eden od pomembnejših ciljev Sklada.

#### **2.2.2.1 Število ponujenih, prodanih in predanih tržnih stanovanj**

Od leta 2000 do 2007 je Sklad izvedel sedem razpisov za prodajo 2.164 tržnih stanovanj, od tega je prodal in predal<sup>54</sup> 1.786 stanovanj ali 83 odstotkov ponujenih stanovanj. Do razlike med razpisanimi in predanimi stanovanji po letih prihaja predvsem zaradi časovnega zamika med razpisom in predajo stanovanj ter zaradi sodnih postopkov, ki potekajo v zvezi s predajo posameznih stanovanj. Največji del skupne razlike je v 364 stanovanjih, ponujenih na razpisu v letu 2007, za katera je bil načrtovan prevzem v letih 2008 (35 stanovanj) in 2009 (vsa ostala stanovanja).

Po podatkih Sklada je ta za pridobivanje stanovanj, ponujenih na razpisih od leta 2000 do 2007, porabil 217.360.479 evrov<sup>55</sup>. Porabljena sredstva so bila Skladu povrnjena kot kupnine.

<sup>54</sup> Za indikator števila predanih stanovanj smo se odločili, ker stanovanje kupcu ob sklenitvi pogodbe o nakupu še ni na voljo (v večini primerov še ni zgrajeno), uporabljati ga lahko začne šele v trenutku, ko ga prevzame.

<sup>55</sup> Podatki Sklada.

Tabela 6: Število tržnih stanovanj, ki jih je Sklad ponudil na razpisih ter dejanska prodaja in predaja<sup>56</sup>.

Leto	Število stanovanj na razpisih	Število prodanih in predanih stanovanj
2000	0	0
2001	0	0
2002	135 <sup>57</sup>	76
2003	429	59
2004	852	160
2005	0	353
2006	384 <sup>58</sup>	453
2007	364	685
<b>Skupaj</b>	<b>2.164</b>	<b>1.786</b>

Viri: letna poročila in pojasnila Sklada.

Poleg teh stanovanj je imel Sklad konec leta 2007 v izvajanju 19 projektov za pridobitev in prodajo 2.352 stanovanj v naslednjih letih.

2.2.2.1.a S primerjavo števila ponujenih in predanih stanovanj na trgu z načrtovanimi v letnih in srednjeročnih načrtih Sklada smo ugotovili:

- Sklad je v Strategiji investiranja načrtoval gradnjo 1.545 stanovanj v letih 2003 do 2005, na trgu je ponudil 1.281 stanovanj oziroma 82,9 odstotka, predal pa 572 stanovanj oziroma 37,0 odstotkov od načrtovanih.
- Sklad v Programskih izhodiščih do leta 2008 ni načrtoval števila zgrajenih stanovanj, zato uspešnosti Sklada na tem področju ni mogoče meriti.
- V poslovnih in finančnih načrtih za leta od 2000 do 2003 je Sklad postavil nejasne cilje glede povečanja ponudbe tržnih stanovanj, zato jih ni mogoče primerjati z uresničenimi cilji. V ostalih poslovnih in finančnih načrtih si je zastavil različne cilje, ki so razvidni iz tabele 7.

<sup>56</sup> Pri treh projektih smo podatke priredili: Dragomelj (od 142 + 12 stanovanj je bilo 140 + 3 prodanih in predanih v letu 2005 in 2 + 9 v letu 2006, vse smo upoštevali kot predane v letu 2005), Koper (od 115 stanovanj je bilo 110 prodanih in predanih v letu 2005 in 4 v letu 2006, vse smo upoštevali kot predane v letu 2005) in Ljubljana – Tacen II (od 163 stanovanj je bilo 161 prodanih in predanih v letu 2006 in 2 v letu 2007, vse smo upoštevali kot predane v letu 2006).

<sup>57</sup> Objavljena sta bila dva razpisa za prodajo 76 in 59 stanovanj.

<sup>58</sup> Objavljena sta bila dva razpisa za prodajo 268 in 116 stanovanj.

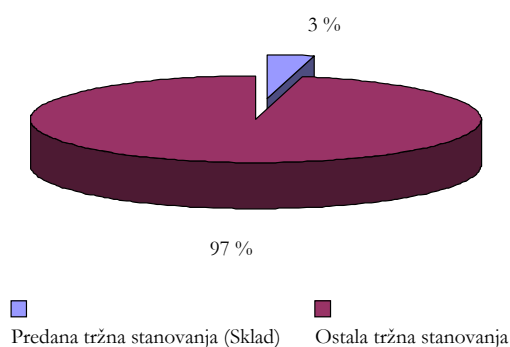
Tabela 7: Načrtovano število tržnih stanovanj in število dejansko predanih stanovanj

Letni načrt	Načrtovano	Izvedeno
2004	<ul style="list-style-type: none"> <li>• prodaja 400 + 100 stanovanj</li> <li>• ponudba 500 + 852 stanovanj</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• prodaja in predaja 160 stanovanj</li> <li>• ponudba 852 stanovanj</li> </ul>
2005	<ul style="list-style-type: none"> <li>• prodaja ni izrecno navedena</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• prodaja in predaja 353 stanovanj</li> </ul>
2006	<ul style="list-style-type: none"> <li>• zagotovitev 900 stanovanj</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• prodaja in predaja 453 stanovanj</li> </ul>
2007	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ponudba več kot 400 stanovanj</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ponudba 364 stanovanj</li> <li>• prodaja in predaja 685 stanovanj</li> </ul>

Viri: letni načrti, letna poročila in pojasnila Sklada.

2.2.2.1.b Število tržnih stanovanj, ki jih je Sklad predal od leta 2000 do 2007, predstavlja 3,4 odstotka vseh novo zgrajenih stanovanj na trgu.

Slika 13: Delež Sklada v vseh novo zgrajenih tržnih stanovanjih od 2000 do 2007



Viri: podatki Sklada, Statistični urad RS in letna poročila Sklada.

Število tržnih stanovanj, ki jih je Sklad predal v posameznem letu, se je gibalo od 0 do 9 odstotkov vseh novo zgrajenih stanovanj v posameznem letu in je razvidno iz tabele 8.

Tabela 8: Delež tržnih stanovanj, ki jih je predal Sklad glede na vsa novo zgrajena tržna stanovanja

Leto	Dokončana stanovanja na trgu	Predana tržna stanovanja Sklada	Delež v odstotkih
2000	5.785	0	0
2001	5.977	0	0
2002	6.565	76	1,2
2003	6.046	59	1,0
2004	6.680	160	2,4
2005	6.841	353	5,2
2006	6.951	453	6,5
2007	7.754	685	8,8
<b>Skupaj</b>	<b>52.599</b>	<b>1.786</b>	<b>3,4</b>

Viri: letna poročila in pojasnila Sklada, podatki Statističnega urada RS ter Ministrstva za okolje in prostor.

Eden od ciljev NSP je bil tudi uravnovežiti ponudbo in povpraševanje po stanovanjih. Uravnoveženost obeh kategorij se lahko od regije do regije zelo razlikuje<sup>59</sup>. Stanovanjski trg je v geografskem smislu zelo segmentiran, zato smo ugotavljali, v katerih regijah je Sklad prodajal tržna stanovanja.

2.2.2.1.c Na podlagi raziskav med varčevalci v NSVS je Sklad ugotovil<sup>60</sup>, da je glavnina povpraševanja po stanovanjih iz NSVS skoncentrirana na Ljubljano z okolico, obalne občine in Maribor. Pri ponudbi in prodaji tržnih stanovanj je Sklad upošteval te ugotovitve in v Osrednjeslovenski regiji od leta 2000 do leta 2007 ponudil 68 odstotkov vseh stanovanj, v Podravski regiji 9 odstotkov in v Obalno-kraški 7 odstotkov. Navedeno zlasti velja za prvo polovico obdobja, na katerega se nanaša revizija. V drugi polovici obdobja se je namreč preusmeril v druge regije. Od 1.476 stanovanj, ponujenih v Osrednjeslovenski regiji, je do konca leta 2004 ponudil 1.224 stanovanj, od leta 2005 pa 252 stanovanj.

<sup>59</sup> NSP, 1.c, str. 3: »Obstajajo nezasedena stanovanja tam, kjer po njih ni povpraševanja, na drugi strani pa ponudba prostih stanovanj predvsem v mestih ne dosega povpraševanja.«

<sup>60</sup> Strategija investiranja, str. 4, 22.

Tabela 9: Število tržnih stanovanj po regijah

Regija	Ponujena	Prodana	Delež ponujenih	Delež prodanih
Pomurska	-	-	-	-
Podravska	193	105	8,9	5,9
Koroška	10	-	0,5	-
Savinjska	10	10	0,5	0,6
Zasavska	-	-	-	-
Spodnjeposavska	-	-	-	-
Jugovzhodna Slovenija	35	-	1,6	-
Osrednjeslovenska	1476	1473	68,2	82,5
Gorenjska	242	54	11,2	3,0
Notranjsko-kraška	53	-	2,4	-
Goriška	-	-	-	-
Obalno-kraška	145	144	6,7	8,1
<b>Skupaj</b>	<b>2164</b>	<b>1786</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Viri: letna poročila in pojasnila Sklada.

#### Pojasnilo Sklada

*Sklad sicer investira na celotnem področju države, še poseben poudarek pa je na regijah, kjer je bila ugotovljena izrazita potreba po stanovanjih. Iz projektov v realizaciji je razvidno, da ima Osrednjeslovenska regija še poseben poudarek. Nekateri od projektov pa še niso bili realizirani zaradi usklajevanja prevelikih interesov in pričakovanih lokalnih skupnosti.*

#### 2.2.2.2 Ponujene cene tržnih stanovanj

Eden od ciljev NSP je bil izboljšati dostopnost do vseh vrst stanovanj. NSP je posebej opozoril, da je treba posebno pozornost nameniti preprečitvi povečanja cen stanovanj, do katerega bi lahko prišlo ob večji podpori povpraševanju po njih.

Sklad si je v Strategiji investiranja in Programskih izhodiščih do leta 2008 postavil cilj znižanja cene tržnih stanovanj, in sicer naj bi bile okvirno določene ciljne cene kvadratnega metra stanovanja od 850 do 1.300 evrov, odvisno od območja, kjer se nahajajo.

2.2.2.2.a Preverili smo prodajne cene stanovanj, ki jih je Sklad dosegal pri prodaji tržnih stanovanj, in ugotovili, da je v začetnem obdobju Sklad upošteval zastavljene cilje: cene stanovanj so bile celo nižje od ciljnih cen, čeprav se je že v tem obdobju pojavilo nekaj projektov, pri katerih so cene presegle ciljne cene<sup>61</sup>, določene v srednjeročnih dokumentih načrtovanja. Sklad se je sredi leta 2006<sup>62</sup> odločil, da ne

<sup>61</sup> V letu 2002 so pri projektu Domžale prodajne cene presegle ciljne cene za 100 evrov na kvadratni meter, v letu 2003 so jih pri projektu Maribor presegle za 66 evrov na kvadratni meter.

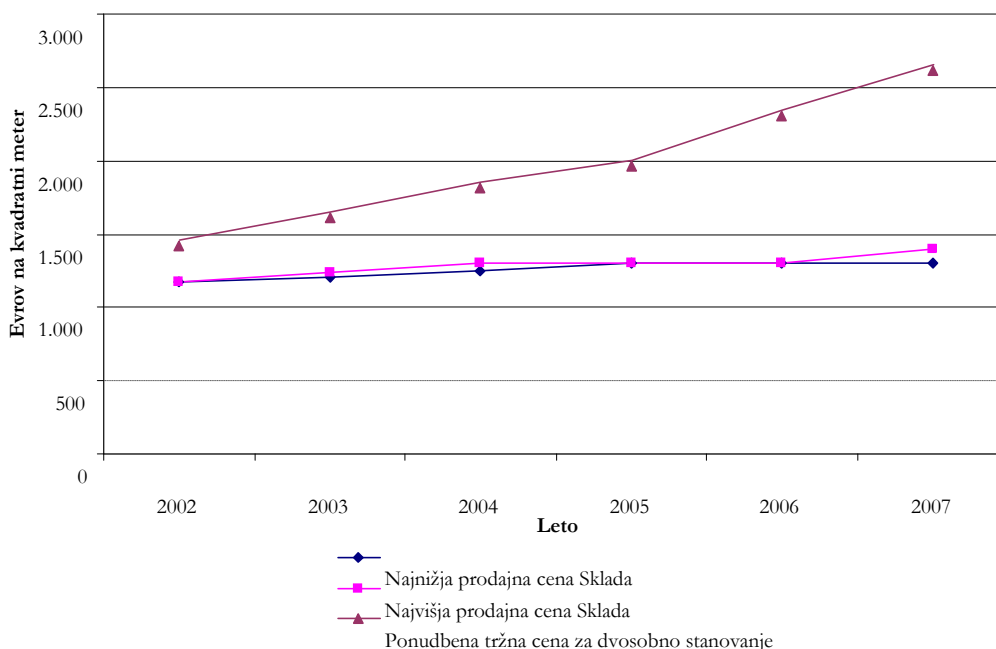
<sup>62</sup> Produkti Sklada z dne 1. 6. 2006.



upošteva več zastavljenega cilja, to je določanje ciljnih cen na kvadratni meter stanovanjske površine, ker nanje ne more v celoti vplivati. Od tedaj si je postavil ciljne cene gradbenih, obrtniških in instalacijskih del na kvadratni meter stanovanjske površine.

2.2.2.2.b Primerjava povprečnih tržnih cen stanovanj v Ljubljani po podatkih spletne strani slonep.net<sup>63</sup> s prodajnimi cenami Sklada kaže, da so bile cene Sklada na tem območju bistveno nižje od tržnih in da se je razlika med obema celo povečevala<sup>64</sup>. Drugače pa kažejo ugotovitve Sklada v letnih poročilih: iz letnega poročila za leto 2002 je mogoče ugotoviti, da je Sklad v letu 2002 prodajal stanovanja po cenah, ki so bile do 30 odstotkov nižje od tržnih cen (to je bil pogoj za obravnavo ponudb prodajalcev, ki so se javili na razpis Sklada), v poznejših letih pa se je odstopanje od tržnih cen zmanjšalo na 10 odstotkov razlike<sup>65</sup>. S tem naj bi v državi vzpostavil cenovna sidra<sup>66</sup> in vplival na znižanje cen. Glede na razlike v podatkih o cenah Sklada in tržnih cenah stanovanj ni mogoče nedvoumno ugotoviti, da so se razlike med cenami povečevale, lahko pa trdimo, da so bile cene Sklada nižje od tržnih.

Slika 14: Primerjava prodajnih cen Sklada in tržnih cen stanovanj v Ljubljani po letih



Viri: letna poročila in pojasnila Sklada ter [www.slonep.net](http://www.slonep.net)<sup>67</sup>.

<sup>63</sup> September 2008.

<sup>64</sup> Krivulja tržnih cen stanovanj v Ljubljani sicer prikazuje oglaševane cene stanovanj, ki so navadno višje od prodajnih.

<sup>65</sup> Letno poročilo za leto 2006.

<sup>66</sup> Letno poročilo za leto 2003. Pod pojmom cenovna sidra razumemo takšne cene stanovanj, ki so nižje od tržnih in zadržijo nadaljnjo rast cen tudi tistih stanovanj, ki jih ni gradil Sklad.

<sup>67</sup> September 2008.

2.2.2.2.c Vpliv ponudbe tržnih stanovanj Sklada na cene stanovanj je bil na posameznih lokalnih trgih različen. Ugotavljali smo, kakšen je bil delež predanih stanovanj Sklada v številu novo zgrajenih stanovanj po statističnih regijah<sup>68</sup> (tabela 10). Sklad je največ stanovanj ponujal na območjih z visokimi cenami<sup>69</sup>, ker so tam stanovanja za gospodinjstva zato slabše dosegljiva. Na teh trgih je glede na dosežen tržni delež lahko vplival na cene stanovanj<sup>70</sup>. Ker pa so cene na teh trgih zaradi številnih drugih dejavnikov (na primer visoka gospodarska rast, padec realnih obrestnih mer, velik kontingent oseb v starostnem obdobju oblikovanja samostojnih gospodinjstev) rasle, lahko sklepamo, da je imela ponudba Sklada vpliv predvsem na njihovo počasnejšo rast.

Povprečne prodajne cene stanovanj na trgu so se v drugi polovici 2007, po stalnem naraščanju od leta 2003, umirile. Umiritev cen pa ni bila posledica delovanja Sklada, ampak jo, kakor ugotavlja Geodetska uprava Republike Slovenije<sup>71</sup> (v nadaljevanju: Geodetska uprava RS), lahko pripišemo spremembam na strani povpraševanja – zaradi naraščajoče inflacije in zviševanja obrestnih mer za dolgoročne kredite je pričela kupna moč prebivalstva v drugi polovici leta 2007 opazno upadati, kar se je odrazilo na zmanjšanem povpraševanju in umiritvi cen.

---

<sup>68</sup> Za stanovanjski trg je značilno, da je konkurenca omejena na določeno geografsko območje in da ljudje iščejo in uporabljajo nepremičnine za natančno določene namene. Zato je smiselno ugotavljati vpliv ponudbe tržnih stanovanj Sklada na cene na posameznem lokalnem trgu, ki ga sestavljajo tiste nepremičnine, na katere učinkujejo isti ekonomski dejavniki. Kot približek lokalnih trgov smo uporabili statistične regije, opozarjamo pa, da bi bili lahko rezultati preverjanja vplivov na posameznih lokalnih trgih tudi drugačni.

<sup>69</sup> Na osnovi preračunov iz baze Davčne uprave Republike Slovenije so bile v letu 2006 povprečne cene rabljenega stanovanja najvišje v Osrednjeslovenski, Obalno-kraški in Gorenjski regiji.

