

Srna MANDIČ

## Modeli oskrbe z neprofitnimi stanovanji v Evropski uniji

V članku obravnavamo sistemske pogoje in spodbude za neprofitno stanovanjsko oskrbo v prostoru sodobne EU, kjer obstajajo velike pojmovne, organizacijske in konceptualne razlike. Na splošno se je v zadnjih desetletjih zmanjšala vloga države/lokalnih oblasti kot neposrednega ponudnika neprofitnih stanovanj, okrepila pa se je njena posredna regulativna in podporna/nadzorna vloga v organizaciji oziroma pri omogočanju oskrbe (tako imenovani prehod iz »providing« v »enabling«). **Ob danes povečanih potrebah po neprofitnih stanovanjih** v evropskih državah razvijajo nove rešitve, med katerimi imajo pomembno vlogo nove organizacijske oblike sodelovanja z zasebnim sektorjem in organizacijami različnih tipov. Osnovni vzorec neprofitne stanovanjske oskrbe je, da javne oblasti sprejemajo odgovornost za to, da je ponudba primerno organizirana ter da so različni *déležniki* primerno povezani in usklajeni pri pripravi in izvedbi konkretnih

neprofitnih stanovanjskih projektov. Tak celoviti sistem sodelovanja različnih akterjev zahteva visoko stopnjo koordinacije, kar se običajno uresničuje s sprejetimi razvojnimi stanovanjskimi shemami, ki so podlaga za javne razpise, na katerih kandidirajo konkretni ponudniki s konkretnimi neprofitnimi stanovanjskimi projekti. Oblikovanje razvojnih stanovanjskih shem v povezavi z javnimi finančnimi shemami najpogosteje poteka v pristojnosti državne ali regionalne ravni, ki tako za stanovanjske projekte oblikuje pogoje, pravila in sistemske spodbude (davčne olajšave, subvencije, dotacije, posojila, garancije).

**Ključne besede:** neprofitno stanovanje, stanovanjska zadruga, stanovanjska politika, stanovanjska shema

### 1 Uvod

V prostoru sodobne EU obstajajo izjemno velike razlike glede tega, kako poteka oskrba z neprofitnimi stanovanji. Pojavljajo se zelo različni ponudniki stanovanj in tudi oblasti se v to oskrbo vključujejo na zelo različne načine. Zato je pri obravnavi modelov oskrbe zelo pomembno poudariti splošni skupni imenovalec siceršnjih velikih pojmovnih, organizacijskih in konceptualnih razlik med konkretnimi primeri. V tem članku zato v začetku obravnavamo pojem neprofitnega/družbenega stanovanja (v nadaljevanju: NSS), nato predstavimo različne modele neprofitne stanovanjske oskrbe, ponudnike NSS različnih tipov po državah, financiranje NSS, kriterije dodeljevanja NSS in vprašanje nadzora nad kakovostjo. Možnost takega sistematičnega vpogleda v splošne značilnosti neprofitne stanovanjske oskrbe v evropskem prostoru, upoštevajoč raznolikost med državami in tudi regijami, je odprla šele najnovejša raziskava (glej Polacek idr., 2011 – Študija o socialnih storitvah v javnem interesu – ang. *Study on social services of general interest*), ki jo je naročila Evropska komisija. Ta študija je tudi najpomembnejši vir, na katerega se naslanjamo pri predstavitvi modelov in ponudnikov NSS, tega pa dopolnjujemo z drugimi navedenimi viri.

V uvodu še opozorimo na razloge, zaradi katerih je v evropskih družbah mogoče najti tako velike razlike pri neprofitni stanovanjski oskrbi. Eden najpomembnejših dejavnikov, ki določajo sedanje organizacijske oblike in razlike med njimi, je organizacijska zgodovinska dediščina. Na splošni ravni to izraža koncept »odvisnost razvojne poti« (ang. *path dependency*), na stanovanjskem področju, kjer gre za velike dolgoročne naložbe in zastavke, pa to še posebej velja. Gre za trend, iz katerega izhaja, da se v nekem zgodovinskem obdobju nastale organizacije tudi pozneje ohranijo, njim pa se prilagodijo splošnejša pravila in tudi institucije, ki nastajajo na novo. Zato se v mnogih državah v današnji strukturi ponudnikov stanovanj izraža zgodovinska dediščina formativnega obdobja socialnega stanovanja pred drugo svetovno vojno in po njej.

Ključne zgodovinske spremembe v strukturi oskrbe z neprofitnimi stanovanji (več o tem na primer Schmidt, 1989, in Mandič, 1996) lahko povzamemo tako. V času pred drugo svetovno vojno so imeli zasebni ponudniki NSS zelo pomembno vlogo, saj so se javne politike in oblasti na to področje le malo spuščale. Po drugi svetovni vojni je zaradi vojne škode in ob razvoju so-

cialne države velik pomen pridobilo tudi socialno stanovanje, zlasti vloga lokalnih oblasti pri oskrbi s socialnimi stanovanji (tako imenovano »zlato obdobje socialnega stanovanja«).

Od osemdesetih let naprej pa se je v zahodnoevropskih državah vloga javnih oblasti pri neposredni ponudbi neprofitnih stanovanj začela manjšati tako z manjšimi novimi naložbami kot tudi s privatizacijo obstoječih stanovanj, kar je vodilo k upadu deleža stanovanj v javni lasti (Struyk 1996, in Clapham, 1996). Kot povsod v razvitih zahodnjaških državah se je zmanjšala vloga države kot neposredne izvajalke oskrbe, okreplila pa se je njena posredna vloga, torej vloga pri organizaciji oziroma omogočanju oskrbe (ang. *from providing to enabling*). Tako se je položaj drugih zasebnih ponudnikov neprofitnega stanovanja okreplil, država pa je razvijala regulativno in podporno/nadzorno vlogo. V nekdanjih socialističnih državah je državni/javni sektor pri ponudbi NSS ohranil prevladujoč položaj vsestanovanjskih reform v devetdesetih letih (glej Struyk, 1996, in Sendi, 2008).

Kot ugotavlja več avtorjev (glej na primer Polacek idr., 2011, ter Pittini in Laino, 2012), pa se v zadnjem času spet kaže povečana potreba po NSS, saj se javlja večje število kandidatov za ta stanovanja, daljšajo pa se tudi čakalne vrste. Vendar po najnovjših podatkih (Pittini in Laino, 2012, str. 24) velikost sklada NSS v evropskih državah zelo močno variira; v državah, v katerih je najmočnejše razvit, imajo v celotnem skladu stanovanj take odstotke socialnih stanovanj: na Nizozemskem 32 %, v Avstriji 23 %, na Danskem 19 %, na Švedskem in v Združenem kraljestvu po 18 %, v Franciji in na Češkem po 17 %. V južnoevropskih državah je ta odstotek med najnižjimi: Grčija 0 %, Španija 2 %, Portugalska 3 %, Italija 5 %. Večina postsocialističnih držav ima po privatizaciji nizek odstotek NSS, na primer Romunija 2 %, Slovaška in Bolgarija po 3 %, Madžarska 4 %, Slovenija 6 %.

Na povečane potrebe po NSS se v evropskih državah odzivajo z iskanjem novih rešitev, med katerimi imajo pomembno vlogo nove organizacijske oblike sodelovanja z zasebnim sektorjem. Tudi v Sloveniji se kaže potreba po dodatni ponudbi neprofitnih stanovanj; ne nazadnje je tudi pričujoče besedilo nastalo na osnovi raziskave *Kako izboljšati ponudbo najemnih stanovanj v Mestni občini Ljubljana* (glej Mandič idr., 2012).