<sup>70</sup> Po podatkih Sklada je bil delež ponujenih stanovanj Sklada v vseh novo zgrajenih stanovanjih samo na območju Mestne občine Ljubljana celo 18,6 odstotka.

<sup>71</sup> Poročilo o nepremičninskem trgu 2007, Geodetska uprava RS.

Tabela 10: Delež ponudbe tržnih stanovanj Sklada v dokončanih stanovanjih po regijah

Regija	Novozgrajena stanovanja	Ponujena tržna stanovanja Sklada	v odstotkih
			Delež Sklada v ponudbi novo zgrajenih stanovanj
Pomurska	1.925	-	-
Podravska	8.577	193	2,3
Koroška	1.451	10	0,7
Savinjska	4.150	10	0,2
Zasavska	465	-	-
Spodnjeposavska	1002	-	-
Jugovzhodna Slovenija	2.638	35	1,3
Osrednjeslovenska	12.489	1.476	11,8
Gorenjska	4.340	242	5,6
Notranjsko-kraška	928	53	5,7
Goriška	2.536	-	-
Obalno-kraška	3.746	145	3,9
<b>Skupaj</b>	<b>44.247</b>	<b>2.164</b>	<b>4,9</b>

Vira: Statistični urad RS, SI-STAT podatkovni portal, 2009.

### 2.2.2.3 Ciljne skupine kupcev tržnih stanovanj

NSP je kot prednostne kategorije za spodbude in pomoči pri reševanju stanovanjskega vprašanja, zlasti na področju neprofitnih stanovanj, navedel mlade družine, družine z večjim številom otrok, družine z manjšim številom zaposlenih, mlade, invalide in družine z invalidnim članom ter državljane z daljšo delovno dobo, ki so brez stanovanja ali pa so podnajemniki.

Sklad v srednjeročnih dokumentih ni določil ciljnih skupin, ki naj bi jim bila namenjena tržna stanovanja, v javnih razpisih za prodajo tržnih stanovanj pa je v začetnem obdobju (do leta 2004) dajal prednost predvsem tistim prosilcem, ki so varčevali v NSVS in znotraj teh mladim družinam. V letu 2006 je spremenil vrstni red prednostnih kategorij, tako da je postala glavna prednostna kategorija mlada družina, druge pa so bile družine, ki niso mlade, gibalno ovirane osebe in mladi pari.

2.2.2.3.a Po podatkih Sklada je tržna stanovanja na razpisih od 2000 do 2007 kupilo 84 odstotkov varčevalcev NSVS in 16 odstotkov tistih, ki v NSVS niso varčevali. Od vseh kupcev je bilo 381 mladih družin (21 odstotkov), 208 družin, ki niso mlade (11 odstotkov), 393 mladih parov (22 odstotkov) in zanemarljivo število funkcionalno oviranih. Ostali kupci, ki niso uveljavljali prednostnih kategorij ali so kupili stanovanja, ki niso bila prodana na razpisih, predstavljajo 45 odstotkov vseh kupcev tržnih stanovanj Sklada (tabela 10). Sklad ni poročal o tem, zakaj stanovanj ni kupoval večji delež prednostnih kategorij prebivalstva.

*Pojasnilo Sklada*

*Sklad je pojasnil, da je na podlagi podatkov Statističnega urada RS ugotovil, da je po spremembi prednostnih kategorij kupcev tržnih stanovanj (najprej varčevalci v NSVS, kasneje mlade družine) k nakupu pritegnil manj premožne skupine kupcev.*

Tabela 11: Kupci tržnih stanovanj Sklada po razpisih

<b>Razpis</b>	<b>Mlade družine</b>	<b>Družine, ki niso mlade</b>	<b>Mladi pari</b>	<b>Funkcionalno ovirani</b>	<b>Ostali<sup>72</sup></b>	<b>Skupaj</b>
1, 2	37	-	-	-	98	135
3	27	-	-	-	401	428
4	117	157	361		217	852
5	88	49	32	3	86	258
6	112	2	-	2	-	116
Skupaj	381	208	393	5	802	1789 <sup>73</sup>
<b>Delež</b>	<b>21,3</b>	<b>11,6</b>	<b>22,0</b>	<b>0,3</b>	<b>44,8</b>	<b>100,0</b>

Viri: letna poročila in pojasnila Sklada.

2.2.2.3.b Sklad pri prodaji tržnih stanovanj ni preverjal, ali so imeli prosilci že rešeno stanovanjsko vprašanje, in do leta 2006 ni prepovedal preprodaje stanovanj. Tako ukrep ni bil ciljno usmerjen v povečevanje števila gospodinjstev, ki bi rešila svoje stanovanjsko vprašanje. Ker dohodkovni kriterij tudi ni bil izločitveni kriterij, so bili prejemniki koristi iz javnih sredstev tudi tisti, ki so že imeli rešeno stanovanjsko vprašanje oziroma bi si ga lahko rešili brez pomoči. To pomeni, da so bile koristi porabe javnih sredstev v ta namen manjše od potencialnih, saj je pri nakupih stanovanj za potrebe bivanja mejna učinkovitost uporabljenih javnih sredstev (povečanje blaginje) najvišja pri tistih skupinah, ki bi najtežje prišle do lastnih stanovanj oziroma do njih ne bi prišle.

Poleg tega obstaja tveganje, da so stanovanja kupovali tudi posamezniki in gospodinjstva, ki so želeli glede na rastoče cene stanovanj svoje prihranke donosno naložiti. To nakazuje tudi delež kupcev, ki spadajo v kategorijo »ostali« (tabela 11). Zaradi ugodnih cen stanovanj Sklada in velike donosnosti naložb v stanovanja, je imelo poseganje na stanovanjski trg učinke tudi na povečanje investicijskega povpraševanja po stanovanjih (preusmeritev kapitala iz drugih naložb v nepremičnine). Tako povečanje povpraševanja je lahko vsaj deloma izničilo vpliv povečanja ponudbe na cene stanovanj.

*Priporočilo 6*

*Skladu priporočamo, naj redno preverja ukrepe stanovanjske politike na področju pridobivanja tržnih stanovanj, glede na njihove učinke in se na tej podlagi za srednjeročno obdobje odloča o sprejemu drugih ukrepov oziroma o prilagajanju ukrepov, da bo dosegel največje možne učinke.*

<sup>72</sup> Kupci, ki niso uveljavljali prednostnih kategorij ali so kupili stanovanja, ki niso bila prodana na razpisih.

<sup>73</sup> Število se razlikuje od 1.786 prodanih in predanih stanovanj v tabeli 16 – v obeh primerih gre za podatke Sklada. Razlike se pojavljajo pri razpisih 3 in 4.

### **Povzetek ugotovitev: Zasebni sektor – tržna stanovanja**

NSP je predvidel, da naj bi bilo v obdobju od leta 2000 do 2007 zgrajenih 48.300 tržnih stanovanj. Na tem področju je bil NSP uresničen boljše, kot je bilo načrtovano – zgrajenih je bilo 52.599 ali 108,9 odstotka stanovanj. K doseganju tega cilja je Sklad prispeval 4,1 odstotka (2.164 ponujenih stanovanj). Sklad se je odločil povečevati ponudbo tržnih stanovanj, kljub temu da je NSP predvidel uresničitve ciljev na tem področju ne glede na ukrepe države. S povečano ponudbo stanovanj je želel znižati cene stanovanj.

Uspešnost Sklada pri zagotavljanju načrtovanega števila tržnih stanovanj glede na cilje v Strategiji investiranja je bila 82,9 (ponujena stanovanja) oziroma 37-odstotna (predana stanovanja). Pri večini projektov je Sklad uspel doseči načrtovane ciljne cene stanovanj. Uspešnosti glede na Programsko izhodišča do leta 2008 ni bilo mogoče preveriti zaradi nedoločenih ciljev, tudi cilji na letni ravni so bili nejasno določeni. Pri ponudbi in prodaji tržnih stanovanj po posameznih regijah je Sklad do leta 2005 uresničeval srednjeročne cilje in stanovanja prodajal predvsem tam, kjer je pričakoval večje povpraševanje – v Ljubljani z okolico, obalnih občinah in Mariboru. Od leta 2005 pa se je preusmeril v druge regije.

S povečano ponudbo stanovanj po posameznih regijah je Sklad vplival na manjšo rast cen stanovanj v teh regijah. Vpliv povečane ponudbe na cene stanovanj pa je bil manjši od potencialnega. Razlog za to je v povečanem investicijskem povpraševanju kupcev po stanovanjih (ti so želeli svoje prihranke donosno naložiti), s čimer je bil delno izničen vpliv na manjšo rast cen stanovanj. Poleg tega ukrep ni bil ciljno usmerjen v povečevanje števila gospodinjstev, ki bi rešila svoje stanovanjsko vprašanje – Sklad pri prodaji ni preverjal, ali so imeli prosilci že rešen stanovanjski problem in do leta 2006 ni prepovedal preprodaje stanovanj, zato je bila učinkovitost javnih sredstev manjša, kot bi lahko bila.

### **2.2.3 Nacionalna stanovanjska varčevalna shema**

Sklad je od leta 1999 do 2007 objavil sedem pozivov varčevalcem NSVS za sklenitev varčevalnih pogodb v skupnem obsegu 207.800 lotov. Število ponujenih lotov javnosti se je v tem obdobju zmanjšalo od 60.750 v letu 1999 na 12.350 v letu 2007. Pregled po posameznih pozivih je razviden iz tabele 12.

Tabela 12: Število v pozivih ponujenih lotov ter porabljenih lotov po stanju na dan 12. 9. 2008<sup>74</sup>

Poziv NSVS	Loti glede na faktor zamenjave <sup>75</sup>	Porabljeni loti	Odstotek porabljenih lotov
1999	60.750	51.868	85,4
2000	29.925	25.877,75	86,5
2001	29.925	24.647,75	82,4
2002	29.925	23.762,75	79,4
2003	29.925	24.677	82,5
2006	15.000	14.114	94,1
2007	12.350	3.950	31,9
<b>Skupaj</b>	<b>207.800</b>	<b>168.897,25</b>	<b>81,3</b>

Viri: podatki Sklada z dne 1. 7. 2008 in z dne 12. 9. 2008.

Vrednost lota je v letu 1999 znašala 42 evrov, v letih 2000 in 2001 je znašala 46 evrov, v letih 2002, 2006 in 2007 50 evrov ter v letu 2003 54 evrov.<sup>76</sup>

### 2.2.3.1 Zanimanje za vključitev v NSVS

Banke so v vseh letih, razen v letu 2007, za skoraj vse lote, ki so jih pridobile na javnem razpisu, sklenile varčevalne pogodbe.<sup>77</sup>

2.2.3.1.a Dejstvo, da so bili do leta 2006 porabljeni skoraj vsi loti<sup>78</sup>, priča o tem, da je bilo zanimanje za vključitev v shemo NSVS večje od razpoložljivih kapacitet, ki so jih imele na voljo banke in da bi se ob večjem številu ponujenih lotov v NSVS najverjetneje vključilo tudi več varčevalcev. To pa ne velja za leti 2006 in 2007, saj je NSVS v teh letih doživela bistveno manjši odziv varčevalcev. V letu 2006 so banke sicer še porabile skoraj vse lote, vendar je ob tem treba poudariti, da je bil na voljo bistveno manjši obseg lotov kakor pred dveletnim premorom. V letu 2007 je shema doživela mnogo manjši odziv varčevalcev, saj so banke porabile le 32 odstotkov razpoložljivih lotov.

<sup>74</sup> Upoštevan preračun na petletne lote. Vsi loti v razpisih za leti 2006 in 2007 so šteti kot petletni. Podatki o porabljenih lotih upoštevajo tudi odstope do navedenega datuma.

<sup>75</sup> Banke so do leta 2006 imele, glede na povpraševanje, možnost zamenjati desetletni lot za petletni lot v razmerju 1:1,25 ali petletni lot za desetletni lot v razmerju 1:0,8. V tabeli je upoštevani faktor zamenjave 1:1,25.

<sup>76</sup> Javni pozivi Sklada in sklepi Vlade RS.

<sup>77</sup> Podatki v tabeli 12 vključujejo tudi lote, od katerih so varčevalci kasneje odstopili, zato je delež porabljenih lotov na dan 12. 9. 2008 manjši od porabe v času posameznega poziva. Po pozivih iz let 2006 in 2007 še ni bilo večjega števila odstopov (glej tabelo 15), kar pomeni, da odstotek bolje odraža zanimanje varčevalcev za vključitev v NSVS.

<sup>78</sup> Iz letnih poročil Sklada je mogoče ugotoviti, da so banke v tem obdobju v kratkem času porabile skoraj vse dodeljene lote.

2.2.3.1.b Iz rezultatov raziskav<sup>79</sup>, ki jih je naročil Sklad, lahko razberemo, da so se v NSVS vključevali predvsem nadpovprečno izobraženi<sup>80</sup> in dobro situirani varčevalci<sup>81</sup>, ki so del dohodka gospodinjstva lahko namenili za dolgoročno varčevanje. Večina jih je že živela v stanovanjih, ki so odstopala od slovenskega povprečja<sup>82</sup>. Glede na podatek, da je več kot polovica varčevalcev že imela v lasti nepremičnino ali del nepremičnine<sup>83</sup>, ocenjujemo, da je imel velik del varčevalcev stanovanjsko vprašanje v času varčevanja do neke mere že rešeno. Obstajalo je torej tveganje, da so varčevalci vključevali v NSVS samo zato, da bi oplemenitili sredstva, saj je zagotavljala razmeroma donosno in varno naložbo<sup>84</sup>.

2.2.3.1.c Za morebitne interesente za vključitev v NSVS, ki prebivajo v nezadovoljivih stanovanjskih razmerah, se dolgoletno varčevanje ne kaže kot zanimiva alternativa, saj težijo k čimprejšnji rešitvi stanovanjskega vprašanja. Podobna situacija je tudi pri tistih, ki velik del prihodkov namenjajo za tržno najemnino in jim vključitev v NSVS predstavlja odložitev reševanja stanovanjskega vprašanja za minimalno pet let, kar pomeni hkratno plačevanje najemnine ter varčevanje v okviru NSVS. To pa predstavlja veliko finančno breme.

Zanimanje javnosti za vključevanje v NSVS je poleg gmotnih razmer, v katerih živijo potencialni varčevalci, precej odvisno od pogojev varčevanja in kasneje kreditiranja ter primerjave s ponudbo, ki je dostopna na trgu, zato smo primerjali tržno ponudbo varčevanja in kreditiranja s ponudbo Sklada. Sklad je v obdobju od leta 1999 do 2007 ponujal varčevanje in kreditiranje po naslednjih pogojih:

---

<sup>79</sup> Raziskava o varčevanju v NSVS, Ninamedia d. o. o., Ljubljana 2005, Raziskava o varčevanju v NSVS, Ninamedia d. o. o., Ljubljana 2004.

<sup>80</sup> Med 56 in 58 odstotkov varčevalcev prvih dveh shem je imelo višjo in visoko izobrazbo. Delež visoko in višje izobraženih v Sloveniji v letu 2002 je znašal 13 odstotkov (Popis prebivalstva, gospodinjstev in stanovanj 2002, Statistični urad RS).

<sup>81</sup> Vsaj 55 odstotkov varčevalcev, ki so odgovarjali na anketo med varčevalci prve NSVS po izteku varčevanja, je imelo nadpovprečne dohodke na gospodinjstvo oziroma z nad 1.335 evri mesečno na gospodinjstvo. Povprečna razpoložljiva sredstva na gospodinjstvo v Sloveniji v letu 2004 so znašala 1.314 evrov mesečno. Vir: Statistični letopis za leto 2006, Statistični urad RS.

<sup>82</sup> 59 do 62 odstotkov varčevalcev je živelo v tri ali večsobnem stanovanju (podatek zajema tudi varčevalce, ki so živeli v večgeneracijskih gospodinjstvih). Kot primerjavo lahko navedemo, da je bilo v Sloveniji v letu 2002 povprečno število sob na stanovanje 2,8. Vir: Popis prebivalstva, gospodinjstev in stanovanj 2002, Statistični urad RS.

<sup>83</sup> 54 do 60 odstotkov varčevalcev je bilo lastnikov ali solastnikov nepremičnin, v katerih so živeli.

<sup>84</sup> Zaradi razmeroma visoke donosnosti zaradi pripisanih premij, kot je razvidno iz nadaljnega besedila. Premije so varčevalci, ki so se vključili v shemo do leta 2004, pridobili za vsako leto varčevanja ne glede na to, ali so sredstva porabili za stanovanjske namene ali ne. Po spremembi ZNSVS v letu 2006 je premija vezana na namensko porabo privarčevanih sredstev.

Tabela 13: Realne obrestne mere za varčevanje in kreditiranje znotraj NSVS

v odstotkih na leto<sup>85</sup>

Poziv NSVS	Obrestna mera varčevanja		Obrestna mera posojila	
	5 let	10 let	10 let	20 let
1999	1,65	3,0	2,45	3,8
2000	1,65	3,0	2,45	3,8
2001	1,65	3,0	2,45	3,8
2002	1,65	3,0	2,45	3,8
2003	1,65	3,0	2,45	3,8
2006	3,2	3,2	4,2	4,2
2007	3,2	3,2	4,2	4,2

Viri: javni pozivi Sklada.