## 2 Pojem neprofitnega/socialnega stanovanja v EU

V splošni literaturi sta pojma »socialno« in »neprofitno« stanovanje sinonima, vendar pa se »socialno« pojavlja pogosteje. V tem besedilu govorimo torej o neprofitnem/socialnem stanovanju in ga označujemo s kratico NSS. NSS v literaturi v splošnem označuje stanovanje, ki je »cenovno dosegljivo in

primerne kakovosti« (ang. *decent affordable housing*) ter je namenjeno določeni skupini uporabnikov. Po definiciji študije SSGI in v skladu z dokumenti Evropske komisije pomeni ponudba NSS ponudbo stanovanja po manj kot tržni ceni za ciljno skupino socialno prikrajšanih ljudi ter za določene kategorije ključnih kadrov, na način, ki ga predpišejo javne oblasti (Polacek idr., 2011, str. 308). Medtem ko se izraz »socialno stanovanje« uporablja predvsem kot splošen pojem, se v posameznih državah pojavlja pod specifičnimi nacionalnimi nazivi in v več različicah: na primer kot »cenovno dosegljivo stanovanje« v Franciji, kot »skupnostno stanovanje« na Danskem, kot »stanovanja z omejenim dobičkom« v Avstriji, kot »občinsko/mestno/javno stanovanje« v več državah, na primer v Avstriji in Veliki Britaniji, kot »ljudsko stanovanje« v Avstriji, »zaščiteno stanovanje« v Španiji itd. Tudi v Sloveniji ima specifično uradno oznako »neprofitno«. Definira ga 83. člen Stanovanjskega zakona (Ur. list RS, št. 69/03, 2003), in sicer kot »stanovanje, ki se oddaja za neprofitno najemnino, in stanovanje, ki se oddaja upravičencu do najema neprofitnega stanovanja (neprofitno najemno stanovanje)«.

Splošni pojem »socialno stanovanje« v literaturi označuje več različic, ki jim je skupno to, da nastopajo zunaj trga in imajo nekaj skupnih dejavnikov: cenovna dosegljivost (nižja kot tržna najemnina, stroškovna najemnina), od trga različen način dodelitve, skrb za zadostno ponudbo primernih cenovno dosegljivih stanovanj, proizvodnja na neprofitni osnovi, specifične ciljne skupine.

Osnova za tak položaj ponudbe neprofitnih stanovanj izhaja iz tega, da so ta stanovanja opredeljena kot splošni interes oziroma javna korist. Evropska komisija (COM (2006) 177) uvršča »socialno stanovanje« med socialne storitve v splošnem interesu; te pa javne oblasti definirajo kot storitve v javnem interesu in so kot take predmet javnega urejanja. NSS ima priznano družbenokoristno funkcijo, zato so njegova cena, kakovost in uporaba družbeno regulirani in izvzeti iz logike prostega trga.

Kako je neprofitno stanovanje regulirano v praksi, močno variira glede na konkretna družbena in zgodovinska okolja, v katerih je oskrba z neprofitnimi stanovanji nastala in se razvijala (več o tem v Mandič, 1996). Ponekod je imela odločilno vlogo zasebna iniciativa, v okviru katere so v stanovanja vlagali filantropi ali delodajalci (na primer industrialci), da bi zagotovili primerna stanovanja za svoje delavce. Na zasebni iniciativi so temeljile tudi stanovanjske zadruga kot oblike samoorganizacije ljudi pri zadovoljevanju njihovih potreb; ljudje so se v stanovanjske zadruga organizirali zato, da bi si lažje in ceneje sami zagotovili primerno stanovanje. Drugod je pri ponudbi neprofitnih stanovanj sodelovala lokalna skupnost z različnimi oblikami povezave z regionalnimi in državnimi oblastmi.

Na ozemlju današnje Slovenije so pred drugo svetovno vojno delovale stanovanjske zadrage različnih tipov, tudi samograditeljske in ob podpori občin (na primer v Ljubljani zadruga Stan in Dom, Galjevica itd.). Ponudniki NSS so bili tudi delodajalci (na primer tovarniške kolonije). Po drugi svetovni vojni do devetdesetih let so kot ponudniki NSS nastopale organizacije delodajalcev (**»družbeno stanovanje«**) in **občine** (**»solidarnostno stanovanje«**), medtem ko so zadrage (imenovale so se stanovanjske, vendar so bile oblika gradbene zadrage – **aktivne za čas gradnje stanovanj**) omogočale dostop do lastniškega stanovanja po nižji ceni in pogosto ob lastni aktivnosti. Po letu 1990 se je ponudba NSS skoncentrirala na ravni občin in njihovih stanovanjskih skladov, v manjšem obsegu se sporadično pojavlja na Stanovanjskem skladu RS, medtem ko se je model tako imenovane neprofitne stanovanjske organizacije v njej razvil v zaznavnem obsegu, vendar pa o tem ni na voljo javno dostopnih analiz. Posebnost slovenske ureditve je tudi v tem, da je imela nekaj časa dve različici NSS, in sicer »socialno stanovanje« za gospodinjstva z najnižjimi dohodki oziroma »socialne upravičence« in »neprofitno stanovanje« za gospodinjstva z zmernimi dohodki. Zdajšnja ureditev pozna enotno kategorijo **»neprofitno stanovanje«, ki pa vsebuje listo A za upravičence z nižjimi dohodki, ki so oproščeni plačila udeležbe, ter listo B za upravičence z zmernimi dohodki, ki morajo plačati lastno udeležbo.**

### 3 Modeli oskrbe z neprofitnimi/ socialnimi stanovanji (NSS)

Danes je v praksi razvitih držav mogoče najti zelo različne načine oskrbe z neprofitnimi stanovanji tako glede posameznih pravil in organiziranosti kot tudi glede tipov ponudnikov neprofitnih stanovanj, systemske podpore in tudi glede drugih značilnosti, kot je oblika posesti neprofitnih stanovanj (**zadružno, najemno in lastno stanovanje, mešane oblike**). Ob številnih klasifikacijah na področju stanovanjske oskrbe predstavljamo klasifikacijo iz študije Polacek idr. (2011), ki loči 4 modele oskrbe z neprofitnimi stanovanji v sodobni EU. Domneva teh modelov je, da javne oblasti sprejemajo odgovornost za oskrbo z NSS in poskrbijo, da je ponudba primerno organizirana. To pomeni, da so različni akterji primerno povezani in usklajeni pri pridobivanju, dodelitvi in financiranju stanovanj ter pri nadzoru nad ceno in kakovostjo teh. Tako lahko oblasti oskrbo izvajajo same neposredno v vlogi ponudnika teh stanovanj, lahko pa poskrbijo, da k temu pristopijo (tudi) drugi ponudniki in da se v okvir oskrbe vključijo številni drugi akterji. Tak celoviti sistem sodelovanja različnih akterjev zahteva visoko stopnjo koordinacije, kar uokvirjajo finančne in razvojne sheme NSS:

#### 1. Javne oblasti kot neposredni ponudnik neprofitnih stanovanj (občinska stanovanja)

Ta model je najbolj preprost, v njem imajo ključno vlogo javne oblasti, najpogosteje so to občine (ang. *municipalities*). Tako občine izvajajo in odločajo o projektih neprofitnih stanovanj ali samostojno (kjer je to le njihova pristojnost) ali skladno z siceršnje zakonodajo, če to določa na državni ali regionalni ravni. Pri financiranju projekta lahko občina uporablja lastne vire in/ali druge javne vire, če so dostopni v okviru javnih finančnih shem. Uporabo drugih javnih virov spremljajo tudi obveznosti, na primer glede višine najemnine. Če občina uporablja samo lastne vire, je tudi svobodnejša pri določanju pogojev (na primer Avstrija).