Podatki kažejo, da je bila donosnost varčevanja v okviru NSVS v vseh letih višja, kakor so bile povprečne deklarirane realne obrestne mere depozitov z dobo vezave daljšo od enega leta<sup>86</sup>. Donosnost varčevanja v NSVS je bila do poziva v letu 2006 po podatkih Sklada 4,9-odstotna, povprečne deklarirane realne obrestne mere depozitov pa so se gibale med 4,7 in 0,3 odstotka.<sup>87</sup>

S spremembo ZNSVS v letu 2006 se je spremenil način določanja višine obrestne mere. Ta je po novem odvisna od donosnosti državnih dolgoročnih vrednostnih papirjev in je fiksna za obdobje enega leta. V letih 2006 in 2007 je znašala 3,2 odstotka ne glede na dobo varčevanja, donosnost varčevanja pa je bila po podatkih Sklada 4,7-odstotna. Po podatkih Banke Slovenije je povprečna nominalna obrestna mera za nov depozit z dobo vezave nad dve leti v letu 2006 znašala 3,4 odstotka, v letu 2007 pa 3,9 odstotka.<sup>88</sup>

2.2.3.1.d Podatki kažejo, da se je varčevanje v NSVS izkazalo kot bolj donosno od drugih oblik varčevanja pri bankah. K temu je bistveno prispevala premija, do katere so bili upravičeni varčevalci, ki so izpolnjevali pogoje za njeno pridobitev. Varčevanje v NSVS se je, v primerjavi z drugimi oblikami varčevanja pri bankah, izkazalo še kot posebej donosno po letu 2001, ko so obrestne mere na trgu začele padati, donosnost varčevanja v NSVS pa je ostala na isti ravni.

<sup>85</sup> V letih od 1999 do 2003 odstotki predstavljajo realno obrestno mero, v letih 2006 in 2007 je podana fiksna obrestna mera. Za primerjavo obrestnih mer iz let 1999 do 2003 z obrestnimi merami v letih 2006 in 2007 je k prvim treba prišteti vsakokratni TOM (temeljna obrestna mera). Obrestna mera posojila v letih 2006 in 2007 je hkrati tudi efektivna obrestna mera, pri tem pa niso vračunani stroški zavarovanja kredita.

<sup>86</sup> Povprečne obrestne mere so izračunane na podlagi poročil bank o najnižjih in najvišjih deklariranih obrestnih merah. Povprečne obrestne mere so ponderirana aritmetična sredina sporočenih obrestnih mer. Vir: Bilten Banke Slovenije.

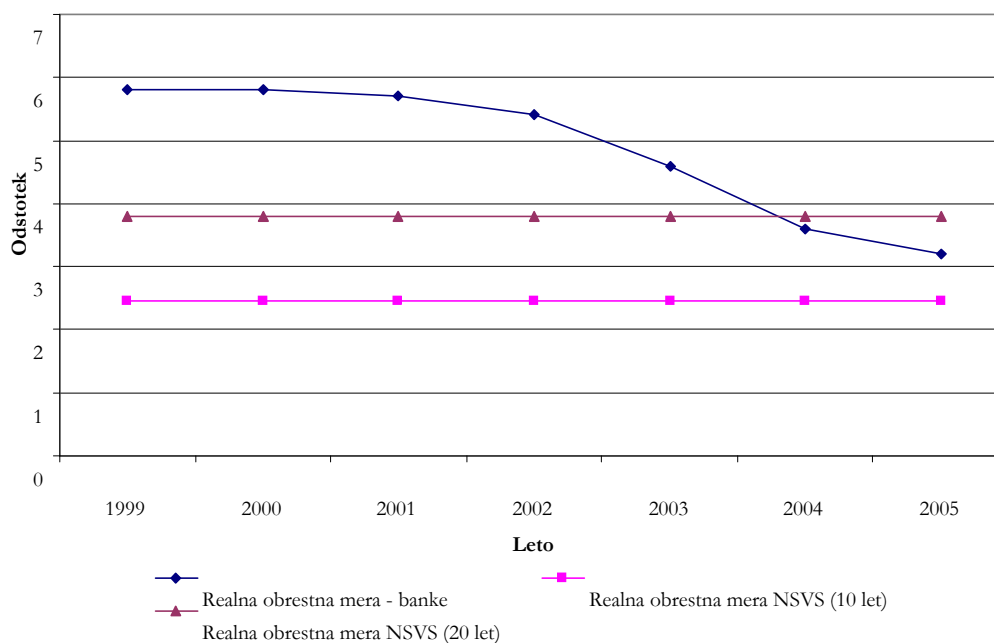
<sup>87</sup> Bilten Banke Slovenije.

<sup>88</sup> Bilten Banke Slovenije.



Primerjali smo tudi obrestno mero posojil v okviru NSVS in povprečne deklarirane obrestne mere obstoječih stanovanjskih posojil bank.<sup>89</sup> Za primerjavo smo uporabili realne obrestne mere bank za posojila s tolarsko revalorizacijsko klavzulo, kakršna je bila uporabljena tudi pri posojilih v okviru NSVS. Povprečne obrestne mere teh posojil smo primerjali z realnimi obrestnimi merami posojila v okviru NSVS, ki so veljale do leta 2005.

Slika 15: Primerjava realnih obrestnih mer posojil



Vir: Bilten Banke Slovenije in javni pozivi Sklada.

Obrestna mera desetletnih posojil v okviru NSVS, ki jih je bilo največ, je bila ugodnejša, kot je bila povprečna deklarirana realna obrestna mera bank za stanovanjska posojila, vezana na tolarsko revalorizacijsko klavzulo. Realna obrestna mera dvajsetletnega posojila v okviru NSVS je bila v letih 2004 in 2005 že višja kakor povprečna deklarirana realna obrestna mera bank. Tako pri najemu deset- kot tudi dvajsetletnih posojil je ob višini obrestne mere treba upoštevati tudi stroške odobritve posojila, ki jih pri posojilih v okviru NSVS banke niso smele zaračunavati, pri komercialnih posojilih pa ti stroški lahko predstavljajo pomemben del stroškov, ki jih nosi posojiljemalec.

V letih 2006 in 2007 se je zaradi spremembe ZNSVS obrestna mera določala na drugačen način, odvisno od donosnosti državnih dolgoročnih vrednostnih papirjev. Tako določena obrestna mera je bila fiksna za obdobje enega leta in je v navedenih letih znašala 4,2 odstotka ne glede na dobo odplačevanja posojila. Podatki Banke Slovenije iz decembra 2007 kažejo, da je povprečna fiksna obrestna mera stanovanjskih posojil bank z dobo odplačevanja nad deset let znašala v letu 2006 4 odstotke, v letu 2007 pa

<sup>89</sup> Zajem podatkov torej obsega tudi kredite prejšnjih let, ki se še niso iztekli. Podatek zajema vsa stanovanjska posojila, ne glede na ročnost odplačevanja.

6,1 odstotka.<sup>90</sup> Najemnike posojil na trgu pa so ob tem bremenili še stroški odobritve posojila, ki jih pri najemu posojila v okviru NSVS ni bilo. Povprečna efektivna obrestna mera posojil na trgu je tako znašala v letu 2006 5,6 odstotka, v letu 2007 pa 6,5 odstotka.<sup>91</sup>

Podatki kažejo, da se je delež novih stanovanjskih posojil z devizno klavzulo ali posojil neposredno v tuji valuti od oktobra 2004 do novembra 2005 povečal od 49 do skoraj 80 odstotkov,<sup>92</sup> zato smo pregledali tudi višino obrestnih mer navedenih posojil. V primerjavi z obrestnimi merami posojil s tolarsko revalorizacijsko klavzulo so bile obrestne mere posojil z devizno klavzulo pri bankah primerljive ali celo nižje od obrestne mere istega posojila v okviru NSVS ob upoštevanju TOM. Tako je na primer povprečna nominalna obrestna mera novega stanovanjskega posojila z evrsko devizno klavzulo v letu 2005 pri bankah znašala 4,8 odstotka,<sup>93</sup> nominalna obrestna mera desetletnega posojila v okviru NSVS pa ob upoštevanju TOM 5,39 odstotka.<sup>94</sup> Obrestna mera dvajsetletnega posojila v okviru NSVS je precej odstopala navzgor, tako od posojila, vezanega na devizno klavzulo, kot tudi od komercialnega posojila, vezanega na tolarsko revalorizacijsko klavzulo.

2.2.3.1.e Razmere na trgu, ki so ob zagonu NSVS pripomogle k odločitvi varčevalcev za vključitev v NSVS, saj so obetale precej ugodnejša posojila, kot so bila dostopna na trgu, so se s časom bistveno spremenile. Do leta 2004, ko so posojilne pogodbe sklepali prvi varčevalci, so namreč tudi druga bančna posojila lahko konkurirala posojilom v okviru NSVS. Posledica tega je bila, da je bilo zanimanje za vključitev v NSVS v letih 2006 in 2007 manjše kot v začetnem obdobju, saj je bilo mogoče ugodno posojilo najeti takoj, brez minimalno petletnega odloga, namenjenega varčevanju v NSVS.

2.2.3.1.f Na odločitev interesentov o vključitvi v NSVS so lahko vplivale tudi cene stanovanj. Podatki o oglaševanih cenah stanovanj<sup>95</sup> za Ljubljano kažejo, da so se cene stanovanj po letu 1999 vseskozi dvigale, po letu 2003 tudi bistveno nad stopnjo inflacije, kar pomeni, da so bila stanovanja ob vključitvi v NSVS realno cenejša kot ob koncu varčevanja. Podatki v tabeli 14 kažejo, da so se cene istovrstnih stanovanj za varčevalce, ki so se v NSVS vključili v letu 1999, do izteka varčevanja zvišale za nekaj več kot 40 odstotkov, za varčevalce, ki so se v NSVS vključili v letu 2002, pa za 79 do 83 odstotkov. Zaradi pospešene rasti cen stanovanj je bil položaj vsake naslednje generacije varčevalcev ob izteku varčevanja slabši od predhodne.

---

<sup>90</sup> Bilten Banke Slovenije.

<sup>91</sup> Bilten Banke Slovenije.

<sup>92</sup> Krediti in obrestne mere, december 2004 in januar 2006, Banka Slovenije.

<sup>93</sup> Bilten Banke Slovenije.

<sup>94</sup> TOM je po podatkih Banke Slovenije v letu 2005 na letni ravni znašal 2,94 odstotka.

<sup>95</sup> www.slonep.net, oktober 2008.

Tabela 14: Indeks rasti oglaševanih cen stanovanj v Ljubljani

	Garsonjera	Enosobno	Dvosobno	Trisobno
Indeks 2004/1999	141	143	142	141
Indeks 2005/2000	144	143	142	142
Indeks 2006/2001	173	160	169	159
Indeks 2007/2002	179	183	184	183

Vira: preračun računskega sodišča, podatki [www.slonep.net](http://www.slonep.net)<sup>96</sup>.

Interesenti, ki so se odločili za vključitev v NSVS po letu 2004, so imeli na voljo informacije in izkušnje prvih generacij varčevalcev. Te so pokazale, da povprečna privarčevana sredstva na pogodbo, skupaj s posojilom, ne zadoščajo za nakup stanovanja. Povprečna površina stanovanja, ki ga je bilo mogoče kupiti z razpoložljivimi sredstvi v okviru NSVS, pa je zaradi višjih cen stanovanj iz leta v leto padala.<sup>97</sup>

### 2.2.3.2 Vpliv NSVS na dolgoročno stanovanjsko varčevanje in kreditiranje

Do konca leta 2007 je bilo sklenjenih 102.173 varčevalnih pogodb, od tega jih je bilo 17.884 predčasno prekinjenih. O razlogih za odstopne Sklad ni poročal.

Tabela 15: Pogodbe po pozivih po stanju na dan 31. 12. 2007

Poziv NSVS	Število vseh pogodb	Število zaključenih pogodb	Število odstopov	Število še aktivnih pogodb
1999	26.689	20.102	4.876	1.711
2000	15.463	11.686	2.583	1.194
2001	16.221	12.256	2.921	1.044
2002	17.067	12.367	3.581	1.119
2003	17.524	/	3.484	14.040
2006	7.674	/	438	7.236
2007	1.535	/	1	1.534
<b>Skupaj</b>	<b>102.173</b>	<b>56.411</b>	<b>17.884</b>	<b>27.878</b>

Vir: Letno poročilo 2007.

Podatki o privarčevanih sredstvih varčevalcev kažejo, da se je v okviru NSVS akumuliral velik obseg sredstev, razviden iz tabele 16.

<sup>96</sup> September 2008.

<sup>97</sup> Primerjaj s točko 2.2.3.4.

Tabela 16: Privarčevana sredstva posamezne generacije na dan 31. 12. 2007

Poziv NSVS	Vplačana sredstva (1)	Obresti in revalorizacija (2)	Premija (3)	v evrih
				Skupaj (4)=(1)+(2)+(3)
1999	159.943.595	38.181.194	14.339.403	212.464.192
2000	84.472.381	16.489.491	7.659.440	108.621.312
2001	79.033.419	13.516.777	7.080.106	99.630.302
2002	79.175.362	10.408.793	7.143.664	96.727.819
2003	78.523.163	10.031.377	6.031.896	94.586.436
2006	9.824.083	128.919	299.351	10.252.352
2007	302.499	61	0	302.559
<b>Skupaj</b>	<b>491.274.502</b>	<b>88.756.611</b>	<b>42.553.860</b>	<b>622.584.973</b>

Vir: podatki Sklada z dne 3. 11. 2008.

Preverili smo vpliv, ki ga je imela NSVS na dolgoročno stanovanjsko varčevanje, saj naj bi NSVS, v skladu z ZNSVS, predstavljala sistemsko podlago za vzpodbujanje le-tega. Podatki o vezanih sredstvih za stanovanjsko gradnjo prebivalcev kažejo, da se je znesek teh sredstev pred letom 1999 gibal med trinajstimi in štirinajstimi milijoni evrov letno.<sup>98</sup> Leta 1999 se je povečal za skoraj dvakrat, v letih 2000 in 2001 pa za več kot dvakrat. Skupni znesek vezanih vlog za stanovanjsko gradnjo je v letu 2001 znašal 119.708.730 evrov, od tega so 103.915.582 evrov oziroma 86 odstotkov predstavljala sredstva NSVS.<sup>99</sup>

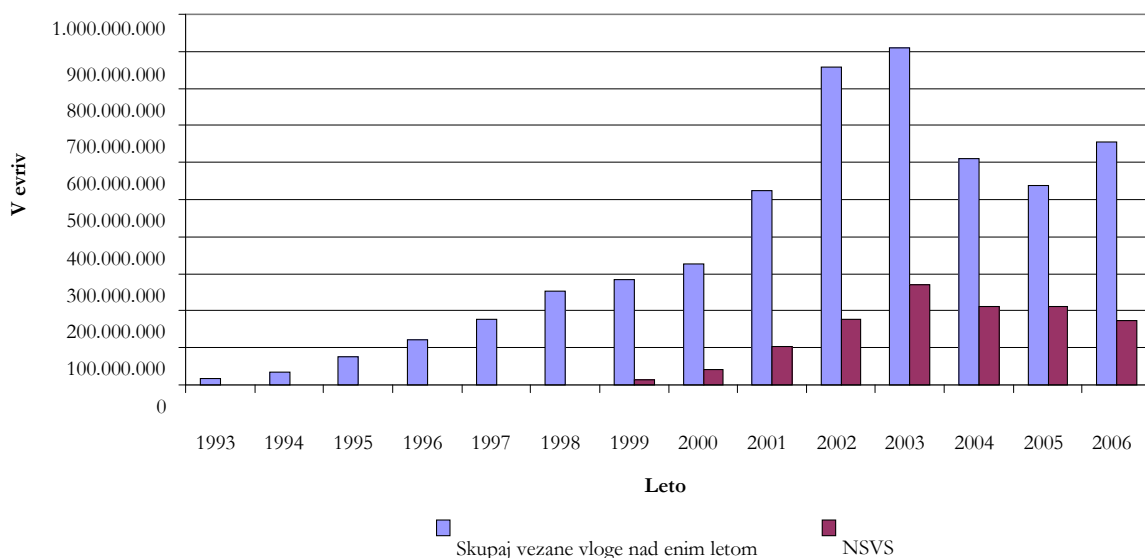
Ker podatki o vezanih sredstvih prebivalstva za stanovanjsko gradnjo po letu 2001 niso na voljo, smo preverili, kaj sredstva NSVS pomenijo v skupni masi vseh dolgoročno vezanih sredstev<sup>100</sup> prebivalstva ne glede na namen varčevanja. Tudi v skupni masi teh sredstev predstavljajo sredstva NSVS velik delež vezanih sredstev. Delež teh sredstev je od leta 1999 do 2005 konstantno rasel in je v letu 2005 predstavljal skoraj 39 odstotkov vseh vezanih vlog, čeprav so se sredstva, vezana v NSVS nominalno zmanjšala glede na leto 2003, ko so dosegla najvišji znesek.

<sup>98</sup> Bilten Banke Slovenije.

<sup>99</sup> Za primerjavo smo uporabili podatek o stanju vplačanih sredstev v NSVS ob koncu leta 2001. Vir: Letno poročilo 2001.

<sup>100</sup> Kot dolgoročno vezana sredstva se štejejo podatki o vezanih vlogah nad enim letom.

Slika 16: Vezane vloge prebivalstva nad letom dni



Viri: Statistični urad RS, Bilten Banke Slovenije, letna poročila Sklada od leta 1999 do 2007 – podatki o vplačanih sredstvih ob koncu leta.

2.2.3.2.a Varčevanje v okviru NSVS je prispevalo k večjemu obsegu vezanih vlog prebivalstva in s tem k večjemu obsegu varčevanja, vendar je težko presoditi v kolikšni meri, saj ni mogoče ugotoviti, ali bi se varčevalci odločili za druge oblike varčevanja, če ne bi imeli možnosti varčevati v okviru NSVS. Trend naraščanja dolgoročnega varčevanja je bil v tem obdobju namreč prisoten tudi izven okvirov NSVS.

Preverili smo tudi vlogo NSVS pri povečanju ugodnega dolgoročnega stanovanjskega kreditiranja, saj naj bi NSVS, v skladu z ZNSVS, služila kot sistemska podlaga za to. Iz podatkov Sklada je razvidno, da je le majhen del varčevalcev, ki so zaključili varčevanje, najel posojilo v okviru NSVS.

Tabela 17: Sklenjene posojilne pogodbe in obseg posojil v okviru NSVS

<b>Poziv NSVS</b>	<b>Zaključene varčevalne pogodbe<sup>101</sup></b>	<b>Sklenjene posojilne pogodbe</b>	<b>Delež</b> v odstotkih	<b>Znesek posojil</b> v evrih	<b>Načrtovana posojila v NSP</b> v evrih
1999	19.988	2.773	14	51.276.511	190.527.458
2000	11.654	1.234	11	25.093.298	196.624.103
2001	12.256	943	8	18.268.995	202.524.620
2002	12.367	484	4	9.180.934	208.395.927
<b>Skupaj</b>	<b>56.265</b>	<b>5.434</b>	<b>10</b>	<b>103.819.738</b>	<b>798.072.108</b>

Vira: podatki Sklada z dne 3. 11. 2008, Letno poročilo 2007.

Le 10 odstotkov varčevalcev, ki so z varčevanjem zaključili do konca leta 2007, je najelo posojilo v okviru NSVS. Delež najemnikov posojil se je iz leta v leto zmanjševal. Tako je posojilo v okviru NSVS najelo 14 odstotkov varčevalcev prve sheme in le 4 odstotki varčevalcev sheme iz leta 2002. Podatki Raziskave o varčevanju v Nacionalni stanovanjski varčevalni shemi<sup>102</sup>, opravljene med varčevalci prve NSVS, ki so z varčevanjem že zaključili, kažejo, da se velik del varčevalcev za najem posojila zaradi različnih razlogov sploh ni odločil<sup>103</sup>, veliko varčevalcev pa je posojilo očitno zaradi ugodnih razmer na trgu posojil najelo neposredno pri banki. K odločitvi za najem posojila na trgu je ob ugodnih obrestnih merah teh posojil verjetno prispeval tudi nizek obseg posojila, ki ga je bilo moč najeti v okviru NSVS.

Obseg stanovanjskih posojil v Sloveniji je od leta 2004 do 2007 strmo naraščal. Ob koncu leta 2004 je znašal 798 milijonov evrov, ob koncu leta 2007 pa že 2.668 milijonov evrov<sup>104</sup>, torej se je povečal za 1.870 milijonov evrov<sup>105</sup>. NSVS je k temu prispevala 103 milijone evrov ali nekaj manj kot 6 odstotkov.

2.2.3.2.b Predstavljeni podatki kažejo, da je NSVS neposredno k povečanju ugodnega stanovanjskega kreditiranja prispevala veliko manj, kakor bi bilo potencialno možno. Težko je oceniti, v kolikšnem delu je k obsegu ugodnega zadolževanja NSVS prispevala posredno, s pritiskom na znižanje obrestnih mer posojil bank. NSVS je namreč pomenila novo ponudbo na trgu stanovanjskih posojil, ki je bila v prvih letih bistveno ugodnejša od komercialne ponudbe bank. Vendar podatki Banke Slovenije<sup>106</sup> kažejo, da je razlika v višini obrestnih mer novih stanovanjskih posojil, najetih v Sloveniji, v primerjavi z enakovrstnimi posojili na evroobmočju, od leta 2003 bolj ali manj konstantna, kar izključuje občutnejši vpliv NSVS. Iz navedenih dejstev lahko sklepamo, da so nižje obrestne mere novih stanovanjskih posojil po letu 2001 predvsem posledica spremenjenih razmer na mednarodnih finančnih trgih. Ugodnejši pogoji financiranja na globalnih medbančnih trgih so se namreč odrazili tudi v padcu obrestnih mer na stanovanjska posojila,

<sup>101</sup> V podatku o zaključenih pogodbah niso upoštevani tisti varčevalci, ki so po sedmih letih izkoristili možnost skrajšanja varčevalne dobe na pet let in so torej predčasno zaključili z varčevanjem. Teh varčevalcev je bilo 146.

<sup>102</sup> Raziskava o varčevanju v NSVS, Ninamedia, d. o. o., Ljubljana, 2005.

<sup>103</sup> Takšnih je bilo 38 odstotkov varčevalcev.

<sup>104</sup> Bilten Banke Slovenije, januar 2008. Podatki so na voljo v milijon evrih oziroma tolarjih.

<sup>105</sup> Povečanje obsega predstavlja razliko med obsegom novo najetih posojil v obdobju in obsegom odplačanih posojil v istem obdobju.

<sup>106</sup> Poročilo o finančni stabilnosti, Banka Slovenije, maj 2008, str. 10.

tako v mednarodnem okolju kot tudi v Sloveniji. Znižanje obrestnih mer komercialnih posojil je omogočilo dostop do posojil pod ugodnejšimi pogoji tudi drugim prebivalcem in ne samo varčevalcem v NSVS.

### 2.2.3.3 Razpoložljiva sredstva NSVS

Do konca leta 2007 so varčevanje zaključile štiri generacije varčevalcev iz shem 1999, 2000, 2001 in 2002, ki so sklenile petletno varčevalno obdobje. V teh letih se je v shemo vključilo 75.440 varčevalcev, od teh jih je 13.961 oziroma 18,5 odstotka od pogodbe odstopilo. Varčevanje je do 31. 12. 2007 uspešno zaključilo 56.411 varčevalcev, ki so skupaj varčevali v obsegu 114.861 lotov.<sup>107</sup> Ti varčevalci so pridobili vseh pet letnih premij in pravico do posojila.

Pripravili smo oceno o potencialni skupni masi razpoložljivih sredstev, ki bi se sprostila iz NSVS, če bi bilo na vsa privarčevana sredstva prvih štirih generacij varčevalcev, ki so do leta 2007 že zaključile petletno obdobje varčevanja, odobreno posojilo v 2,1-kratniku privarčevanih sredstev.<sup>108</sup> Dobljeno oceno smo primerjali z dejansko razpoložljivimi sredstvi, ki zajemajo seštevek privarčevanih sredstev in dejanskega obsega posojil.

Tabela 18: Privarčevana in razpoložljiva sredstva posamezne generacije varčevalcev, ki so zaključili varčevanje

v evrih					
Poziv NSVS	Privarčevana sredstva <sup>109</sup>	Potencialna posojila	Dejanska posojila	Potencialno razpoložljiva sredstva	Dejansko razpoložljiva sredstva
(1)	(2)	(3)=(2)*2,1	(4)	(5)=(2)+(3)	(6)=(2)+(4)
1999	183.324.779	384.982.036	51.276.511	568.306.814	234.601.290
2000	94.234.538	197.892.531	25.093.298	292.127.069	119.327.836
2001	89.209.821	187.340.624	18.268.995	276.550.445	107.478.816
2002	87.492.394	183.734.027	9.180.934	271.226.420	96.673.328
<b>Skupaj</b>	<b>454.261.532</b>	<b>953.949.217</b>	<b>103.819.738</b>	<b>1.408.210.749</b>	<b>558.081.270</b>

Vira: podatki Sklada z dne 20. 11. 2008, preračun računskega sodišča.

<sup>107</sup> Podatek o številu varčevalcev se nanaša na število zaključenih pogodb. Ker so posamezni varčevalci lahko sklenili več pogodb, je to število lahko manjše. Podatek zajema tudi varčevalce, ki so po sedmih letih varčevanja izkoristili možnost skrajšanja varčevalne dobe na pet let.

<sup>108</sup> Minimalni znesek posojila, ki ga morajo zagotoviti banke varčevalcu, ki izpolnjuje pogoje, je v skladu z ZNSVS dvojni znesek privarčevanih sredstev. Banke so v večini primerov zagotavljale posojilo v višini vsaj 2,1 ali 2,2-kratnika privarčevanih sredstev.

<sup>109</sup> Privarčevana sredstva so sredstva vseh vplačil, obresti in revalorizacije ter premij.

Ocena kaže, da bi se iz NSVS v letih 2004, 2005, 2006 in 2007 potencialno na trg lahko sprostilo skupaj nekaj več kot 1.408 milijonov evrov. Dejanska masa razpoložljivih sredstev je bila bistveno manjša. Ocenjujemo, da se je od leta 2004 do 2007 skupaj iz NSVS sprostilo nekaj več kot 558 milijonov evrov oziroma 40 odstotkov vseh možnih sredstev.

2.2.3.3.a NSP navaja, da bodo sredstva iz NSVS v ciljnem letu 2009 predstavljala 52 odstotkov virov financiranja zasebne stanovanjske gradnje.<sup>110</sup> Pri tem iz virov financiranja izključuje posojila bank, ki naj bi jih v celoti zamenjala posojila NSVS, vendar le-ta od izteka prvih varčevalnih pogodb v letu 2004 do konca leta 2007 predstavljajo le majhen delež vseh stanovanjskih posojil. Glede na podatke o najetih posojilih v okviru NSVS in s tem povezano realizacijo potencialne mase sredstev, ki bi se lahko sprostila iz NSVS, ocenjujemo, da NSVS v celoti ni zaživela kot sistemski vir financiranja stanovanjske gradnje.

#### 2.2.3.4 Položaj varčevalcev po izteku varčevalnih pogodb

Večina varčevalcev se je vključila v NSVS, da bi vložila sredstva za izboljšanje stanovanjskega standarda po koncu varčevanja. Za takšnega varčevalca je bistven podatek, ali bo lahko s sredstvi, ki jih bo pridobil v okviru NSVS, uresničil svoje cilje. Za varčevalce, ki imajo namen kupiti stanovanje, hišo ali zemljišče, sta ključna predvsem dva dejavnika: obseg sredstev, s katerimi razpolagajo, in stanje na trgu nepremičnin.

Sklad je v poročilih objavljajl izračune o potencialno razpoložljivih sredstvih, ki jih je imel varčevalec ob zaključku varčevanja. Podatki upoštevajo glavnico, revalorizacijo, obresti, premijo in posojilo.

Tabela 19: Razpoložljiv znesek varčevalca ob izteku varčevanja<sup>111</sup>

Poziv NSVS	Razpoložljiv znesek za en lot v evrih (1)	Povprečje lotov na pogodbo (2)	Povprečen razpoložljiv znesek na pogodbo v evrih (3)=(1)*(2)
1999	11.966	2,3	27.522
2000	12.557	2,0	25.114
2001	12.270	1,8	22.086
2002	12.578	1,7	21.382

Vira: Letno poročilo 2007, preračun računskega sodišča.

<sup>110</sup> Za primerjavo lahko navedemo, da so razpoložljiva sredstva prvih treh generacij, ki so zaključile varčevanje, predstavljala 12 odstotkov vseh bruto investicij v stanovanjske zgradbe. Ta podatek zajema tudi stroške transakcij rabljenih nepremičnin.

<sup>111</sup> Podatek velja ob predpostavki rednega plačevanja mesečnih obrokov vsakega 18. v mesecu. Podatki v tabeli zajemajo le varčevalce, ki so že zaključili varčevanje v NSVS.



2.2.3.4.a Povprečno število lotov na pogodbo se je iz leta v leta zmanjševalo, temu primerno se je zmanjševal tudi povprečen razpoložljiv znesek privarčevanih sredstev in posojil, na katerega so lahko varčevalci računali ob zaključku varčevanja.<sup>112</sup>

Sklad je v letu 2002 sprejel Strategijo investiranja, v kateri je okvirno določil cene stanovanj, ki jih je ponujal na trgu<sup>113</sup>. Ob upoštevanju navedenih cen in razpoložljive mase sredstev za povprečno varčevalno pogodbo ugotavljamo, da sredstva iz NSVS na posamezno pogodbo niso bila dovolj visoka, da bi brez financiranja iz drugih virov omogočala nakup stanovanja, primerne za bivanje veččlanske družine.

Tabela 20: Površina stanovanja glede na razpoložljiva sredstva iz povprečne varčevalne pogodbe (v kvadratnih metrih) in glede na načrtovane cene<sup>114</sup>

	NSVS 1999	NSVS 2000	NSVS 2001	NSVS 2002
Ljubljana	21	19	17	16
Obalne občine	22	20	18	17
Ljubljana z okolico	24	22	19	19
Ostale mestne občine	31	28	25	24
Druga naselja	32	30	26	25

Vira: strategija investiranja in preračun računskega sodišča.

Glede na dostopne podatke smo opravili tudi preračun površine stanovanja, ki jo je bilo mogoče kupiti na trgu z razpoložljivimi sredstvi iz povprečne varčevalne pogodbe ob zaključku varčevanja, glede na lokacijo.

<sup>112</sup> Sklad v poročilih ugotavlja, da varčevalci raje sklepajo več pogodb z manj loti kot pa eno z več loti varčevanja. Če ne bi bili zmožni plačevati več lotov, tako lahko odstopijo le od vsake posamezne pogodbe. Iz tega je razvidno, da manjši povprečen razpoložljiv znesek na pogodbo nujno ne pomeni tudi manjšega povprečnega razpoložljivega zneska na varčevalca.

<sup>113</sup> Primerjava cen v točki 2.1.1.

<sup>114</sup> V navedenem preračunu je za izhodiščno ceno upoštevana cena kvadratnega metra iz Strategije investiranja.

Tabela 21: Povprečna cena stanovanj in površina stanovanja glede na razpoložljiva sredstva iz povprečne varčevalne pogodbe in glede na tržne cene

	<b>Povprečna cena v 2005</b> v evrih na kvadratni meter	<b>Površina stanovanja</b> v kvadratnih metrih	<b>Povprečna cena v 2006</b> v evrih na kvadratni meter	<b>Površina stanovanja</b> v kvadratnih metrih	<b>Povprečna cena v 2007</b> v evrih na kvadratni meter	<b>Površina stanovanja</b> v kvadratnih metrih
Slovenija	1.198	<b>21</b>	1.395	<b>16</b>	1.690	<b>13</b>
Ljubljana	1.882	<b>13</b>	2.239	<b>10</b>	2.660	<b>8</b>
Obala	1.777	<b>12</b>	2.099	<b>11</b>	2.520	<b>8</b>
Ljubljana okolica	1.350	<b>19</b>	1.593	<b>14</b>	2.040	<b>10</b>
Gorenjska	1.152	<b>22</b>	1.412	<b>16</b>	1.690	<b>13</b>
Maribor	878	<b>29</b>	1.052	<b>21</b>	1.270	<b>17</b>
Dolenjska, Posavje	756	<b>33</b>	845	<b>26</b>	1.160	<b>18</b>
Prekmurje	654	<b>38</b>	640	<b>35</b>	830	<b>26</b>

Viri: poročila o trgu nepremičnin za leta 2005, 2006 in 2007, Geodetska uprava RS in preračun računskega sodišča

2.2.3.4.b Iz tabele je razviden trend padanja velikosti površine stanovanja, ki ga je bilo mogoče kupiti z razpoložljivimi sredstvi iz povprečne varčevalne pogodbe. To je deloma posledica manjšega obsega varčevanja v okviru varčevalne pogodbe, v večji meri pa je trend posledica višanja cen nepremičnin. Povprečen varčevalec, ki je kupoval stanovanje na trgu, je moral poleg sredstev, s katerimi je razpolagal v okviru NSVS, zagotoviti še pomemben del sredstev iz drugih virov.

2.2.3.4.c Največ dodatnih sredstev iz drugih virov so morali zagotoviti varčevalci, ki so rešitev stanovanjskega vprašanja iskali na področju Ljubljane in njene okolice ter na področju obale. Prav teh pa je bilo največ, saj podatki Raziskave o varčevanju v Nacionalni stanovanjski varčevalni shemi 2004, ki je bila opravljena med varčevalci I. in II. sheme, kažejo, da kar 63 odstotkov tistih varčevalcev, ki imajo namen kupiti stanovanje ali hišo, le-to želi kupiti na območju Ljubljane ali njene okolice.

### 2.2.3.5 Subvencije mladim družinam za prvo reševanje stanovanjskega vprašanja

Sklad je v letu 2006 in 2007 na podlagi ZNSVS izvedel dodaten ukrep, ki naj bi mladim družinam olajšal prvo reševanje stanovanjskega vprašanja. Objavil je dva poziva za dodelitev subvencij.<sup>115</sup> V letu 2007 je poziv v skladu z Zakonom o spremembah in dopolnitvah ZNSVS<sup>116</sup> vključeval tudi subvencioniranje tržnega najema stanovanj.

<sup>115</sup> Uradni list RS, št. 110-111/06, 79/07.

<sup>116</sup> Uradni list RS, št. 60/07, ZNSVS-B.

Subvencija je v letu 2006 znašala 160 evrov na družinskega člana, v letu 2007 pa se je zvišala na 300 evrov na družinskega člana. Na prvi poziv se je odzvalo 321 vlagatelj, 176 vlog ali nekoliko manj kot 55 odstotkov je bilo pozitivno rešenih.<sup>117</sup> Na drugi poziv pa se je odzvalo 1.361 vlagatelj, 980 vlog je bilo pozitivno rešenih.<sup>118</sup> Glavna dejavnika povečanja števila vlog in števila pozitivno rešenih vlog sta v spremembi zakonskih pogojev za pridobitev subvencije in boljši obveščenosti javnosti.

2.2.3.5.a Glede na sredstva, ki so bila namenjena za subvencije, sklepamo, da je bil odziv vlagatelj v obeh letih slabši od pričakovanega. V letu 2006 je Sklad namreč za subvencije porabil le 23 odstotkov<sup>119</sup>, v letu 2007 pa 45 odstotkov razpoložljivih sredstev. V letu 2007, po spremembi posameznih pogojev za določitev upravičencev do subvencije<sup>120</sup>, je bilo opaziti povečanje glede na leto 2006 tako pri odzivu vlagatelj kot tudi pri realizaciji dodeljenih finančnih sredstev.

Ker cilji na področju dodeljevanja subvencij niso bili določeni, na tem področju ni mogoče ocenjevati uspešnosti.