#### 2. Javne oblasti imajo pravico dodeliti neprofitna stanovanja, ki so v lasti in upravljanju zasebnih ponudnikov neprofitnih stanovanj

Lokalna skupnost si pridobi pravico, da za določena stanovanja v lasti in upravljanju zasebnih ponudnikov najemnih stanovanj določi (nominira) konkretna gospodinjstva s svojega seznama upravičencev (Avstrija, Danska, Norveška).

#### 3. Zasebni ponudniki neprofitnega stanovanja, ki imajo priznan status (potrjen ponudnik) oziroma delujejo po določenih pravilih in omejitvah (reguliran/generični ponudnik)

Pravila in omejitve običajno zadevajo poslovne aktivnosti (na primer to, da so omejene na stanovanje), prihodke in dobiček, razpolaganje s premoženjem (**na primer prepoved odtujitve nepremičnin**) in zahteve glede načina določanja najemnine (na primer neprofitno podjetje oziroma podjetje z omejenim dobičkom, na primer v Avstriji, na Danskem, v Franciji, na Nizozemskem in v Veliki Britaniji).

#### 4. Javne finančne sheme

Javne finančne sheme dajejo ugodnosti pri financiranju neprofitnih stanovanj, ki jih pridobivajo določeni ponudniki neprofitnih stanovanj; ti ponudniki niso nujno javne ali neprofitne organizacije. Javne finančne sheme definirajo nadaljnje pogoje, pod katerimi lahko ponudnik neprofitnih stanovanj pridobi sredstva (na primer v Avstriji, Nemčiji, na Finskem in v Veliki Britaniji).

V isti državi lahko obstaja več modelov hkrati, na primer neprofitna stanovanja lahko ponujajo občine in tudi drugi neprofitni ponudniki. Zelo pogosta je kombinacija javne finančne sheme in reguliranih ponudnikov neprofitnih stanovanj. K raznolikosti različnih modelov pridobivanja neprofitnih stanovanj prispevajo tudi modeli, ki se danes za pridobivanje novih stanovanj ne uporabljajo več, so se pa v preteklosti za določeno obdobje veljavnosti, ki še ni poteklo.

Preglednica 1: Vrste ponudnikov socialnih stanovanj

	javni ponudniki		zasebni ponudniki				zadruga**/**	profitne družbe
	lokalne oblasti	osebe javnega prava	osebe zasebnega prava – neprofitne					
			zdrženja	zadruga*	podjetja/družbe javni lastniki	zasebno ali mešano lastništvo		
Avstrija	X			X	X	X		X
Belgija		X		X	X			
Češka	X						(X)	X
Nemčija							X	X
Danska	X		X	X				
EE	X						(X)	
Španija		X					X	
Finska	X	X			X	X		
Francija		X		X		X		
Madžarska	X	X					(X)	
Irska	X			X		X		
Italija	X	X					X	X
Latvija	X							
Nizozemska			X				fundacije	
Norveška	X						X	X
Poljska	X				X	X	X	X
Portugalska	X	X					X	X
Romunija	X	X						
Slovenija	X	X						
Slovaška	X						(X)	
Velika Britanija	X		X	X		X	razno****	X po 2011

Opombe:

\* Zadruga, neprofitna, ki so določene z zakonodajo o neprofitnosti (stanovanjski zakon, zakon o neprofitnem delovanju oziroma omejenem dobičku).

\*\* Druge zadruga, ki nimajo posebne neprofitne ureditve, vendar niso uvrščene med profitne, upoštevajoč njihovo specifično naravo.

\*\*\*(X) Oskrba s stanovanji, ki se ne obravnavajo kot socialna.

\*\*\*\* »Provident and Industrial societies«, trusti

Vir: povzeto po Polacek idr. (2011, str. 203).

## 4 Ponudniki

V večini evropskih držav obstaja in hkrati deluje več različnih tipov ponudnikov NSS. Pregled je podan v preglednici 1, posamezne kategorije pa so podrobneje opisane v nadaljevanju.

Ponudniki se razvrščajo v dve skupini: v prvi skupini nastopajo javne oblasti, v drugi skupini pa so vsi drugi ponudniki, kar v sodobnem besednjaku označuje pojem eksternalizacija oziroma »out-sourcing«.

### 4.1 Javne oblasti

Javne oblasti se kot ponudniki NSS pojavljajo v dveh oblikah, in sicer kot direktna ponudba s strani javnih oblasti in kot ponudba s strani javnih oblasti prek neodvisnega pravnega telesa, ki ga je ustanovila javna oblast.

#### Direktna ponudba s strani javnih oblasti

Zajema lokalne oblasti (občina, mestni ali okrajni (ang. *county*) svet), ki imajo v lasti (nekatere tudi v upravljanju) sklad NSS za oddajo določenim skupinam prebivalstva. Ta model je bil zelo razširjen v povojnem obdobju, v zadnjih desetletjih pa je



njihova razširjenost upadla na račun drugih oblik. V nekaterih državah ima še vedno pomembno vlogo, zlasti v Avstriji in Veliki Britaniji.

#### **Ponudba s strani javnih oblasti prek neodvisnega pravnega telesa, ki ga je ustanovila javna oblast**

Javna oblast ponudi NSS, vendar tako, da deluje prek neodvisnega pravnega telesa, na primer sklad ali podjetje, ki je v lasti občine, mesta ali regije. Tako podjetje je lahko zasebno (**podjetje z omejeno odgovornostjo**, ang. *joint stock company*) ali javno. V Avstriji so to podjetja z omejenim donosom (v lasti imajo 20 % vseh neprofitnih najemnih stanovanj), v Veliki Britaniji pa ALMOS (*Arms-length-Management Organisations*), ki upravlja skoraj polovico stanovanjskega sklada, ki je v lasti lokalnih oblasti.

## **4.2 Eksternalizirana ponudba neprofitnih NSS**

Pri tem načinu javne oblasti prepustijo ponudbe SSN drugim. Ta oblika nastopa v številnih različicah, med starimi članicami EU obstaja skoraj v vseh, med novimi pa le v manjšem številu. Ključna tipa ponudnikov sta predstavljena v nadaljevanju. Poenostavljeno povedano se ločita po tem, da je v primeru priznanega (**potrjenega**) **ponudnika predmet regulacije njegovo** celotno delovanje kot organizacije, v primeru generičnega ponudnika pa je predmet regulacije le konkreten stanovanjski projekt.

#### **Priznani (potrjeni) ponudnik**

V glavnem so to stanovanjske zadruge (ang. *housing cooperatives*) in stanovanjska združenja (ang. *housing associations*), torej organizacije, ki imajo močno tradicijo in so se že zgodovinsko močno uveljavile kot ponudniki neprofitnih stanovanj. Po sodobnih merilih je »priznani ponudnik« organizacija, ki ji je uradno s strani javnih oblasti priznan status ponudnika neprofitnih stanovanj. Na osnovi tega statusa smejo te organizacije kandidirati za javna sredstva, namenjena za pridobivanje NSS. Da jih javne oblasti priznajo kot take, morajo izpolnjevati več zahtev, predvsem glede načina poslovanja (večinoma neke vrste neprofitno oziroma delovanje z omejenim dobičkom; določila glede razpolaganja z lastnino, obveznost reinvestiranja dohodkov); glede določanja najemnine; omejitve glede poslovnih dejavnosti (na primer omejitve glede pridobivanja komercialnih nepremičnin). Predvideni so tudi specifični postopki nadzora. Priznani ponudniki so praviloma organizacije, katerih poslanstvo (osnovna dejavnost, razlog obstoja) je prav pridobivanje neprofitnih stanovanj, kar je njihova dolgotrajna in edina/najpomembnejša dejavnost (v nasprotju z generičnimi ponudniki, ki opravljajo tudi druge dejavnosti). Tako poslanstvo je posledica priznanega dejstva, da je delovanje stanovanjskega trga nepopolno in omejeno. Značilni za tržno ponudbo stanovanj so nezadostno odzivanje na potrebe, neprimerna kakovost

stanovanj in previsoka cena. Na to se navezuje tudi sodobno pojmovanje »**dejavnosti v splošnem interesu**«. **Model »priznanega ponudnika« je v sodobni terminologiji mogoče razumeti tudi kot »model socialnega podjetništva«** (ang. *social business model*), pri katerem je logika poslovanja usmerjena k zadovoljevanju potreb, ne pa primarno k dobičku. Ta model je pogost v Avstriji, Belgiji, na Danskem, Finskem, Franciji, na Nizozemskem in v Veliki Britaniji.