### **Povzetek ugotovitev: Zasebni sektor – NSVS**

ZNSVS je NSVS predvidel kot sistemsko podlago za vzpodbujanje dolgoročnega stanovanjskega varčevanja in povečanje obsega ugodnega dolgoročnega stanovanjskega kreditiranja. Cilji NSVS pa niso bili jasno in merljivo določeni niti v NSP niti v ZNSVS, prav tako jih ni konkretiziral Sklad v svojih srednjeročnih in letnih načrtih (razen Programskih izhodišč do leta 2008, v katerih je načrtoval letno število varčevalcev). Uspešnosti doseganja ciljev NSVS tako ni bilo mogoče presojati glede na vnaprej postavljena merila.

Sklad je do leta 2007 objavil sedem pozivov varčevalcem za sklenitev varčevalnih pogodb. Zanimanje javnosti za vključitev v NSVS je bilo v prvih letih veliko, po spremembi zakonodaje v letu 2006 pa se je zmanjšalo in banke so v letu 2007 porabile le 32 odstotkov vseh možnih lotov. Za vključitev v NSVS so se v največ odločali nadpovprečno izobraženi in dobro situirani varčevalci. Veliko jih je tudi že imelo v lasti nepremičnino ali del nepremičnine. Generator zanimanja ob zagonu NSVS sta predstavljala razmeroma visoka donosnost varčevanja in obet ugodnih posojil, katerih predvidena obrestna mera je bila bistveno nižja od drugih posojil pri bankah. Razmere na trgu posojil so se do leta 2004 bistveno spremenile in obrestne mere drugih posojil pri bankah so že lahko konkurirale obrestnim meram posojil v okviru NSVS. To se je odrazilo tudi pri obsegu najetih posojil v okviru NSVS, saj je le 10 odstotkov varčevalcev, ki so do leta 2007 zaključili z varčevanjem, najelo te vrste posojilo. Nizek obseg najetih posojil je pomenil, da skupna masa sredstev, ki se je sprostila iz NSVS, ni dosegla potencialno dosegljivega zneska.

Izračuni o površini stanovanja, ki ga je lahko iz sredstev NSVS kupil varčevalec s povprečnim številom lotov, kažejo, da se je ta iz leta v leto zmanjševala in so varčevalci za nakup stanovanj morali pomemben in vedno večji del sredstev zagotoviti iz drugih virov. Razlog je bil, ob povprečno nižjem številu lotov na pogodbo, predvsem v visoki rasti cen nepremičnin (do 80-odstotna rast oglaševanih cen stanovanj v

<sup>117</sup> Subvencija je bila odobrena za 667 družinskih članov, kar je povprečno 3,8 družinskega člana na vlogo.

<sup>118</sup> Subvencija je bila odobrena za 3.562 družinskih članov, kar je povprečno 3,6 družinskega člana na vlogo.

<sup>119</sup> V javnem pozivu 2006 je bil razpoložljiv obseg sredstev za subvencije 473.210 evrov, izplačanih je bilo 106.720 evrov. V javnem pozivu 2007 pa je bil razpoložljiv obseg sredstev 2.377.854 in izplačanih 1.068.600 evrov.

<sup>120</sup> Bistven je bil predvsem dvig dohodkovnega cenzusa kot enega izmed pogojev za dodelitev subvencije.

Ljubljani od leta 2002 do 2007) in nizkem obsegu posojila, ki ga je bilo mogoče najeti. Še največ dodatnih sredstev so morali zagotoviti varčevalci, ki so rešitev stanovanjskega vprašanja iskali v Ljubljani in njeni okolici oziroma na obali. Teh varčevalcev je bilo tudi največ.

V letu 2006 in 2007 je Sklad objavil tudi poziva za podelitev subvencij mladim družinam za prvo reševanje stanovanjskega vprašanja. Odziv javnosti je bil v obeh letih slabši od pričakovanega, vendar je v letu 2007, po spremembi določenih pogojev, opazno bistveno povečanje glede na leto 2006, tako pri odzivu vlagateljev kot tudi pri realizaciji načrtovanih finančnih sredstev. Ker cilji na področju dodeljevanja subvencij niso bili določeni, tudi na tem področju ni mogoče ocenjevati uspešnosti.

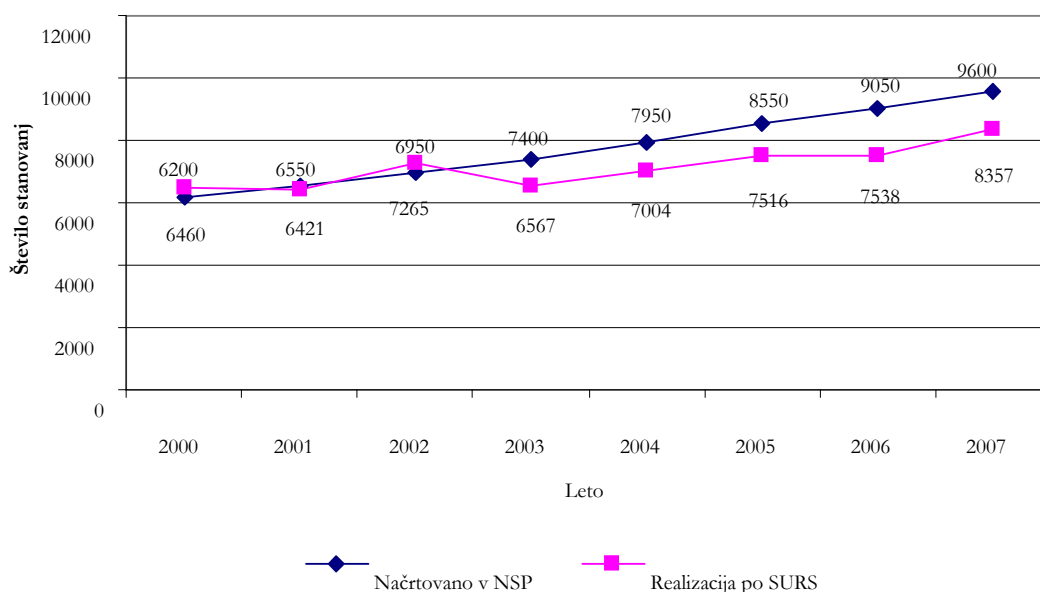
## 2.2.4 Realizacija NSP in zunanji faktorji, ki so vplivali na njegovo izvajanje

### 2.2.4.1 Realizacija NSP

Število stanovanj, ki so bila zgrajena v obdobju od 2000 do 2007, smo primerjali z načrtovanim številom stanovanj v NSP, in sicer najprej skupaj za vsa stanovanja, nato pa posebej za javni in zasebni sektor.

2.2.4.1.a NSP je v obdobju od leta 2000 do 2007 predvideval gradnjo skupno 62.250 stanovanj, od tega v zasebnem sektorju 48.300, v javnem pa 13.950 stanovanj. Po podatkih Statističnega urada RS je bilo v Sloveniji v tem obdobju zgrajenih 57.128 stanovanj oziroma 91,8 odstotka glede na cilj NSP. Število zgrajenih stanovanj je bilo v letih 2000, 2001 in 2002 takšno, kot je bilo načrtovano v NSP, v letu 2003 do vključno leta 2007 pa je bilo število zgrajenih stanovanj letno za več kot 10 odstotkov manjše od načrtovanega.

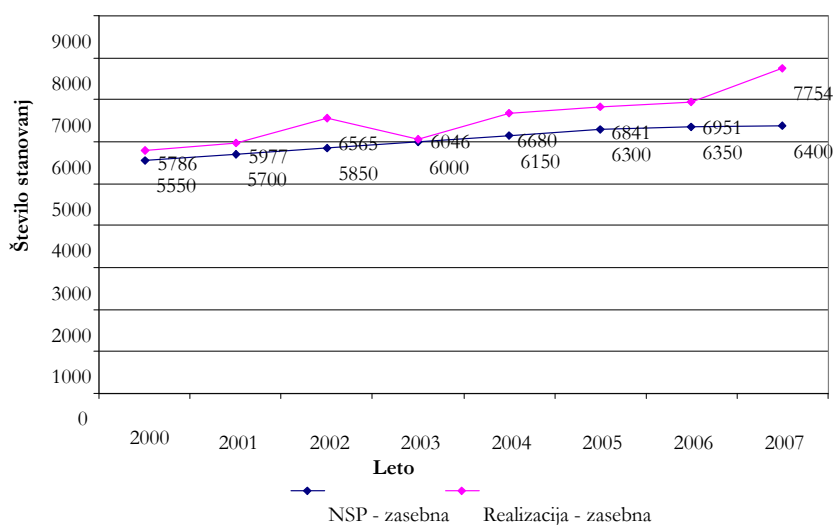
Slika 17: Realizacija NSP – vsa stanovanja



Vira: NSP, Statistični urad RS.

2.2.4.1.b NSP je v obdobju od leta 2000 do 2007 predvideval gradnjo 48.300 stanovanj v zasebnem sektorju. V tem obdobju pa je bilo v zasebnem sektorju zgrajenih 52.599 stanovanj oziroma 108,9 odstotka glede na cilj NSP. Preseganje števila zgrajenih stanovanj v zasebnem sektorju glede na cilje NSP beležimo v celotnem obdobju med leti 2000 in 2007. Trend preseganja tega števila je posebej opazen od leta 2004. V letu 2007, ko beležimo rekordno leto, je bilo v zasebnem sektorju zgrajenih 7.754 stanovanj, načrtovanih pa je bilo 6.400. Indeks realizacije je v tem letu znašal 121,2. Glede na navedena dejstva lahko ugotovimo, da so bili cilji NSP v zasebnem sektorju doseženi in preseženi.

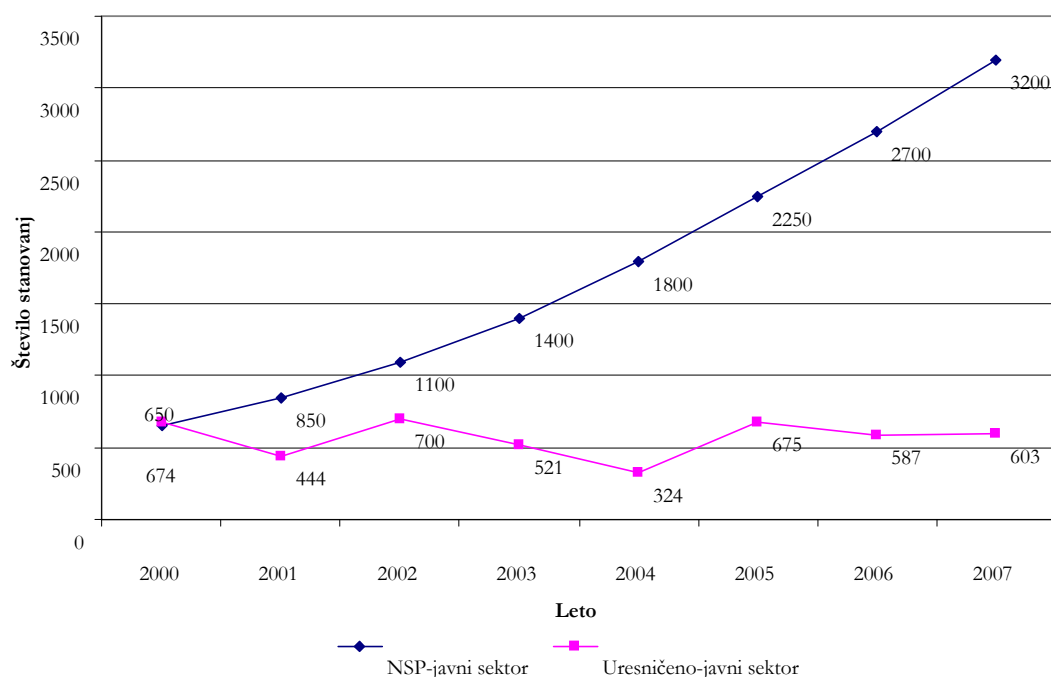
Slika 18: Realizacija NSP – zasebni sektor



Viri: NSP, izračun iz podatkov Statističnega urada RS, Ministrstva za okolje in prostor in Sklada.

2.2.4.1.c NSP je v obdobju od leta 2000 do 2007 predvideval gradnjo 13.950 stanovanj v javnem sektorju. V tem obdobju pa je bilo v javnem sektorju zgrajenih 4.529 stanovanj oziroma 32,5 odstotka glede na cilj NSP. Preseganje števila zgrajenih stanovanj v javnem sektorju glede na cilje NSP beležimo samo v letu 2000 (indeks 103,7), nato pa je bil delež realizacije stanovanj glede na cilje NSP vse slabši. Glede na navedena dejstva lahko ugotovimo, da je bila realizacija ciljev NSP v javnem sektorju neuspešna.

Slika 19: Realizacija NSP – javni sektor



Viri: NSP, izračun iz podatkov Statističnega urada RS, Ministrstva za okolje in prostor in Sklada.

Zaradi neuspešnega doseganja ciljev NSP v javnem sektorju in nepopolnega doseganja ciljev na področju gradnje tržnih stanovanj glede na cilje Sklada smo preverili tudi, kateri zunanji faktorji so delovali na stanovanjskem področju. Na te dejavnike Sklad in do neke mere Ministrstvo za okolje in prostor nista mogla vplivati (na dejavnika pod točkama 2.2.4.4 in 2.2.4.5 je Ministrstvo za okolje in prostor lahko vplivalo in torej zanj predstavljajo notranje dejavnike).

#### 2.2.4.2 Zagotavljanje proračunskih sredstev

Med viri sredstev za zagotavljanje neprofitnih in socialnih stanovanj je NSP predvideval znaten delež države, tako je pri:

- neprofitnih stanovanjih predvideval 60 odstotkov sredstev Sklada in 40 odstotkov sredstev neprofitnih stanovanjskih organizacij,
- socialnih stanovanjih pa 70 odstotkov sredstev Sklada in 30 odstotkov sredstev občin.

Za uresničevanje NSP bi morala Republika Slovenija iz vsakoletnega državnega proračuna zagotavljati sredstva za stanovanjsko oskrbo.

Tabela 22: Načrtovani in realizirani prenos proračunskih sredstev na Sklad

v evrih, po tekočih cenah

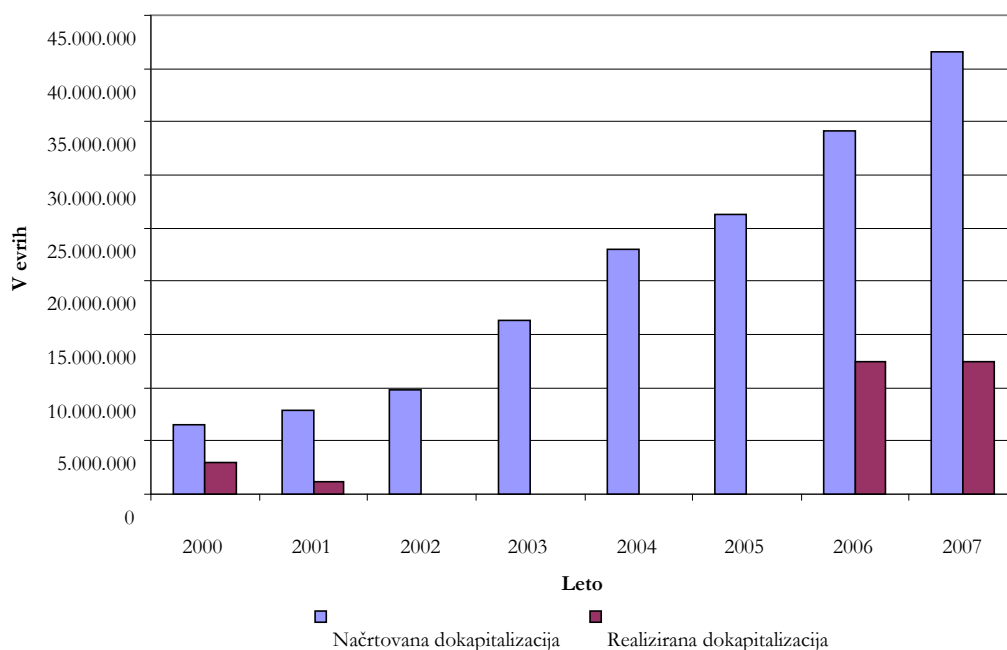
Leto	Dokapitalizacija iz proračuna Republike Slovenije – NSP	Realizirana dokapitalizacija	Indeks realizacije
2000	6.509.765	2.921.048	44,9
2001	7.803.372	1.251.878	16,0
2002	9.848.105	0	0
2003	16.274.412	0	0
2004	22.951.093	0	0
2005	26.289.434	0	0
2006	34.217.994	12.518.778	36,6
2007	41.520.614	12.518.778	30,2
<b>Skupaj</b>	<b>165.414.789</b>	<b>29.210.482</b>	<b>17,7</b>

Vira: NSP, dopis Sklada.

Dejansko prejeta sredstva dokapitalizacije so bila precej nižja od načrtovanih. V obdobju od leta 2000 do 2007 naj bi Sklad iz sredstev dokapitalizacije prejel 165.414.789 evrov po tekočih cenah, prejel pa je le 29.210.482 evrov oziroma 17,7 odstotka.

Slika 20: Načrtovani in realizirani prenos proračunskih sredstev – dokapitalizacija

v evrih, po tekočih cenah



Vira: NSP, dopis Sklada.

**Priporočilo 7**

*Ministrstvu za okolje in prostor priporočamo, naj za realizacijo razvojnih dokumentov države na stanovanjskem področju v državnem proračunu načrtuje zadosten obseg sredstev, drugače pa naj opozori na posledice ter pristopi k pripravi sprememb in dopolnitev teh dokumentov.*

**2.2.4.3 Razpoložljiva zemljišča, oprostitev plačila komunalne opreme in rast cen stavbnih zemljišč**

Pridobivanje stavbnih zemljišč za stanovanjsko gradnjo predstavlja eno največjih ovir za izvajanje načrtovanih aktivnosti. Cene zemljišč in stroški komunalnega opremljanja imajo tudi pomemben vpliv na ceno stanovanj.

Kot je sklepati iz Pravilnika o posebnih pogojih za delovanje neprofitnih stanovanjskih organizacij<sup>121</sup> in metodologije za izračun neprofitne najemnine, je bil namen zakonodajalca vzpostaviti neprofitne stanovanjske organizacije kot nosilca neprofitne stanovanjske oskrbe, ki jim občine pri izpolnjevanju njihovih nalog pomagajo z zagotovitvijo komunalno opremljenih stavbnih zemljišč za gradnjo neprofitnih stanovanj. Mnoge od občin te svoje vloge v neprofitni stanovanjski oskrbi ne izvajajo.<sup>122</sup> Na teh območjih morajo neprofitne stanovanjske organizacije v celoti zagotoviti lastna sredstva tudi za nakup komunalno opremljenih stavbnih zemljišč.

Ponudniki neprofitnih stanovanj so se v obdobju od leta 2000 do 2007 srečevali tudi s konstantno rastjo cen stavbnih zemljišč. Največja rast cen stavbnih zemljišč je bila zabeležena v okolici Ljubljane, in sicer se je cena kvadratnega metra zemljišča tu povečala z 18 evrov na 78 evrov (indeks 433,3). V Ljubljani se je cena zvišala z 92 evrov na 268 evrov (indeks 291,3).

---

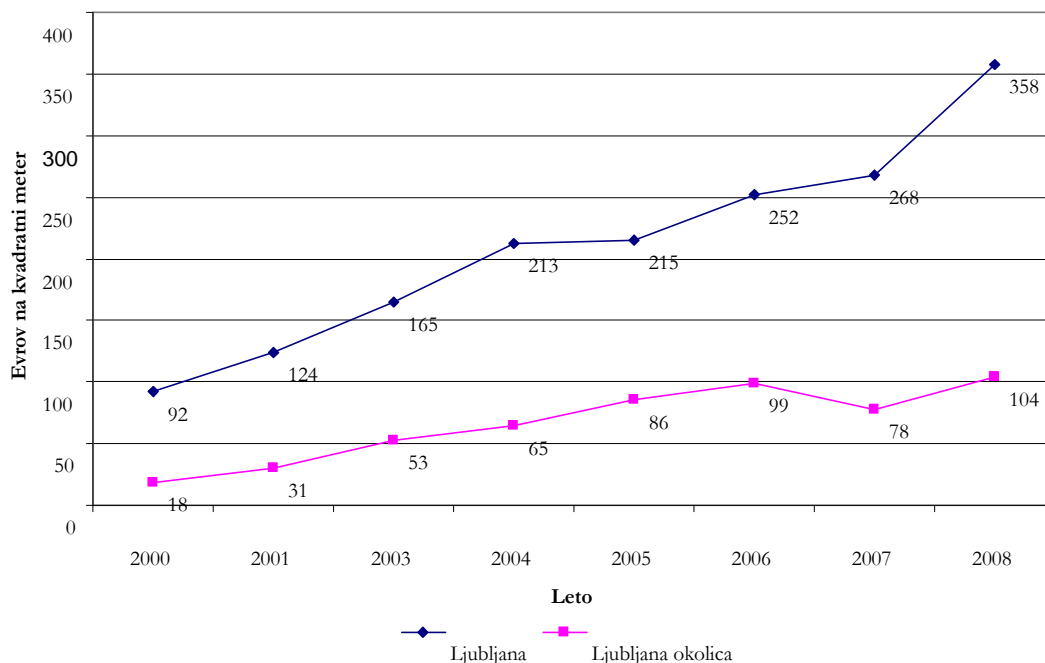
<sup>121</sup> Uradni list RS, št. 64/93.

<sup>122</sup> Modeli in finančne spodbude za delovanje neprofitnih stanovanjskih organizacij v bodoče, Ekonomska fakulteta Univerze v Ljubljani, avgust 2004, str. 11.



Slika 21: Ponudbene cene zemljišč v Ljubljani in okolici

v evrih na kvadratni meter


 Vir: www.slonep.net<sup>123</sup>.

#### 2.2.4.4 Pogosto spreminjanje prostorske zakonodaje ter sprejemanje in spreminjanje prostorskih aktov

Ob veljavnosti NSP, od leta 2000 do 2007 so na področju urejanja prostora veljali kar trije zakoni, in sicer:

- Zakon o urejanju prostora<sup>124</sup>,
- Zakon o urejanju prostora<sup>125</sup>,
- Zakon o prostorskem načrtovanju<sup>126</sup>.

Občine so morale v tem času izvesti reforme prostorskih aktov in reforme na področju opremljanja zemljišč za gradnjo, na področju odmere komunalnega prispevka in na področju davkov in obveznih dajatev (nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča, davek na nepremičnine). To je v številnih primerih zavrla postopke sprememb dolgoročnih prostorskih načrtov, prek katerih se zagotavljajo nova stavbna zemljišča za stanovanjsko gradnjo.

<sup>123</sup> September 2008.

<sup>124</sup> Uradni list SRS, št. 18/84, 15/89, veljavnost do 31. 12. 2002.

<sup>125</sup> Uradni list RS, št. 110/02, 8/03, veljavnost od 1. 1. 2003.

<sup>126</sup> Uradni list RS, št. 33/07.

Kljub temu, da zakonodaja dokaj natančno definira, kako naj poteka postopek izdelave in spreminjanja prostorskega akta, ne določa natančno rokov, potrebnih za izdelavo posamezne faze, zato se v praksi pogosto srečujemo z dolgotrajnimi postopki sprejemanja in spreminjanja prostorskih aktov, ki vplivajo na dostopnost zemljišč za stanovanjsko gradnjo.

#### *Priporočilo 8*

*Ministrstvu za okolje in prostor priporočamo, naj pripravi takšne spremembe zakonodaje, da bodo določeni skrajni roki za izvajanje postopkov sprejemanja in spreminjanja prostorskih aktov ter določen enoten način njihove priprave in spreminjanja.*

#### **2.2.4.5 Delovanje neprofitnih stanovanjskih organizacij**

Višina neprofitne najemnine deluje nestimulativno na investicije v širjenje stanovanjskega fonda. Prva metodologija za oblikovanje najemnin v neprofitnih stanovanjih je bila sprejeta leta 1992 in je bila nižja od stroškov neprofitne najemnine. Približevanje stroškovni najemnini je določal Pravilnik o metodologiji za oblikovanje najemnin v neprofitnih stanovanjih<sup>127</sup>, ki je veljal do leta 2000. Tudi popravljena metodologija še ni zagotavljala funkcije spodbujanja kapitalskih vlaganj v stanovanja.

Z Zakonom o spremembah in dopolnitvah Stanovanjskega zakona<sup>128</sup> je bilo spremenjeno izhodišče za določanje neprofitnih najemnin. Poleg stroškov investicijskega vzdrževanja, tekočega vzdrževanja, upravljanja in zavarovanja ter amortizacije je del najemnine namenjen tudi za stroške kapitala. V seštevku so elementi neprofitne najemnine omogočili neprofitnim stanovanjskim organizacijam zaračunavanje najemnine v višini 3,81 odstotka, pri novo zgrajenih stanovanjih pa 5,08 odstotka vrednosti stanovanja. Velik problem tako določene metodologije je bilo neupoštevanje zemljišča v vrednosti stanovanja. Metodologija upošteva predpostavko, da bodo zemljišča za gradnjo neprofitnih stanovanj neodplačno prenesena na neprofitne stanovanjske organizacije. Vendar občine ponekod ne zagotavljajo neodplačnih zemljišč za gradnjo neprofitnih stanovanj, prav tako pa nekatere neprofitne stanovanjske organizacije pridobivajo neprofitna stanovanja tudi z nakupi. Izračunana osnova za neprofitne najemnine je bila prenizka za večji razmah dejavnosti neprofitne stanovanjske organizacije. Podobno ureditev je z določenimi popravki prevzel tudi SZ-1, ki predvideva neprofitno najemnino v višini 4,68 odstotka vrednosti stanovanja.

Analize poslovanja neprofitnih stanovanjskih organizacij so pokazale, da je velika večina neprofitnih stanovanjskih organizacij poslovala negativno. Izgubo so pokrivalo z opravljanjem drugih profitnih dejavnosti. Ob takšnih rezultatih poslovanja se postavlja vprašanje njihove dolgoročne perspektive pri prenavljanju in povečevanju sklada neprofitnih stanovanj.<sup>129</sup>

#### **2.2.4.6 Omejitve občin pri zadolževanju**

Zaradi dokaj visoke zadolženosti nekatere občine niso zmožne zagotavljati posojil in poroštev za gradnjo neprofitnih stanovanj. Pri zadolževanju so bile občine dolžne spoštovati 10. člen Zakona o financiranju

<sup>127</sup> Uradni list RS, št. 47/95.

<sup>128</sup> Uradni list RS, št. 1/00.

<sup>129</sup> Elementi neprofitne najemnine in njihovi deleži glede na vrednost stanovanja, Ekonomska fakulteta Univerze v Ljubljani, marec 2003, str. 22.

občin<sup>130</sup>, ki določa, da se občina v tekočem proračunskem letu lahko zadolži v obsegu, ki skupaj z obstoječim stanjem dolgov ne presega 20 odstotkov realiziranih prihodkov iz bilance prihodkov in odhodkov proračuna v letu pred letom zadolževanja brez prejetih donacij in transfernih prihodkov iz državnega proračuna za investicije in če odplačilo glavnice in obresti v posameznem letu odplačila ne preseže 5 odstotkov realiziranih prihodkov<sup>131</sup> iz bilance prihodkov in odhodkov proračuna v letu pred letom zadolževanja, zmanjšanih za prejete donacije in transferne prihodke iz državnega proračuna za investicije.

#### **Povzetek ugotovitev: Realizacija NSP in zunanji faktorji, ki so vplivali na njegovo izvajanje**

NSP je v obdobju od leta 2000 do 2007 predvideval gradnjo 62.250 stanovanj, od tega je bilo zgrajenih 57.128 stanovanj oziroma 91,8 odstotka stanovanj. Pri tem so bili cilji NSP na področju tržnih stanovanj preseženi za 8,9 odstotka, cilji na področju neprofitnih stanovanj pa niso bili doseženi – od načrtovanih ciljev so bili nižji za 67,5 odstotka. Na slabšo uspešnost pri gradnji novih stanovanj (zlasti neprofitnih) so vplivali naslednji zunanji dejavniki:

- Sklad je od leta 2000 do 2007 prejel le 18 odstotkov načrtovanih sredstev za dokapitalizacijo;
- mnoge občine neprofitnim stanovanjskim organizacijam niso zagotovile komunalno opremljenih stavbnih zemljišč za gradnjo neprofitnih stanovanj;
- pogosto spreminjanje zakonodaje na področju urejanja prostora in dolgotrajni postopki sprejemanja in spreminjanja prostorskih aktov so upočasnili pridobivanje zemljišč za stanovanjsko gradnjo;
- cene stavbnih zemljišč so rasle;
- višina neprofitne najemnine ni delovala stimulatивно na investicije v širjenje stanovanjskega fonda;
- nekatere občine niso zmogle zagotavljati posojil in poroštev za gradnjo neprofitnih stanovanj zaradi visoke zadolženosti.

<sup>130</sup> Uradni list RS, št. 123/06.

<sup>131</sup> Če gre za investicije v stanovanjsko gradnjo, ki so sofinancirane iz sredstev skladov Evropske unije, je možna dodatna zadolžitev do 3 odstotkov realiziranih prihodkov iz bilance prihodkov in odhodkov sprejetega proračuna, če doba odplačevanja ni daljša od ekonomske življenjske dobe investicije.

## 2.2.5 Vloga Ministrstva za okolje in prostor in stanovanjskega sveta pri spremljanju izvajanja NSP

2.2.5.a Ministrstvo za okolje in prostor je spremljalo izvajanje NSP prek letnih poročil Sklada, internih informacij, nepopolnih podatkov občin<sup>132</sup> o novo zgrajenih neprofitnih stanovanjih in naročenih študij<sup>133</sup>. V Informaciji o izvajanju NSP iz leta 2004<sup>134</sup> je Ministrstvo za okolje in prostor ugotovilo, da večina ciljev NSP ni bila dosežena, glavni razlog pa je bil, da NSP ni bil upoštevan kot zavezujoč dokument v proračunski politiki države in lokalnih skupnosti. Poleg tega ni bilo pravočasno zagotovljeno zadostno število cenovno ugodnih stanovanj, zaradi česar ni prišlo do padca cen stanovanj. Ministrstvo je v celotnem obdobju pridobivalo podatke o potrebah po neprofitnih stanovanjih, ki so se razlikovali od načrtovanih ciljev na področju gradnje neprofitnih stanovanj v NSP (potrebe je ocenilo na 11.523 stanovanj v letu 2000 in na 4.820 stanovanj v letu 2007). Poleg tega se je ves čas tudi zavedalo, da nima ustreznih podatkov (občine niso pošiljale podatkov) za spremljanje NSP. Kljub navedenim ugotovitvam ni predlagalo sprememb NSP niti glede ciljev niti glede instrumentov za doseg te ciljev.

### *Pojasnilo Ministrstva za okolje in prostor*

*Ministrstvo za okolje in prostor je pojasnilo, da je spremljalo izvajanje NSP od njegove uveljavitve. NSP je po mnenju ministrstva treba razumeti in tolmačiti kot celovit program razvoja na stanovanjskem področju. Na ta način je ministrstvo tudi spremljalo njegovo izvajanje in predlagalo ukrepe za večjo učinkovitost NSP. Zaradi ugotovitve, da se dinamika pridobivanja stanovanj, zlasti na neprofitnem segmentu, ne realizira po predvidevanjih iz NSP, je bil Sklad od leta 2006 tudi dokapitaliziran in podrožje podprto s finančnimi intervencijami.*

*Eden od ukrepov za doseganje ciljev NSP je bila tudi zakonska podlaga za nov, pravičnejši način subvencioniranja najemnin. Nov način subvencioniranja najemnin je bil uveden s 1. 1. 2005. Subvencije so bile po novem dodeljene najemnikom bolj pravično, glede na njihove dohodke, in lahko predstavljajo do 80 odstotkov neprofitne najemnine. Subvencije k neprofitnim najemninam dobiva skoraj 6.000 najemnikov.*

*V letu 2006 je bil spremenjen ZNSVS. Shema je postala namenska, zakon pa je bil nadgrajen tudi s poglavjem o subvencijah. V letu 2008 je subvencije prejelo več kot 1.900 družin.*

<sup>132</sup> V letu 2000 je na vprašalnike Ministrstva za okolje in prostor odgovorilo 144 od 192 občin, v letu 2007 pa 170 od 193 občin.

<sup>133</sup> Ministrstvo za okolje in prostor je financiralo naslednje študije: 1) Prenova stanovanjskega fonda, 2003, 2) Učinkovitost trga stanovanj in stavbnih zemljišč v primerjavi s svetom: primerjava cen stanovanj v Republiki Sloveniji in tujini, 2003, 3) Elementi neprofitne najemnine in njihovi deleži glede na vrednost stanovanja, 2003, 4) Modeli in finančne spodbude za delovanje neprofitnih stanovanjskih organizacij v bodoče, 2004, 5) Raziskovalne podlage za strategijo gradnje stanovanj do leta 2020, 2005, 6) Analiza gradbene panoge v Sloveniji in cen gradnje, 2005 in 7) Razvoj kriterijev dobre gradbene prakse na področju tehnične kakovosti stanovanjskih stavb, 2005. Sklad pa je poleg tega financiral še naslednje raziskave: 1) Raziskava o varčevanju v NSVS, april in maj 2004, 2) Raziskava o varčevanju v NSVS, 1. varčevalna shema, 1999, junij 2005, 3) Raziskava o varčevanju v NSVS, 2. in 3. varčevalna shema, 2000, 2001, 4) Zaključno poročilo raziskav v letu 2005 o varčevanju v NSVS, 1. varčevalna shema, (1999, 2. in 3. varčevalna shema, 2000, 2001, 5) Razvojno raziskovalni projekt – stanovanjska anketa z dne 21. 2. 2006, 6) Financiranje nakupa in/ali gradnje lastniških stanovanj v Sloveniji, oktober 2005 in 7) Učinki nacionalne stanovanjske varčevalne sheme na narodno gospodarstvo, 2002.

<sup>134</sup> Z dne 6. 5. 2005.

Zaradi premajhne aktivnosti občin, ki so zavezane graditi neprofitna stanovanja, in zato, da se olajša bivanje najemnikom neprofitnih stanovanj, je bil v letu 2007 noveliran tudi SZ-1. Predpisal je subvencije tržnih najemnin, in sicer za najemnike, ki že dlje časa čakajo na dodelitev neprofitnega najemnega stanovanja, pa ga zaradi pomanjkanja stanovanj ne uspejo pridobiti<sup>135</sup>. Subvencioniranje tržnih najemnin se bo pričelo v letu 2009.

2.2.5.b Ker se je stanovanjski svet, kar smo ugotovili že v točki 2.1, sestel samo enkrat<sup>136</sup> lahko ugotovimo, da stanovanjski svet ni spremljal izvajanja NSP oziroma ni opravljal nalog, zaradi katerih je bil ustanovljen.

#### **Povzetek ugotovitev: Vloga Ministrstva za okolje in prostor in stanovanjskega sveta pri spremljanju izvajanja NSP**

V skladu z NSP sta za spremljanje uresničevanja ciljev in ukrepov NSP ter predlaganje sprememb odgovorna Ministrstvo za okolje in prostor ter stanovanjski svet. Ministrstvo za okolje in prostor je sicer spremljalo izvajanje NSP, vendar kljub ugotovljenim odmikom od ciljev ni predlagalo sprememb načrtovanih ciljev ali ukrepov. Stanovanjski svet ni spremljal izvajanja NSP.