#### **Generični ponudniki**

Tak ponudnik je lahko katera koli organizacija, ki se ukvarja s stanovanji, profitnimi ali neprofitnimi, in se prijavi na javni razpis za sredstva za neprofitni stanovanjski projekt. V nekaterih primerih ni nujen razpis, ampak organizacija samoiniciativno ponudi izvedbo neprofitnega stanovanjskega projekta. Pogoje, ki jih mora ponudnik izpolnjevati, določa konkreten razpis oziroma finančna shema. Ker so finančne sheme in njihov domet časovno omejeni, je tudi »neprofitna« narava projekta časovno omejena. Delovanje generičnega ponudnika mora ustrezati zahtevam, le kar zadeva konkreten neprofitni projekt, sicer pa ne. Če generični ponudnik pridobi finančno nadomestilo, so njegove obveznosti določene v pogodbi o financiranju, vezano na konkreten stanovanjski projekt, ki mora biti zgrajen in oddan/prodan po določenih pogojih (običajno po stroškovnem načelu za določeno obdobje in določeni ciljni skupini ljudi). Zahteve do generičnih ponudnikov so boljčasne kot pri »modelu socialnega podjetništva«, javnih sredstev torej ne pridobivajo trajno, ampak bolj v odvisnosti od konkretnih okoliščin in političnih odločitev.

## **4.3 Tipi zasebnih ponudnikov neprofitnih stanovanj v današnji Evropi**

V tem delu predstavljamo različne tipe zasebnih ponudnikov NSS. Vendar pa pred tem opozorimo, da v nekaterih primerih ne obstaja popolnoma ostra ločnica med javnim in zasebnim. Zgoraj uporabljeno razlikovanje med ponudbo NSS, ki jo izvajajo javne oblasti, in eksternalizirano ponudbo, v okviru katere javne oblasti to storitev prepustijo drugim ponudnikom, se v veliki meri prekriva z delitvijo na javni in zasebni sektor, vendar ne popolnoma, kot ugotavljajo v študiji Polacek idr. (2011) glede na definicijo Evropske komisije (COM 2006, 177). Po tej definiciji so zasebni ponudniki tisti, ki niso osebe javnega prava, na drugi strani pa so osebe javnega prava vsa telesa: (a) ki so ustanovljena za poseben namen zadoščanja potrebam v javnem interesu in ki nimajo industrijskega ali komercialnega značaja; (b) **ki so pravne osebe in (c) so večji del financirane s strani države**, regionalnih oziroma lokalnih oblasti ali drugih oseb javnega prava oziroma so predmet upravljanja ali nadzora s strani teh oseb; ali pa imajo upravni, vodstveni ali nadzorni svet, katerega večino članov imenuje država, regionalne ali lokalne oblasti ali druge javnopravne osebe. V praksi evropskih držav

izrazi in ureditve, kot so »v javni last«, »v javnem upravljanju ali pod javnim nadzorom« ali »večinoma financiran s strani države«, ne pomenijo nujno, da gre za osebo javnega prava. Na primer na Finskem so občinska podjetja podvržena zakonodaji za osebe javnega in zasebnega prava. Obstajajo tudi primeri, v katerih so ponudniki SSN v mešani javno-zasebni lasti. Zato je v nekaterih primerih zelo težko ali celo nemogoče potegniti jasno ločnico med zasebnim in javnim.

V nadaljevanju se osredotočamo samo na zasebne ponudnike NSS. Zasebni ponudniki NSS se delijo na profitne in neprofitne. Obe vrsti poznata številne oblike, katerih razširjenost po različnih državah je sistematično prikazana že v preglednici 1. Skupina profitnih ponudnikov, ki ima v Evropi relativno majhno vlogo, je v nadaljevanju predstavljena zelo na kratko, podrobnejša pa je predstavitev zasebnih neprofitnih ponudnikov, ki imajo pomembnejšo vlogo in dolgo tradicijo.

**Profitni ponudniki** neprofitnih stanovanj so v Evropi redki. Delujejo predvsem v okviru posebnih finančnih shem. Medtem ko so izvorno delovali predvsem v državah Južne Evrope, so jim v novejšem času odprli pot tudi v Nemčiji (leta 1988 je ta odpravila zakonsko regulativo neprofitnega delovanja in omogočila, da v razvojnih stanovanjskih shemah kandidira vsak ponudnik), za določene finančne sheme pa lahko kandidirajo tudi v Avstriji in Veliki Britaniji.

**Neprofitni zasebni ponudniki** so v EU močno razširjeni. V zadnjih desetletjih se je njihovo število povečalo, ker so javne oblasti prenesle lastništvo in /ali upravljanje/vzdrževanje teh stanovanj na novoustanovljeno zasebno neprofitno organizacijo. To se je pogosto dogajalo, kadar je bila potrebna prenova sosesk. Na primer v Oslu so najemniki v dotrajanih občinskih stanovanjih ustanovili stanovanjsko zadrugo, na katero sta se prenesli lastnina ter odgovornost vzdrževanja in prenavljanja ob podpori javnih finančnih shem. Tudi proces privatizacije občinskih/javnih stanovanj v večstanovanjskih hišah je večkrat potekal tako, da lastništvo posameznega stanovanja ni prešlo na posameznika kot v primeru privatizacije v večini tranzicijskih držav, ampak na novoustanovljeno organizacijo. Glede na pravni status in organizacijsko obliko so med temi organizacijami velike razlike – saj so lahko družbe z omejeno odgovornostjo, stanovanjska združenja, zadruge ali fundacije. Neprofitni status je izpeljan iz širšega zakonskega nacionalnega okvira, ki je ali poseben zakon (na primer zakon o neprofitnem stanovanju, nem. Wohnungsgemeinnützigkeitgesetz, v Avstriji) ali »stanovanjski zakon« (Belgija, Danska, Francija, Nizozemska itd.), medtem ko se v Veliki Britaniji navezuje na zakonodajo, ki ureja dobrotelost (ang. charitable).

Obstajajo 3 osnovne oblike neprofitnih stanovanjskih ponudnikov:

- (a) oblika združevanja finančnega kapitala: družbe;
- (b) oblika združevanja posameznikov: zadruge in stanovanjska združenja;
- (c) druga telesa različnih oblik, pri katerih se združuje premoženje, ki je vezano na določen namen in ga ni mogoče uporabiti v druge namene.

**(a) Oblika združevanja finančnega kapitala: družbe (gospodarske družbe, ang. companies)**

Neprofitne gospodarske družbe se ustanovijo v okviru nacionalne zakonodaje o gospodarskih družbah. V Avstriji so to *limited companies* ali *joint-stock companies*. Njihov mogoči neprofitni status je izpeljan ali iz stanovanjske zakonodaje (npr. Francija) ali iz zakonodaje o omejenem donosu (Avstrija). V Nemčiji in na Švedskem so se prejšnje neprofitne občinske družbe pravno preoblikovale v *limited companies*, v Franciji pa v družbe z omejenim donosom.