## **2.3 Poročanje o doseženih ciljih**

Sklad mora na podlagi 62. člena Zakona o javnih financah<sup>137</sup> pripraviti poročilo o doseženih ciljih in rezultatih na področju iz svoje pristojnosti in ga predložiti ministrstvu, pristojnemu za njegovo delovanje, ter ministrstvu, pristojnemu za finance. V poročilu mora poročati o uresničevanju ciljev, ki jih je opredelil v poslovnem in finančnem načrtu oziroma programu dela, in o rezultatih svojega poslovanja tako, da oceni uspešnost, učinkovitost in gospodarnost z merljivimi kazalci delovanja in indikatorji dosežkov.

Da bi Sklad lahko transparentno vrednotil učinke svojega delovanja, bi moral najprej konkretizirati cilje, ki upoštevajo NSP, ter nadalje opredeliti letne cilje, ki se nanašajo na te cilje, jih konkretizirati in določiti indikatorje oziroma merila uspešnosti.

### **2.3.1 Strategija investiranja**

Sklad po izteku Strategije investiranja, ki je bila sprejeta za obdobje od leta 2003 do 2005, ni pripravil poročila o njeni izvedbi, iz katerega bi bila razvidna stopnja doseganja zastavljenih ciljev.

### **2.3.2 Letna poročila Sklada**

Pregledali smo letna poročila za obdobje od leta 2000 do 2007. Pri pregledu letnih poročil nas je zanimalo predvsem, ali je Sklad poročal v skladu s predpisi ter ali je poročal objektivno in transparentno.

<sup>135</sup> Pojasnila glede izvajanja NSP, št. 0602-8/2008 z dne 10. 10. 2008.

<sup>136</sup> Zapisnik 1. seje stanovanjskega sveta, št. 361-00-437/2003 z dne 28. 9. 2004. Mandat stanovanjskega sveta je prenehal s prenehanjem mandata ministra, 3. 12. 2004. Po tem obdobju novi minister za okolje in prostor ni podaljšal mandata sveta.

<sup>137</sup> Uradni list RS, št. 79/99, 124/00, 79/01, 30/02.

Primerjali smo skladnost letnih poročil z Navodilom o pripravi zaključnega računa državnega in občinskega proračuna ter metodologije za pripravo poročila o doseženih ciljih in rezultatih neposrednih in posrednih uporabnikov proračuna<sup>138</sup>, ki so ga morali proračunski uporabniki uporabljati že za pripravo poročil o doseženih ciljih in rezultatih za leto 2000, razen določil, ki se nanašajo na poročanje o delovanju sistema notranjega nadzora, ki so se začela uporabljati za pripravo poročila za leto 2001. Navodilo predpisuje, da mora poslovno poročilo vsebovati naslednje informacije:

1. zakonske in druge pravne podlage, ki pojasnjujejo delovno področje posrednega uporabnika;
2. dolgoročne cilje posrednega uporabnika, ki upoštevajo večletni program dela in razvoja posrednega uporabnika oziroma področnih strategij in nacionalnih programov;
3. letne cilje posrednega uporabnika, zastavljene v obrazložitvi finančnega načrta posrednega uporabnika ali v njegovem letnem programu dela;
4. oceno uspeha pri doseganju zastavljenih ciljev, upošteva fizične, finančne in opisne kazalce (indikatorje), določene v obrazložitvi finančnega načrta posrednega uporabnika ali v njegovem letnem programu dela po posameznih področjih dejavnosti;
5. nastanek morebitnih nedopustnih ali nepričakovanih posledic pri izvajanju programa dela;
6. oceno uspeha pri doseganju zastavljenih ciljev v primerjavi z doseženimi cilji iz poročila preteklega leta ali več preteklih let;
7. oceno gospodarnosti in učinkovitosti poslovanja glede na opredeljene standarde in merila, kot jih je predpisalo pristojno ministrstvo oziroma župan, in ukrepe za izboljšanje učinkovitosti ter kvalitete poslovanja posrednega uporabnika;
8. oceno notranjega nadzora javnih financ;
9. pojasnila na področjih, kjer zastavljeni cilji niso bili doseženi, zakaj cilji niso bili doseženi; pojasnila morajo vsebovati seznam ukrepov in terminski načrt za doseganje zastavljenih ciljev in predloge novih ciljev ali ukrepov, če zastavljeni cilji niso izvedljivi;
10. oceno učinkov poslovanja posrednega uporabnika na druga področja, predvsem pa na gospodarstvo, socialo, varstvo okolja, regionalni razvoj in urejanje prostora in
11. druga pojasnila, ki vsebujejo analizo kadrovanja in kadrovske politike in poročilo o investicijskih vlaganjih.

Ob pregledu letnih poročil smo prišli do naslednjih ugotovitev:

1. Sklad je v vseh letnih poročilih navedel zakonske in druge pravne podlage, ki pojasnjujejo njegovo delovno področje.
2. V letnih poročilih ni navajal dolgoročnih ciljev, ki upoštevajo razvojne dokumente države, v konkretnem primeru NSP, ampak je zgolj navedel, da dolgoročne cilje opredeljuje NSP. V letih 2002 do 2004 je med navajanjem razvojnih dokumentov navedel tudi Strategijo investiranja. V letih 2006 in 2007 NSP kot izhodišča ni več navajal.
3. V letnih poročilih ni navajal letnih ciljev, ampak je le navedel, da so letni cilji navedeni v poslovnih in finančnih načrtih. Na neustreznost takšnega ravnanja še posebej opozarjamo zaradi dejstva, da je Sklad v poslovnih in finančnih načrtih pomanjkljivo opredeljeval svoje letne cilje, predvsem pa ker ti cilji niso upoštevali NSP.
4. Ocene uspeha pri doseganju zastavljenih ciljev vsebujejo opise opravljenega dela, ne pa ocen uspeha pri doseganju zastavljenih ciljev. Takšno ravnanje je seveda pogojeno z dejstvom, da Sklad v

<sup>138</sup> Uradni list RS, št. 12/01, 10/06, 8/07.

poslovnih in finančnih načrtih ni jasno opredeljeval svojih letnih ciljev, ki bi imeli ustrezne indikatorje oziroma merila uspešnosti, po katerih bi lahko sodil, do katere mere so bili posamezni cilji realizirani in kako.

5. Sklad morebitnih nedopustnih ali nepričakovanih posledic pri izvajanju programa dela ni posebej navajal.
6. V letnih poročilih je Sklad pomanjkljivo navajal ocene uspeha pri doseganju zastavljenih ciljev v primerjavi z doseženimi cilji iz poročila preteklega leta ali več preteklih let. V letih 2000 in 2001 takšne ocene sploh ni navedel, v naslednjih letih pa so te ocene temeljile na doseganju načrtovanih prihodkov in odhodkov, ne pa na doseganju ciljev. V letnem poročilu za leto 2005 je posebej navedel, da zaradi znižanja obrestnih mer in nedoslednosti načela namenske rabe privarčevanih sredstev ni razpisal NSVS.
7. Ocen gospodarnosti in učinkovitosti poslovanja v letnih poročilih ni navajal.
8. Pri ocenah notranjega nadzora javnih financ ni navajal, kako deluje notranji nadzor Sklada, ampak da je v letih 2002, 2003 in 2006 Ministrstvo za okolje in prostor opravilo notranjo revizijo.
9. Pojasnil na področjih, kjer zastavljeni cilji niso bili doseženi, Sklad v letnih poročilih ni posebej navajal. V posameznih letnih poročilih pa je navedel, da ni prejel predvidene dokapitalizacije iz državnega proračuna. V letu 2005 je navedel, da, ker ni bilo poslovnih funkcij, ki so potrebne za izvajanje načrtovanih dejavnosti in jih zahteva zakonodajalec, ciljev za povečanje ponudbe stanovanj ni realiziral v celoti.
10. Ocen učinkov poslovanja na druga področja Sklad ni navajal<sup>139</sup>.
11. Med drugimi pojasnili, ki vsebujejo analizo kadrovanja in kadrovske politike in poročilo o investicijskih vlaganjih, je navajal podatke, s koliko zaposlenimi je opravil delo v preteklem letu, v zadnjih letih pa je v letna poročila vključil sezname oddanih javnih naročil.

2.3.2.a Sklad pri pripravi letnih poročil ni upošteval obveznih elementov poročila in ni pripravil poročil, kot zahteva veljavna zakonodaja. Letna poročila so se iz leta v leto sicer izboljševala, vendar še vedno niso dosegla zahtevane ravni. Največja pomanjkljivost letnih poročil je, da nima jasnih in merljivih ciljev, povezanih z NSP, in ocene, kako so bili ti cilji realizirani in do katere mere.

Ko smo preverjali, ali je poročanje o delovanju Sklada na področju NSP celovito in dovolj obsežno, smo upoštevali dejstvo, da je Sklad na podlagi SZ-1 ustanovljen za financiranje in izvajanje nacionalnega stanovanjskega programa. Glavni cilj NSP pa je, da se do leta 2009 postopno doseže gradnjo najmanj 10.000 novih stanovanj letno.

2.3.2.b Sklad že pri načrtovanju ni v zadostni meri upošteval ciljev NSP – ni jih navajal v letnih poročilih, prav tako pa NSP ni upošteval kot izhodišče letnega načrtovanja in poročanja v letih 2006 in 2007. Posledica tega je bila, da ni poročal o realizaciji ciljev NSP, ki bi morali biti na letni ravni še konkretnije razčlenjeni, zato ocenjujemo, da poročanje Sklada na področju NSP ni celovito in dovolj obsežno. Iz letnih poročil ni mogoče ugotoviti stopnje doseganja letnih ciljev NSP, ki vodijo do končnega cilja – gradnje najmanj 10.000 novih stanovanj letno do leta 2009.

2.3.2.c Pregledali smo, ali poročila Sklada predstavljajo uravnotežen pogled na njegovo delovanje, in ugotovili, da Sklad ne poroča o zelenih rezultatih, ki bi upošteval cilje NSP, zato tudi v pretežni meri ne poroča o neželenih rezultatih oziroma odstopanjih od ciljev NSP. Če bi Sklad poročal celovito, bi moral pojasniti vsa odstopanja od ciljev NSP, ugotoviti pomanjkljivosti v svojem delovanju, ki so privedle do takšnih odstopanj, in pripraviti ukrepe za odpravo teh pomanjkljivosti.

<sup>139</sup> Čeprav je učinke svojega delovanja lahko spremljal prek raziskav, ki so jih zanj izvajali različni izvajalci.

**Priporočilo 9**

*Skladu priporočamo, naj v letnih poročilih za naslednja leta izboljša funkcijo poročanja, in sicer tako, da bo:*

- *pri poročanju upošteval načrtovane cilje, ki pomenijo konkretizacijo ciljev razvojnih dokumentov države, in zanje določil indikatorje oziroma merila uspešnosti;*
- *pripravil oceno doseženega uspeha na podlagi ugotovljenih odstopanj od zastavljenih meril uspešnosti;*
- *navajal pojasnila na področjih, kjer zastavljeni cilji niso bili doseženi in*
- *poročal tudi o učinkih svojega delovanja.*

**2.3.2.1 Poročila o izvajanju NSVS**

Na podlagi ZNSVS mora Sklad vsako leto do 31. marca za preteklo leto izdelati poročilo o izvajanju NSVS in ga predložiti Vladi RS.

2.3.2.1.a Pregledali smo poročila za obdobje od leta 2000 do 2007 in ugotovili, da poročila o izvajanju NSVS v bistvenih delih zadostijo zakonskim določilom, manjkajo pa podatki o številu varčevalcev. Sklad je poročal o številu sklenjenih varčevalnih pogodb, kar pa zaradi možnosti varčevalcev, da sklenejo več pogodb, ni nujno enako številu varčevalcev.

2.3.2.1.b Po letu 2004, ko je z varčevanjem končala prva skupina varčevalcev, pa Sklad ni poročal o enem izmed bistvenih vidikov izvajanja NSVS, in sicer o številu in obsegu danih posojil. Čeprav je ZNSVS dolžnost poročanja določil šele za pogodbe, ki so bile sklenjene po letu 2000, menimo, da bi Sklad, zaradi spoštovanja načela transparentnosti poročanja, moral pridobiti in razkriti tudi podatke o številu in obsegu danih posojil na podlagi varčevalnih pogodb iz leta 1999.

**2.3.3 Evidence stanovanj**

2.3.3.a Ko smo iskali odgovor na vprašanje, ali Sklad o delovanju poroča na podlagi verodostojnih podatkov, smo ugotovili, da je Sklad v letnih poročilih navajal podatke o novo pridobljenih neprofitnih najemnih stanovanjih za lastni fond teh stanovanj ter podatke o neprofitnih stanovanjih, ki so jih pridobile občine v projektih soinvestitorstva s Skladom. Sklad pa ni vodil ali od drugih organov pridobil podatkov o skupnem številu neprofitnih stanovanj, ki so jih na druge načine pridobile občine in neprofitne stanovanjske organizacije. Tako na Skladu ni bilo mogoče pridobiti podatka o pridobljenih neprofitnih stanovanjih v Republiki Sloveniji v posameznem letu, zato tudi ni bilo mogoče ugotoviti stopnje realizacije NSP v delu, ki se nanaša na zagotavljanje neprofitnih stanovanj.

2.3.3.b Podatke o zgrajenih neprofitnih stanovanjih, ki bi nam omogočili ugotavljanje stopnje realizacije NSP, smo zato iskali na Ministrstvu za okolje in prostor, kjer smo ugotovili, da tudi ministrstvo ne vodi celovite evidence neprofitnih stanovanj v Republiki Sloveniji. V evidence Ministrstva za okolje in prostor niso vključena neprofitna stanovanja, katerih lastnik je Sklad. Ministrstvo ima le podatke o neprofitnih stanovanjih, ki jih pridobiva na podlagi dvehletnih vprašalnikov, poslanih občinam<sup>140</sup>. Da bi dobili pregled nad skupnim stanjem neprofitnih stanovanj v Sloveniji, smo zato uporabili podatke Sklada in Ministrstva za okolje in prostor skupaj. Pri tem lahko sklepamo, da so podatki Sklada natančni in jih je mogoče z različnimi križanji med seboj primerjati in preverjati, medtem ko so podatki Ministrstva za okolje in prostor nepopolni, saj posamezne občine ministrstvu niso posredovale izpolnjenih vprašalnikov

<sup>140</sup> Na vprašalnik za leti 2006 in 2007 se je od 210 občin odzvalo 136 občin oziroma 64,8 odstotka.



oziroma povratnih informacij o pridobljenih neprofitnih stanovanjih. Iz tega je mogoče ugotoviti, da država nima popolnih podatkov o pridobljenih neprofitnih stanovanjih v Republiki Sloveniji. Zaradi tega niti Sklad niti Ministrstvo za okolje in prostor ne zagotavljata rednega spremljanja in uresničevanja NSP v delu, ki se nanaša na neprofitna stanovanja.

#### *Priporočilo 10*

*Ministrstvu za okolje in prostor priporočamo, naj pristopi k vzpostavitvi celovite evidence stanovanj, ki bo državi omogočila pregled nad pridobljenimi neprofitnimi stanovanji in ji dala možnost ocenjevanja stopnje realizacije razvojnih dokumentov države na stanovanjskem področju.*

### **2.3.4 Aktivnosti Ministrstva za okolje in prostor ter stanovanjskega sveta**

Preverili smo, ali Ministrstvo za okolje in prostor in stanovanjski svet spremljata poročanje Sklada o realizaciji finančnih načrtov in programov dela oziroma o doseganju ciljev NSP in o tem poročata Vladi RS, ter ugotovili:

2.3.4.a Ker je Vlada RS podajala soglasja k letnim poročilom Sklada za posamezna leta, ki jih je na seje Vlade RS posredovalo Ministrstvo za okolje in prostor, lahko ugotovimo, da je ministrstvo spremljalo pripravo letnih poročil Sklada, ni pa usmerilo zadostne pozornosti in aktivnosti v to, da bi Sklad opozarjalo na nujnost poročanja o doseganju ciljev NSP.

2.3.4.b Stanovanjski svet je bil ustanovljen šele 15. 6. 2004 in se je sestel samo enkrat, torej ni spremljal poročanja Sklada o realizaciji finančnih načrtov in programov dela. Prav tako sam ni pripravljajal poročil, v katerih bi ocenil uspešnost uresničevanja ciljev stanovanjske politike in predlagal potrebne popravke, zato izvajalci NSP in javnost o uspešnosti uresničevanja ciljev NSP niso bili obveščeni, kot je bilo predvideno.

2.3.4.c Ministrstvo za okolje in prostor med izvajanjem revizije še ni pripravilo celovite analize izvajanja ciljev NSP in nacionalnega stanovanjskega programa za novo obdobje, čeprav SZ-1<sup>141</sup> opredeljuje NSP kot osrednji dokument stanovanjske politike države.

#### *Pojasnilo Ministrstva za okolje in prostor*

*Ministrstvo za okolje in prostor je pojasnilo, da bo analizo izvajanja ciljev NSP pripravilo šele po izteku NSP v letu 2009, prav tako program za novo desetletno obdobje.*

#### **Povzetek ugotovitev: Poročanje**

Sklad v srednjeročnih (o uresničevanju Strategije investiranja) in letnih poročilih ni poročal o uresničevanju ciljev NSP niti po letih niti za večletna obdobja. Iz poročil je sicer razvidno, kaj je bilo izvedeno, ne vsebujejo pa primerjave načrtovanega in izvedenega ter ocene uspešnosti glede na cilje NSP. Ker Sklad pri načrtovanju ni v zadostni meri določil jasnih in merljivih ciljev z indikatorji uspešnosti, tudi poročanje ni moglo biti celovito in dovolj obsežno. Sklad tudi ni poročal o odstopanjih od ciljev NSP in predvidenih ukrepih, s katerimi bi jih bilo mogoče doseči. Pri pripravi letnih poročil ni upošteval obveznih elementov poročanja o doseženih ciljeh in rezultatih, kot jih zahteva veljavna zakonodaja. S poročili o izvedbi NSVS pa je v bistvenih delih zadostil zakonskim določilom.

<sup>141</sup> 141.-143. člen.