**(b) Oblika združevanja posameznikov: zadruge in stanovanjska združenja**

**Stanovanjske zadruge** so bile ene od najzgodnejših ponudnikov NSS, ki so nastali v drugi polovici devetnajstega stoletja kot odgovor na slabe stanovanjske razmere delavstva. Neprofitnost se navezuje na splošna združna načela, medtem ko je koncept zadruge starejši in splošen, saj so zadruge nastale na številnih področjih, med drugim tudi na stanovanjskem. Danes stanovanjske zadruge obstajajo v večini evropskih držav in se razlikujejo glede na obliko posesti stanovanja: so najemne (zadruga nudi svojim članom najemno stanovanje – **zlasti v Avstriji**, na Danskem in v Nemčiji) ali /in lastniške (član zadruge je pri razpolaganju z lastniškim stanovanjem omejen na račun delnega kolektivnega lastništva). V zahodnjaških državah imajo sodobne stanovanjske zadruge pogosto poleg neposredno stanovanjskega poslanstva tudi druga poslanstva (državljanška participacija, skupnostno delovanje in razvoj skupnosti, skrb za okolje in razvoj okolju prijaznih rešitev), večkrat tudi v povezavi s prenovo degradiranih območij. V tranzicijskih državah je položaj glede stanovanjskih zadrug drugačen in specifičen. Pred letom 1990 so zadruge imele pomembnejšo vlogo v nekaterih socialističnih državah; na Češkem so združna stanovanja predstavljala 17 % stanovanjskega sklada, na Poljskem 24 %, v Sovjetski zvezi 4 %. V teh državah so bile zadruge večinoma nekaj vmesnega med javnim najemnim stanovanjem in zasebnim lastništvom; gradnjo, dodeljevanje in financiranje je izvajalo podjetje, ki je bilo pod neposrednim nadzorom države. V pravnem smislu je obstajalo več tipov zadrug – zadruge najemnikov stanovanj, zadruge lastnikov stanovanj in gradbene zadruge (časovno omejene zadruge le na čas trajanja zidave) ipd. Po tranziciji so bila združna stanovanja odpravljena in so prešla v lastniška. Stanovanjske zadruge so se ponekod ohranile kot organizacije za upravljanje lastniških stanovanj v večstanovanjskih hišah in nimajo nikakršne zveze z NSS. V Sloveniji

so pred letom 1990 v institucionalnem okviru nekdanje Jugoslavije obstajale stanovanjske zadruge, ki pa so bile pravzaprav tip proizvodne, gradbene zadruge: člani so se povezali v zadruge zato, da so si kolektivno olajšali gradnjo individualnih stanovanj, kot organizirana individualna gradnja so bili prek zadruge oproščeni prometnega davka na gradbeni material; do 4. ali 5. gradbene faze so bila stanovanja last zadruge, potem so prešla v običajno individualno lastnino (za več o zadrugah pri nas glej Mandič, 1990).

**Stanovanjska združenja** (ang. *housing associations*) spadajo med starejše tipe ponudnikov neprofitnih stanovanj, zlasti na Danskem in Nizozemskem. So organizacije, nastale za zagotavljanje primerne cenovno dosegljivega stanovanja na osnovi dobrodelnosti in skrbi delodajalcev za zaposlene, ne pa za ustvarjanje dobička. V nasprotju z zadruge, ki pomeni obliko samoorganizacije in samopomoči članov, je delovanje združenj namenjeno tretjim osebam in ne samim članom. Vendar tudi tukaj obstajajo razlike glede vpliva uporabnikov. Na Danskem imajo najemniki zelo močno vlogo pri odločanju, kot del tako imenovane »demokracije najemnikov«, medtem ko je na Nizozemskem njihova udeležba manjša.

**(c) Druga telesa različnih oblik, pri katerih se združuje premoženje, ki je vezano na določen namen in ga ni mogoče uporabiti v druge namene**

Fundacije (ang. *trust*) so pravne enote, ki nimajo lastnikov in delničarjev, ampak predstavljajo kapital (premoženje, vložek), ki je trajno vezan na določen namen. Za izvajanje dejavnosti za doseganje tega namena je imenovan upravni odbor. Primer so nizozemske stanovanjske korporacije, ki so v novejšem času v precejšnji meri nadomestile prejšnja stanovanjska združenja.

#### 4.4 Primeri tipov ponudnikov po izbranih državah

##### Avstrija

40 % NSS je v lasti javnih oblasti, 20 % teh v lasti družb z omejenim dobičkom v lasti občin in dežel, 40 % pa v lasti profitnih in neprofitnih ponudnikov. Status priznanega ponudnika podeljujejo zvezne dežele na osnovi zakona o stanovanjih z omejenim profitom (določa poslanstvo v javnem interesu, reinvestiranje dobička, omejeno področje poslovanja, omejene najemnine). Inicijativo za konkreten stanovanjski projekt da sam ponudnik, ki pri zveznih deželah zaprosi za finančno podporo. Razvojne stanovanjske sheme služijo kot pravna podlaga, ki določi okvir za finančno pomoč za tip stanovanja in ponudnika, omejitve najemnine in dohodkovne razrede za najemnike in kupce stanovanj. Natančnejše obveznosti za posamezen stanovanjski projekt so določene v »razvojnem sporazumu«.

##### Belgija

0 % NSS v lasti javnih oblasti, vsa neprofitna stanovanja so v lasti priznanih ponudnikov NSS, ki so mešanica zasebne in javne lastnine. Status priznanega ponudnika podelijo regionalna telesa na podlagi regionalnih gradbenih predpisov, ki določajo storitve v javnem interesu. Podrobnejše cilje glede zidave, pravila določanja najemnine, finančne obveznosti itd. določajo pogodbeno.

##### Danska

2 % NSS je v lasti občin, 98 % teh pa je v lasti neprofitnih stanovanjskih združenj. Stanovanjska združenja morajo dobiti priznanje s strani občin in delovati znotraj okvira, ki ga določa zakon o socialnem stanovanju (določa poslanstvo, uporabnike, najemnine, neprofitni status itd.). Inicijativo za stanovanjski projekt da samo stanovanjsko združenje, ki mora občino zaprositi za gradbeno dovoljenje, finančno garancijo in posojila, ki jih lahko dobi le pod določenimi pogoji.

##### Francija

0 % NSS v lasti javnih oblasti, vsa so v lasti HLM (podjetij v pogodbenem odnosu z oblastmi). HLM pridobijo priznanje (avtorizacijo) na osnovi zakona o gradnji in stanovanjih, upoštevajoč organizacijsko obliko in poslanstvo organizacije, uporabnike, pravila dostopa do finančnih virov, odnosa med najemniki in ponudniki stanovanj, ravni najemnine oziroma cene stanovanj za prodajo, določil o nadzoru, glede teritorialne pristojnosti itd.

##### Nemčija

0 % NSS v lasti javnih oblasti neposredno, 30 % NSS je v lasti občinskih stanovanjskih podjetij, 70 % NSS v lasti zasebnih podjetij in zadrug. Vsi tipi podjetij lahko dajo vlogo za razvojno finančno shemo. Sklene se dogovor o subvenciji, ki velja le za čas prejemanja subvencije iz javnih sredstev. Oblikovanje razvojnih finančnih shem za novogradnjo in prenovu je v pristojnosti zveznih dežel, nanjo se lahko s konkretnimi projekti prijavijo vsi tipi podjetij in osebe. Če je prijava sprejeta, se z javnimi oblastmi sklene podrobnejši dogovor, ki določi obveznosti prejemnikov za čas, v katerem projekti prejemaajo finančno podporo.