Natančno spremljanje ciljev NSP glede števila novo zgrajenih stanovanj po vrstah stanovanj ni mogoče, ker niti Sklad niti Ministrstvo za okolje in prostor ne vodita natančnih podatkov o vseh zgrajenih neprofitnih stanovanjih v Republiki Sloveniji.

Ministrstvo za okolje in prostor ni usmerilo zadostne aktivnosti v to, da bi Sklad opozarjalo na nujnost poročanja o doseganju ciljev NSP. Stanovanjski svet ni spremljal poročil Sklada niti ni pripravljaval poročil, v katerih bi ocenil uspešnost uresničevanja ciljev stanovanjske politike ter s tem seznanil izvajalce NSP in javnost. Ministrstvo za okolje in prostor med izvajanjem revizije še ni pripravilo celovite analize izvajanja ciljev NSP in nacionalnega stanovanjskega programa za novo obdobje.

### 3. MNENJE

Revidirali smo doseganje zastavljenih ciljev nacionalnega stanovanjskega programa v obdobju od leta 2000 do 2007. Revizijo smo izvajali na Stanovanjskem skladu Republike Slovenije, javnem skladu in na Ministrstvu za okolje in prostor. Preverjali smo, ali je Sklad pri načrtovanju upošteval politiko države in njene strateške cilje, ali je pri izvajanju uresničeval zastavljene cilje in ali je bilo poročanje o uresničevanju zastavljenih ciljev objektivno in pregledno. Ugotavljali smo tudi, ali je Ministrstvo za okolje in prostor nadziralo delo Sklada.

#### Načrtovanje

Sklad do leta 2003 za srednjeročno obdobje ni opredelil in konkretiziral ciljev Nacionalnega stanovanjskega programa. Od leta 2003 je določil jasne in merljive srednjeročne cilje v Strategiji investiranja Stanovanjskega sklada Republike Slovenije, javnega sklada, v stanovanjsko gradnjo in Programu dela Stanovanjskega sklada Republike Slovenije, javnega sklada za leto 2005 z usmeritvami do leta 2008, vendar le na posameznih področjih delovanja (pridobivanje neprofitnih in tržnih stanovanj ter ciljno število varčevalcev v nacionalni stanovanjski varčevalni shemi). Pri tem si je na področju neprofitnih stanovanj zastavil cilje, ki so vedno bolj odstopali od ciljev Nacionalnega stanovanjskega programa, čeprav je bil v Sloveniji prav tu zaznan največji primanjkljaj. V letnih poslovnih in finančnih načrtih do leta 2004 Sklad ni navajal načrtovanih ciljev z indikatorji za merjenje doseženega uspeha. Od leta 2005 je načrtovane cilje navajal na določenih področjih (tržna in neprofitna stanovanja), vendar jih ni opredelil po posameznih letih.

Ministrstvo za okolje in prostor je spremljalo pripravo poslovnih in finančnih načrtov Sklada, ni pa usmerilo zadostne pozornosti in aktivnosti v to, da bi Sklad opozarjalo na nujnost opredeljevanja ciljev, ki bi upoštevali cilje Nacionalnega stanovanjskega programa, in na prednostno obravnavo neprofitnega najemnega sektorja.

#### Izvajanje

Nacionalni stanovanjski program je v obdobju od leta 2000 do 2007 predvideval gradnjo 62.250 stanovanj, od tega 13.950 v javnem sektorju (neprofitna stanovanja) in 48.300 v zasebnem sektorju (tržna stanovanja). Zgrajenih je bilo skupaj 57.128 stanovanj ali 92 odstotkov od načrtovanih v Nacionalnem stanovanjskem programu. Pri tem je bilo v zasebnem sektorju zgrajenih 109 odstotkov in v javnem sektorju 32 odstotkov stanovanj glede na cilj Nacionalnega stanovanjskega programa.

Država v obdobju od leta 2000 do 2007 ni uspela zagotoviti progresivno načrtovanega števila neprofitnih stanovanj, kot je bilo določeno v Nacionalnem stanovanjskem programu. Neprofitna stanovanja so v tem obdobju zagotavljali neposredno in posredno Sklad (v projektih soinvestitorstva z občinami) ter občine in

neprofitne stanovanjske organizacije. Sklad je bil na področju gradnje neprofitnih stanovanj neuspešen pri uresničevanju Strategije investiranja Stanovanjskega sklada Republike Slovenije, javnega sklada, v stanovanjsko gradnjo (15-odstotno uresničenje ciljev) in bistveno bolj uspešen glede na Program dela Stanovanjskega sklada Republike Slovenije, javnega sklada za leto 2005 z usmeritvami do leta 2008 (71-odstotno uresničenje ciljev). Od začetka do konca celotnega obdobja je povečal število zgrajenih neprofitnih stanovanj, medtem ko so občine in neprofitne stanovanjske organizacije zmanjšale število stanovanj, ki so jih zagotovile same brez pomoči Sklada.

Sklad se je kljub predvidevanjem, da naj bi bili v zasebnem sektorju doseženi cilji Nacionalnega stanovanjskega programa, usmeril v povečevanje ponudbe tržnih stanovanj, da bi zmanjšal posledice povečanega povpraševanja po stanovanjih ob izteku varčevanja v nacionalni stanovanjski varčevalni shemi in vplival na znižanje cen na trgu. Izvedel je sedem razpisov za prodajo 2.164 stanovanj in glede na Strategijo investiranja Stanovanjskega sklada Republike Slovenije, javnega sklada, v stanovanjsko gradnjo dosegel 83-odstotno (ponujena stanovanja na razpisih) oziroma 37-odstotno (prodana in predana stanovanja) doseganje zastavljenih ciljev. Uspešnosti glede na Program dela Stanovanjskega sklada Republike Slovenije, javnega sklada za leto 2005 z usmeritvami do leta 2008 in glede na letne načrte ni bilo mogoče presojati, ker so bili cilji v teh dokumentih nenatančno postavljeni. Ker predstavlja število tržnih stanovanj, ki jih je Sklad predal od leta 2000 do 2007, tudi do 11,8 odstotka prodanih stanovanj v regiji, menimo, da je Sklad s ponudbo stanovanj po določenih regijah vplival na manjšo rast cen stanovanj. Vendar pa je bil vpliv povečane ponudbe na cene stanovanj manjši od potencialnega, saj ni bil ciljno usmerjen v povečevanje števila gospodinjstev, ki bi rešila svoje stanovanjsko vprašanje. Tako je pritegnil tudi skupine kupcev, ki so pomenile povečanje investicijskega povpraševanja po stanovanjih zaradi dobre naložbe prihrankov, kar ni doprineslo k znižanju cen stanovanj. Poleg tega 45 odstotkov kupcev tržnih stanovanj Sklada ni sodilo v prednostne kategorije kupcev in Sklad pri izbiri kupcev tudi ni upošteval dohodkovnega kriterija, zato je bila učinkovitost javnih sredstev manjša, kot bi lahko bila, saj so bili prejemniki koristi iz javnih sredstev tudi tisti, ki bi si lahko stanovanjsko vprašanje rešili brez pomoči.

Na slabo uspešnost pri gradnji novih stanovanj (zlasti neprofitnih) so vplivali naslednji zunanji dejavniki: Sklad je od leta 2000 do 2007 prejel le 18 odstotkov načrtovanih sredstev za dokapitalizacijo, mnoge občine neprofitnim stanovanjskim organizacijam niso zagotovile komunalno opremljenih stavbnih zemljišč za gradnjo neprofitnih stanovanj; pogosto spreminjanje zakonodaje na področju urejanja prostora in dolgotrajni postopki sprejemanja in spreminjanja prostorskih aktov so upočasnili pridobivanje zemljišč za stanovanjsko gradnjo; cene stavbnih zemljišč so rastle; višina neprofitne najemnine ni delovala stimulatивно na investicije v širjenje stanovanjskega fonda in nekatere občine niso zmogle zagotavljati posojil in poroštev za gradnjo neprofitnih stanovanj zaradi visoke zadolženosti.

Uspešnosti doseganja ciljev nacionalne stanovanjske varčevalne sheme ni bilo mogoče presojati, saj cilji, ki upoštevajo Zakon o nacionalni stanovanjski varčevalni shemi in subvencijah mladim družinam za prvo reševanje stanovanjskega vprašanja in Nacionalni stanovanjski program, niso bili kvantificirani in preneseni v letne načrte v obliki letnih izvedbenih ciljev, prav tako niso bili določeni indikatorji uspešnosti. Sklad je do leta 2007 objavil sedem pozivov varčevalcem za sklenitev varčevalnih pogodb v okviru nacionalne stanovanjske varčevalne sheme. Zanimanje za vključitev v nacionalno stanovanjsko varčevalno shemo je bilo v prvih letih veliko, zanj pa so se odločali predvsem nadpovprečno izobraženi in dobro situirani varčevalci (tudi varčevalci z rešenim stanovanjskim vprašanjem), ki so del dohodka gospodinjstva lahko namenili za dolgoročno varčevanje. Varčevanje v nacionalni stanovanjski varčevalni shemi se je izkazalo kot bolj donosno od drugih oblik varčevanja pri bankah, k velikemu povpraševanju javnosti pa so

prispevali obeti ugodnejših posojil, kakor so bili na voljo pri bankah. Do leta 2006, ko je nacionalna stanovanjska varčevalna shema po dveletnem premoru znova zaživela, so se razmere tako na trgu posojil kot tudi na nepremičninskem trgu bistveno spremenile, kar se je odrazilo tudi v slabšem zanimanju javnosti za vključitev v nacionalno stanovanjsko varčevalno shemo. V tem času je z varčevanjem končalo že večje število varčevalcev in njihove izkušnje so pokazale, da sredstva, ki so jih varčevalci lahko pridobili iz povprečne varčevalne pogodbe, predstavljajo le manjši del sredstev, potrebnih za nakup stanovanja ali hiše. Nacionalna stanovanjska varčevalna shema je bila uzakonjena kot sistemska podlaga za vzpodbujanje dolgoročnega stanovanjskega varčevanja in povečanje obsega ugodnega dolgoročnega stanovanjskega kreditiranja. Na podlagi podatkov o skupnem obsegu dolgoročnih vezanih vlog prebivalstva ugotavljamo, da je nacionalna stanovanjska varčevalna shema v določenem delu prispevala k večjemu obsegu stanovanjskega varčevanja. Neposredni vpliv na povečanje obsega ugodnega dolgoročnega stanovanjskega kreditiranja pa je bil veliko manjši od potencialnega – posojilo je najelo le 10 odstotkov varčevalcev; skupaj je k rasti stanovanjskih posojil v Sloveniji nacionalna stanovanjska varčevalna shema v obdobju od leta 2004 do 2007 prispevala le 6 odstotkov. Ker se je od leta 2004 do 2007 glede na privarčevana sredstva iz nacionalne stanovanjske varčevalne sheme skupaj sprostilo le okoli 40 odstotkov vseh možnih sredstev, ocenjujemo, da nacionalna stanovanjska varčevalna shema ni v celoti dosegla svojega potenciala in ni v celoti zaživela kot sistemski vir financiranja stanovanjske gradnje.

Ministrstvo za okolje in prostor je spremljalo izvajanje Nacionalnega stanovanjskega programa, vendar kljub ugotovitvam o neuspešnem uresničevanju ciljev ni predlagalo sprememb Nacionalnega stanovanjskega programa niti glede ciljev niti glede instrumentov za doseganje teh ciljev. Poleg tega ni zagotovilo, da bi stanovanjski svet spremljal izvajanje Nacionalnega stanovanjskega programa oziroma opravljal naloge, zaradi katerih je bil ustanovljen.

## **Poročanje**

Sklad ni pripravil poročila o izvedbi Strategije investiranja Stanovanjskega sklada Republike Slovenije, javnega sklada, v stanovanjsko gradnjo, iz katerega bi bila razvidna stopnja doseganja zastavljenih ciljev. Pri pripravi letnih poročil ni upošteval obveznih elementov poročanja o doseženih ciljih in rezultatih, kot jih zahteva veljavna zakonodaja. Poročanje ni bilo celovito in dovolj obsežno, saj Sklad ni poročal o realizaciji ciljev Nacionalnega stanovanjskega programa, kar je posledica dejstva, da že pri načrtovanju ni v zadostni meri upošteval teh ciljev in zanje ni določil jasnih in merljivih indikatorjev. Prav tako ni poročal o odstopanjih od ciljev Nacionalnega stanovanjskega programa in predvidenih ukrepih, s katerimi bi jih bilo mogoče doseči.

Sklad je vodil natančne podatke o neprofitnih stanovanjih, ki jih je zgradil sam ali v soinvestitorstvu z občinami, ni pa vodil ali od drugih organov pridobil podatkov o vseh zgrajenih neprofitnih stanovanjih v Republiki Sloveniji, kljub temu da je glede na določbe Stanovanjskega zakona dolžan izvajati Nacionalni stanovanjski program. Natančnih podatkov o vseh zgrajenih neprofitnih stanovanjih v Republiki Sloveniji ni vodilo niti Ministrstvo za okolje in prostor, zato spremljanje in uresničevanje Nacionalnega stanovanjskega programa na ravni države ni bilo mogoče. Ministrstvo za okolje in prostor tudi ni usmerilo zadostne pozornosti in aktivnosti v to, da bi Sklad opozarjalo na nujnost poročanja o doseganju ciljev Nacionalnega stanovanjskega programa.

## 4. PRIPOROČILA

### **Priporočilo 1**

Skladu priporočamo, naj nadaljuje s srednjeročnim načrtovanjem.

### **Priporočilo 2**

Skladu priporočamo, naj cilje v vseh svojih načrtih opredeli bolj jasno, in sicer tako, da določi omejeno število ciljev z merljivimi indikatorji za spremljanje njihovega uresničevanja. Tako bo omogočil primerjavo doseženih ciljev z načrtovanimi, ukrepanje, če cilji ne bili doseženi, in izboljšanje osnove za poročanje o svojih dosežkih.

### **Priporočilo 3**

Ministrstvu za okolje in prostor priporočamo, naj Sklad opozarja na nujnost opredeljevanja ciljev, ki bodo upoštevali cilje strateških dokumentov države na stanovanjskem področju. Če oceni, da strateških ciljev ne bo mogoče doseči, naj predlaga spremembo teh ciljev, saj predstavljajo podlago za srednjeročno in letno načrtovanje Sklada.

### **Priporočilo 4**

Ministrstvu za okolje in prostor priporočamo, naj zagotovi delovanje stanovanjskega sveta in opravljanje nalog, zaradi katerih je bil ustanovljen.

### **Priporočilo 5**

Ministrstvu za okolje in prostor in Skladu priporočamo, naj ugotovita razloge za tako majhen delež realizacije pridobitve neprofitnih stanovanj ter proučita možnosti za izvedbo ukrepov, s katerimi bi zagotovili boljšo realizacijo NSP.

### **Priporočilo 6**

Skladu priporočamo, naj redno preverja ukrepe stanovanjske politike na področju pridobivanja tržnih stanovanj, glede na njihove učinke in se na tej podlagi za srednjeročno obdobje odloča o sprejemu drugih ukrepov oziroma o prilagajanju ukrepov, da bo dosegel največje možne učinke.

### **Priporočilo 7**

Ministrstvu za okolje in prostor priporočamo, naj za realizacijo razvojnih dokumentov države na stanovanjskem področju v državnem proračunu načrtuje zadosten obseg sredstev, drugače pa naj opozori na posledice ter pristopi k prijavi sprememb in dopolnitev teh dokumentov.

**Priporočilo 8**

Ministrstvu za okolje in prostor priporočamo, naj pripravi takšne spremembe zakonodaje, da bodo določeni skrajni roki za izvajanje postopkov sprejemanja in spreminjanja prostorskih aktov ter določen enoten način njihove priprave in spreminjanja.

**Priporočilo 9**

Skladu priporočamo, naj v letnih poročilih za naslednja leta izboljša funkcijo poročanja, in sicer tako, da bo:

- pri poročanju upošteval načrtovane cilje, ki pomenijo konkretizacijo ciljev razvojnih dokumentov države, in zanje določil indikatorje oziroma merila uspešnosti;
- pripravil oceno doseženega uspeha na podlagi ugotovljenih odstopanj od zastavljenih meril uspešnosti;
- navajal pojasnila na področjih, kjer zastavljeni cilji niso bili doseženi in
- poročal tudi o učinkih svojega delovanja.

**Priporočilo 10**

Ministrstvu za okolje in prostor priporočamo, naj pristopi k vzpostavitvi celovite evidence stanovanj, ki bo državi omogočila pregled nad pridobljenimi neprofitnimi stanovanji in ji dala možnost ocenjevanja stopnje realizacije razvojnih dokumentov države na stanovanjskem področju.

**Pravni pouk**

Tega poročila na podlagi tretjega odstavka 1. člena ZRacS-1 ni dopustno izpodbijati pred sodišči ali drugimi državnimi organi.

Številka: 1209-1/2008-34

Ljubljana, 21. decembra 2009

Dr. Igor Šoltes,  
generalni državni revizor

Poslano:

1. Stanovanjskemu skladu Republike Slovenije, javnemu skladu, priporočeno;
2. Ministrstvu za okolje in prostor, priporočeno;
3. Edvardu Ovnu, priporočeno;
4. Jožetu Novaku, priporočeno;
5. dr. Pavlu Gantarju, priporočeno;
6. dr. Andreju Umeku, priporočeno;
7. mag. Janezu Kopaču, priporočeno;
8. Janezu Podobniku, priporočeno;
9. Državnemu zboru Republike Slovenije, priporočeno;
10. arhivu, tu.



*Bedimo 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 • fax: +386 (0) 1 478 58 91  
sloaud@rs-rs.si • www.rs-rs.si

**Enota Maribor / Maribor Office**  
Ulica heroja Bračiča 6, 2000 Maribor, Slovenija • tel.: +386 (0) 2 250 58 80 • fax: +386 (0) 2 250 58 96