##### Nizozemska

0 % NSS v lasti javnih oblasti, vsa so v lasti registriranih stanovanjskih združenj in skladov. Stanovanjska združenja pridobijo priznan status v skladu s pravilnikom o socialnem najemnem sektorju, njihove aktivnosti pa nadzira ministrstvo za stanovanja, soseske in integracijo. Te organizacije morajo delovati izključno v interesu neprofitnih stanovanj in v zvezi s tem imajo nekaj diskrecijskih pravic.

### Norveška

4 % NSS je v lasti občin, preostala so v lasti zadrug (za 10 % zadružnih stanovanj imajo občine pravico nominacije uporabnikov) in neprofitnih organizacij. Dogovor o financiranju vsebuje pravico občin, da v določenem obsegu izberejo gospodinjstva, ki bodo najela oziroma kupila stanovanje na osnovi jasnih kriterijev. Nekateri stanovanjski projekti vključujejo tudi nego in te vodijo neprofitne organizacije. Če občine ugotovijo potrebo po takih projektih, jih lahko delno sofinancirajo z javnimi dotacijami.

### Velika Britanija

45 % NSS je v lasti lokalnih oblasti (od tega polovico teh tudi upravljajo), 55 % jih je v lasti in upravljanju neodvisnih stanovanjskih organizacij (stanovanjskih združenj). Stanovanjske organizacije se za priznanje registrirajo pri uradu za storitve za najemnike, to je nujni pogoj tudi glede na druge zakonske in administrativne zahteve (financiranje, oblika upravljanja). Stanovanjska združenja so neodvisna telesa, od katerih se pričakuje in zahteva, da nudijo podporo lokalnim oblastem pri zagotavljanju stanovanj. Če pridobijo javno financiranje na podlagi javne finančne sheme, morajo izpolnjevati tudi druge zahteve.

## 5 Financiranje NSS

Financiranje NSS zadeva dve ravni: začetno investicijo (zidava novih stanovanj) in tekoče stroške (delovanje, vzdrževanje in prenova). Ker se stroški začetne investicije posameznega projekta izražajo tudi v višini najemnine za stanovanja, so javne finančne sheme pogosto usmerjene h kritju oziroma nižanju dela stroškov začetne investicije in s tem k nižanju najemnine pod raven tržne najemnine. Po oceni CECODHAS znaša povprečna višina najemnine v neprofitnem stanovanju naslednji odstotek povprečne tržne najemnine: v Nemčiji 78 %, v Belgiji 43,5 %, v Avstriji 81 % za stare in 77 % za nove najemnine (CECODHAS, 2012, str. 40–77).

Javne finančne sheme so pogosto namenjene tudi spodbujanju siceršnjega razvoja na stanovanjskem področju (socialne inovacije, energetska učinkovitost itd.) in delujejo v vlogi proaktivne politike, saj postavljajo razvojne standarde in spodbujajo ponudnike k uveljavljanju teh standardov.

Financiranje NSS s strani javnih oblasti nastopa v več oblikah, tako kot pri drugih dejavnostih. Javne oblasti lahko financirajo organizacijo ali pa le izbran storitveni program (programsko financiranje) oziroma posamezen projekt (projektno financiranje). V zadnjem desetletju je vse več financiranja konkretnega projekta NSS. Na stanovanjskem področju pa je močno prisotno tudi dodatno ločevanje subvencij – in sicer na objektivne in subjektivne. Objektivne subvencije so namenjene določenemu

gradbenemu objektu in so vezane na ta objekt; konkretno – subvencija ali dotacija za neki objekt bo pripela k nižjim stroškom investicije in uporabe objekta in bo koristila vsem, ki bodo ta objekt uporabljali (najemnika, stroški vzdrževanja, prenove). Subjektivne subvencije pa so namenjene subjektom – to je posameznikom in gospodinjstvom; na stanovanjskem področju so običajne subvencije najemnine, subvencije obresti kredita za nakup itd., s čimer se gospodinjstvu niža breme stanovanjskih stroškov neposredno.

Javne finančne sheme imajo različne vsebine:

- javne finančne sheme vključujejo dotacije in ugodna posojila (nizka obrestna mera, dolgo dospelje) za kritje stroškov zidave ter dotacije/subvencije za zniževanje obresti in odplačil; tovrstne sheme imajo v večini evropskih držav, vendar ne povsod (ni jih na primer na Nizozemskem, Norveškem in Švedskem);
- javne garancijske sheme (Belgija, Danska, Finska, Nizozemska);
- javno podprte varčevalne sheme, ki omogočijo, da se bančno posojilo pridobi pod ugodnejšimi pogoji (Avstrija, Francija);
- posojilne sheme s strani posebnih javnih kreditnih ustanov (Nemčija, Norveška).

Javne sheme obstajajo na vseh ravneh – državni, regijski, deželni ali občinski. Te sheme so deloma medsebojno neodvisne, v nekaterih državah so dostopne hkrati in jih je pri konkretnem projektu mogoče povezovati. Razlike med državami so velikanske, delež javnih posojil v finančni konstrukciji novega stanovanjskega projekta po evropskih državah in projektih močno variira – Polacek idr. (2011) ocenjujejo razpon od 7 do 100 %. V preglednici 2 je za evropske države podan pregled javnega sofinanciranja NSS glede na različne vire in oblike, za katere lahko kandidirajo ponudniki NSS.

V skoraj vseh državah se projekti NSS financirajo iz več različnih virov. Ob javnih sredstvih so to še običajna bančna posojila, javne garancije/posojila, lastna sredstva ponudnika in ponekod tudi prispevki uporabnikov (najemnikov/lastnikov). Financiranje projektov NSS se nanaša na novogradnjo, pogosto pa tudi na prenovo/rekonstrukcijo, s čimer se začne nov gospodarski ciklus prenovljenih stanovanj.

### Avstrija

Zvezne dežele oblikujejo stanovanjske razvojne sheme, ki vključujejo ugodna posojila in neodplačne dotacije (v povprečju okoli 50 % začetnega stroška zidave). Preostalih 50 % stroška zidave pokrijejo s kombinacijo lastnih virov ponudnika, bančnih posojil in včasih tudi lastnega vložka prihodnjih najemnikov (ta sredstva so obravnavana podobno kot bančna posojila).



Preglednica 2: Vrste javne podpore pri financiranju socialnih stanovanj

država	direktno iz občinskega/ lokalnega proračuna	nepovratna sredstva (dotacija/grant)	javna posojila	subvencioniranje obrestne mere	javna jamstva
Avstrija		iz stanovanjskih razvojnih shem zveznih dežel	iz stanovanjskih razvojnih shem zveznih dežel		
Belgija		iz regije			iz regije
Bolgarija*	X				
Ciper			od korporacije za financiranje stanovanj		
Češka republika	X	iz državnega sklada za stanovanjski razvoj, ki je trenutno ukinjen			
Danska			od občine		od občine
Finska				od ARA – finski center za financiranje in razvoj stanovanj	od ARA – finski center za financiranje in razvoj stanovanj
Francija		od državnih in/ali lokalnih organov	od CDC prek Livret A (varčevalni sklad z definirano obrestno mero, neobdavčen)		
Nemčija				od zvezne države in/ali dežel	
Grčija**		vladna			
Irska			od lokalnih oblasti		
Italija		iz regije za subvencionirana stanovanj		iz regije, za oskrbovana stanovanja	
Latvija	X				
Litva	X	transferji iz državnega proračuna			
Luksemburg		od države			
Malta		od stanovanjskih organov			
Nizozemska					iz centralne vlade
Portugalska		iz centralne vlade s sofinanciranjem lokalnih organov	iz centralne vlade s sofinanciranjem lokalnih organov		
Romunija	X	transferji iz državnega proračuna			
Slovaška		iz državnega sklada za razvoj stanovanj			
Slovenija	v primeru občinskih stanovanj	iz Stanovanjskega sklada Republike Slovenije			
Španija		dopolnilno financiranje od regionalnih oblasti		iz centralne vlade	iz centralne vlade
Švedska					
Velika Britanija		od vlade			

Opombe:

\* Brez investicij v javna stanovanja v zadnjih 20 letih.

\*\* OEK je neodvisno javno telo, ki je financirano s prispevki delavcev in zaposlenih.

Vir: povzeto po Pittini in Laino (2011, str. 26).

**Danska**

91 % stroška zidave pokrije posojilo, zavarovano s hipoteko (trenutno posojilo na 30 let s spremenljivo obrestno mero; občina prispeva začetnih 7 % stroška, ki predstavlja brezobrestni osnovni kapital, 2 % pa pokrijejo pologi prihodnjih najemnikov. Poleg tega občina jamči za del bančnega posojila nad 65 % vrednosti začetnega gradbenega stroška. Aktiven je tudi nacionalni gradbeni sklad (vanj se steka del najemnine, ki preostane po tem, ko je po 30 letih bančno posojilo poplačano, iz teh sredstev sklad krije vzdrževanje in po letu 2006 tudi delno financira projekte NSS).

**Francija**

76,5 % stroška pokrije Livret A (varčevalna shema gospodinjstev), 3 % državna subvencija, 2,5 % pa dotacije in poceni posojila (iz prispevkov delodajalcev, pod imenom »1odstotno stanovanje«).

**Nemčija**

Posojila za novogradnjo subvencionirajo država in zvezne dežele (raven subvencij je odvisna od velikosti stanovanj, lokacije in dohodkov gospodinjstev).

**Nizozemska**

Stanovanjske organizacije same krijejo vložek s svojimi sredstvi (imajo veliko premoženje, ki so ga nakopičile skozi zgodovino, in ogromen sklad stanovanj).

**Norveška**

Državna stanovanjska banka daje ugodna posojila za gradnjo stanovanj za ranljive skupine.

**Velika Britanija**

Novi projekti se financirajo s kombinacijo lastnih sredstev stanovanjskih združenj, z državnimi dotacijami (njihov delež je znašal 35–45 % pred krizo leta 2007, po njej se je zaradi podražitve bančnih posojil dvignil na 45–60 %) in zasebnih virov (bančna posojila in sredstva s finančnih trgov).

## 6 Dodeljevanje stanovanj, pogoji in kriteriji za uporabnike stanovanj

Pogoji in kriteriji za uporabnike stanovanj so določeni na različne načine, običajno s kombinacijo različnih predpisov in mehanizmov.

**Upravičenost (ang. *eligibility*)**

Upravičenost do stanovanja je skoraj povsod pogojena z višino dohodka, razen na Danskem in Švedskem, kjer dohodkovnih omejitev za dostop do socialnega oziroma javnega stanovanja ni. Poleg dohodka je običajen še kriterij potrebe. Dohodkovna zgornja meja je določena ali v »stanovanjskem

zakonu« ali v razvojni shemi oziroma shemi subvencioniranja projekta (Avstrija, Belgija, Finska, Francija, Nemčija). Dohodkovne zgornje meje se v nekaterih državah razlikujejo po regijah (Avstrija), občinah in razvojnih shemah (Avstrija).

**Čakalne liste in prednostni kriteriji**

Čakalne liste delno obstajajo v kombinaciji s sistemom določanja prednosti glede na potrebe. Pripravljajo jih ponudniki sami in/ali javna telesa, kot so občine, in obstajajo v vseh državah. Sistemi za določanja prednosti vsebujejo še kriterije, kot so dohodek, brezdomstvo, tveganje deložacije, stanovanjske razmere (nezdravo in neprimerno stanovanje, prenaseljenost) mentalni/fizični hendikep, starost itd. Te kriterije upoštevajo na različnih ravneh: javne oblasti, komisije, ponudniki stanovanj. V Veliki Britaniji in Franciji nacionalna zakonodaja zavezuje lokalne oblasti/regije, da morajo oblikovati in voditi te sisteme, medtem ko v Avstriji to počne ponudnik stanovanj. Ponekod so med prednostne kriterije uvrščene tudi pomembne poklicne skupine (na primer zdravniki in medicinske sestre na Norveškem).

**Pravica občin do imenovanja uporabnikov stanovanj**

V Avstriji, na Danskem, v Franciji, na Nizozemskem in Norveškem imajo občine (ali druga javna telesa) pravico, da lahko za določen delež stanovanj same določijo uporabnike s svojih seznamov.

## 7 Nadzor kakovosti

V ponudbi NSS se vprašanje zagotavljanja nadzora in kakovosti nanaša predvsem na štiri področja: 1. gradbena kakovost stanovanj (novogradnje in prenova), kar izhaja iz prostorske in okoljske zakonodaje; 2. razmerja med lastniki in uporabniki (najemniki), ki jih ureja civilno pravo; 3. način poslovanja in nadzor poslovanja, ki spadata na področje poslovne zakonodaje, ter 4. vprašanja razpoložljivosti in dostopnosti NSS kot strateška vprašanja nacionalne/lokalne stanovanjske politike.

Tako urejanje ponudbe NSS sega na različna zakonodajna področja. Glede na specifičnost urejanja pa obstajajo določila, ki veljajo za ves stanovanjski sektor, ter tudi taka, ki se nanašajo le na NSS in celo samo na posamezen projekt. Poleg tega se regulacija deli na del, ki je vsiljen, pravno zavezujoč in izvršljiv (predmet spremljanja, uradnega preverjanja, revidiranja, uradnega nadzora in sankcioniranja v primeru neizvajanja), ter del, ki je prostovoljen in stvar prostovoljne zaveze in samoregulacije (na primer v primeru članskih organizacij, kot so zadruga, strokovna in poklicna združenja), pri katerih obstaja zaveza članstva, njegova soodgovornost in vpliv na delovanje organizacije.

Upoštevač te različne dimenzije obstajajo pri ponudbi NSS zelo različni mehanizmi in vzvodi zagotavljanja nadzora nad kakovostjo, pri čemer se odgovornost deli med različne akterje in ravni.

Za NSS velja osnovni okvir gradbene zakonodaje, določb o razmerju med lastnikom in najemnikom in poslovne zakonodaje, kar je v splošnem določeno na nacionalni ravni in je predmet javnega nadzora skozi parlamentarne postopke sprejemanja zakonodaje ter konzultacije različnih akterjev in skupin. Natančnejša določila so pogosto predmet regulacije na nižjih ozemeljskih in upravnih ravneh ter med drugimi subjekti. Obstajajo tudi številni vzorci kontrolnih mehanizmov, od formalnih sankcij v primeru neizvajanja določil (na primer izbris ponudnika iz registra) do oblik soodločanja uporabnikov in drugih déležnikov.

Gradbena regulativa zadeva predvsem tehnične standarde zgradb in stanovanj, vključno z energetske učinkovitostjo. Tovrstna primernost stanovanj je povsod nujen pogoj za ponudnika NSS, dodatne zahteve (na primer tip gradnje, velikost stanovanj – **zgornja in spodnja meja** –, **vklučenost v stanovanjske soseske** itd.) pa so predmet bolj specifične regulacije, ki se nanaša na opredelitev zmerne kakovosti in cenovne dosegljivosti. Raven NSS naj ne bi bila nižja od povprečne stanovanjske ravni v državi, da se s tem preprečita stigmatizacija in družbena izključenost (UN/ECE, 2006: 91).

Razmerje med stanodajalcem in najemnikom zadeva vprašanje najemnikove varne uporabe stanovanja, kar vključuje tudi stanodajalčeve obveze glede vzdrževanja in popravil, preglednosti stroškov, skrbi za nemoteno uporabo stanovanja, ter obveznosti najemnikov, da skrbijo za določene dele stavb in najemna stanovanja, da se primerno vedejo do sosedov in izpolnjujejo svoje finančne obveznosti.

Nadzor kakovosti tako določajo kombinacije različnih dejavnikov, zlasti obvezujoče nacionalne zakonodaje, posebna pravila za NSS, določila finančnih shem (pogojevane podpore) in v primeru zasebnih ponudnikov (na primer članskih organizacij) tudi interna določila in zahteve. Medtem ko zunanji nadzor zahteva višjo stopnjo standardizacije kakovosti, interni z večjo prisotnostjo in aktivnostjo članstva (uporabnikov) samodejno opravlja del tega nadzora.

## 8 Sklep

V članku smo obravnavali sistemske pogoje in spodbude za neprofitno stanovanjsko oskrbo v prostoru Evropske unije. Med izhodišči za obravnavo neprofitne stanovanjske oskrbe v prostoru sodobne Evropske unije smo poudarili velike poj-

movne, organizacijske in konceptualne razlike. Ob razlikah se kaže skupni trend, da se je zmanjšala vloga države/lokalnih oblasti kot neposrednega ponudnika neprofitnih stanovanj, okrepila pa se je njena/njihova posredna vloga pri organizaciji oziroma omogočanju oskrbe (tako imenovani prehod iz »providing« v »enabling« ). Medtem ko se je položaj drugih zasebnih ponudnikov neprofitnega stanovanja okrepil, je država razvijala regulativno in podporno/nadzorno vlogo. V zadnjih desetletjih se ponovno kažejo povečane potrebe po neprofitnih stanovanjih, na kar se v evropskih državah odzivajo z iskanjem novih rešitev, med katerimi imajo pomembno vlogo nove organizacijske oblike sodelovanja z zasebnim sektorjem in organizacijami različnih tipov.

Osnovni vzorec neprofitne stanovanjske oskrbe je, da javne oblasti sprejemajo odgovornost za to, da je ponudba primerno organizirana ter da so različni déležniki primerno povezani in usklajeni pri pripravi in izvedbi konkretnih neprofitnih stanovanjskih projektov. Tak celoviti sistem sodelovanja različnih akterjev zahteva visoko stopnjo koordinacije, kar se običajno udejanji s sprejetimi razvojnimi stanovanjskimi shemami, ki so podlaga za javne razpise, v okviru katerih kandidirajo konkretni ponudniki s svojimi konkretnimi neprofitnimi stanovanjskimi projekti. Oblikovanje razvojnih stanovanjskih shem v povezavi z javnimi finančnimi shemami najpogosteje poteka v pristojnosti državne ali regionalne ravni, ki tako za stanovanjske projekte oblikuje pogoje, pravila in sistemske spodbude (davčne olajšave, subvencije, dotacije, posojila, garancije).

Pomemben del je financiranje neprofitnih stanovanjskih shem, ki ima dva dela: začetno investicijo (zidava novih stanovanj) in tekoče stroške (delovanje, vzdrževanje in prenova). Ker se stroški začetne investicije konkretnega projekta izražajo tudi v višini najemnine za ta stanovanja, so javne finančne sheme pogosto usmerjene h kritju oziroma nižanju dela stroškov začetne investicije in s tem k nižanju najemnine pod raven tržne. Povprečna višina najemnine v neprofitnem stanovanju tako predstavlja naslednji odstotek povprečne tržne najemnine: v Nemčiji 78 %, v Belgiji 43,5 %, v Avstriji 81 % za stare in 77 % za nove najemnine (Pittini in Laino, 2012, str. 40–77). Javne finančne sheme so pogosto namenjene tudi spodbujanju siceršnjega razvoja na stanovanjskem področju (**družbene inovacije**, energetska učinkovitost itd.) in imajo vlogo proaktivne politike, saj postavljajo razvojne standarde in spodbujajo ponudnike k uveljavljanju teh.

V uporabni raziskavi za potrebe MOL (Mandič in drugi, 2012), katere namen je bila ocenitev možnosti za povečanje ponudbe neprofitnih najemnih stanovanj v MOL, smo na podlagi predstavljenega pregleda pripravili priporočila. Pri tem smo tudi ocenili, koliko bi bili upravičenci do neprofitnih stanovanj in bivalnih enot pripravljeni in finančno zmožni

sprejeti konkretne nove rešitve, upoštevajoč socialno vzdržnost najemnih razmerij. Nove rešitve dostopa do stanovanja smo preverjali z metodo vinjet in ugotovili dokajšnjo sprejemljivost za prosilce socialnih stanovanj (Mandič in Filipovič Hrast, 2015). Oblikovali smo dve ključni priporočili. Prvo je, da bi bilo koristno vpeljati več testiranih novosti, vendar pa tudi njihovo selektivno uporabo, da bi ljudje imeli možnost izbire in optimalne izrabe razpoložljivih virov. Drugo priporočilo je širitev kroga ponudnikov neprofitnih stanovanj. Menimo, da bi JSS MOL in Stanovanjski sklad Republike Slovenije morala začeli podpirati neprofitne stanovanjske projekte z možnostjo udeležbe različnih deležnikov, še posebej zagon konkretne stanovanjske zadruga kot demonstracijskega primera.

.....  
Dr. Srna Mandič

Univerza v Ljubljani, Fakulteta za družbene vede, Ljubljana, Slovenija  
E-pošta: srna.mandic@fdv.uni-lj.si

## Viri in literatura

Clapham, D. (ur.) (1996): *Housing privatization in Eastern Europe. Westport*. London, Greenwood Press.

Mandič, S. (1990): Stanovanjske zadruga: ena od organizacijskih oblik neprofitne stanovanjske preskrbe. *Teorija in praksa*, 28 (12): 1479–1486.

Mandič, S. (1996): *Stanovanje in država*. Ljubljana, Znanstveno in publicistično središče, 1996.

Mandič, S., Filipovič Hrast, M., Mrzel, M., Rozman, T. (2012): *Kako izboljšati ponudbo najemnih stanovanj v mestni občini Ljubljana: končno poročilo*. Ljubljana, Univerza v Ljubljani, Fakulteta za družbene vede.

Pittini, A., Laino, E. (2011): *Housing Europe Review – The nuts and bolts of European social housing observatory*. Bruselj, CECODHAS Housing Europe.

Polacek, R., McDavid, D., Fernandez, J., Matosevic, T., Penn, H., Korintus, M., Verheyde, M. (2011): *Study on social services of general interest*. Final report. Brussels, European Commission, Directorate General for Employment, Social Affairs and Inclusion. Dostopno na: <http://eprints.lse.ac.uk/43342/>.

Schmidt, S. (1989): Convergence Theory, Labour Movements, and Corporatism: The Case of Housing. *Scandinavian Housing and Planning Research*, 6(2), str. 83–102.

Sendi, R. (2008): Affordable housing in Slovenia. *Affordable housing: an international perspective 2008*, str. 135–141.

Struyk, R (1996): Economic restructuring of the former Soviet bloc: the case of housing. Aldershot: Avebury.

Turner, B., Hegedus, J., Tosics, I. (ur.) (1992): *The Reform of Housing in Eastern Europe and the Soviet Union*. London in New York: Routledge.

United Nations Centre for Human Settlements, Innovative and Effective Approaches to Housing. Dostopno na: <http://www.unhabitat.org/pmss/listItemDetails.aspx?publicationID=1475>.