



REPUBLIKA SLOVENIJA
DRŽAVNI ZBOR

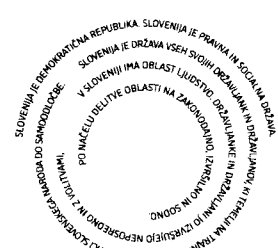
Poslanska skupina Pozitivna Slovenija

Šubičeva ulica 4, 1000 Ljubljana

t: 01 478 95 69, f: 01 478 95 84, e: ps-ps@dz-rs.si, www.dz-rs.si

DRŽAVNI ZBOR REPUBLIKE SLOVENIJE

Prejeto:	22-02-2013	
Šifra:	412-01/13-211	
Povezava:		
EPA:	1014-VI	EU:
Sign. zn.:		
Kratica:		



Ljubljana, 22.2.2013

g. Jakob Presečnik
podpredsednik Državnega zbora

Na podlagi 88. člena Ustave Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97, 66/00, 24/03 69/04, 68/06), 19. člena Zakona o poslancih (Uradni list RS, št. 112/05 - uradno prečiščeno besedilo, 20/06 - ZNOJF-1, 109/08 in 39/11) ter 114. Poslovnika Državnega zbora Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 92/07 - uradno prečiščeno besedilo, 105/10) vlagava podpisani poslanki

**PREDLOG ZAKONA O DOPOLNITVI
ZAKONA O JAVNIH SKLADIH,**

ki vam ga pošiljava v obravnavo na podlagi 114. člena in 142. Poslovnika Državnega zbora.

Državnemu zboru predlagava, da se Predlog zakona o dopolnitvi Zakona o javnih skladih obravnava po skrajšanem postopku, ker gre za manjšo dopolnitev.

Na sejah Državnega zbora RS in na sejah matičnega delovnega telesa bova sodelovali obe podpisani poslanki.

Saša Kos
Alenka Pavlič

Priloga:

- predlog zakona

PREDLOG ZAKONA O DOPOLNITVI ZAKONA O JAVNIH SKLADIH

I. UVOD

1. OCENA STANJA IN RAZLOGI ZA SPREJEM ZAKONA

V Sloveniji smo od leta 2000 do 2011 zgradili 82.597 stanovanj od katerih je velika večina lastniških stanovanj – v letih od 2005 do 2011 se je v Sloveniji zgradilo samo 4.243 neprofitnih ali namenskih najemnih stanovanj. Glede na podatke Statističnega urada Republike Slovenije (1. 1. 2011) je v Sloveniji kar 77 % naseljenih stanovanj, ki so lastniška, kar pomeni, da so v njih bivala gospodinjstva, katerih je bil vsaj en član lastnik stanovanja. V takih stanovanjih je prebivalo 1.646.400 prebivalcev. Drugi največji delež naseljenih stanovanj, 14 %, so predstavljala naseljena stanovanja z drugim tipom lastništva ali t.i. uporabniška stanovanja. To so stanovanja, v katerih nihče od stanovalcev, ki stanovanje uporabljajo, ni lastnik, hkrati pa stanovanje ni najemno, saj so lahko lastniki takih stanovanj sorodniki, prijatelji ali druge osebe. V takih stanovanjih je prebivalo 190.638 prebivalcev. Stanovanj, ki so bila v najemu, je bilo med naseljenimi stanovanji 9 %, v EU 26,5 % po podatkih Eurostata. V njih je prebivalo 146.253 prebivalcev, in sicer v 69.166 gospodinjstvih. Najemnih stanovanj je več vrst: neprofitna, tržna, službena ali namenska (za upokojence). Največ je bilo neprofitnih najemnih stanovanj, in sicer 42.666 oziroma 70 %, v njih pa je prebivalo 102.913 prebivalcev ali 47.288 (5,8 %) gospodinjstev.

Zaskrbljujoč je tudi podatek o deležu gospodinjstev, ki živijo v stanovanjih, ki so v slabem stanju. V obdobju od leta 2005 do 2010 je delež lastniških naseljenih stanovanj, ki so po mnenju lastnikov v slabem stanju, naraslo iz 18 % leta 2005 na 33% leta 2010, od tega so v najslabšem stanju lastniška stanovanja, katerih lastniki so stari nad 65 let.

Tretji pomemben podatek, ki se ravno tako navezuje na predlog sprememb in dopolnitev Zakona o javnih skladih, je tudi podatek, da je leta 2010 več kot 60 % slovenskih mladih, starih od 18 do 34 let, živelo z vsaj enim od staršev; evropsko povprečje je znašalo nekoliko manj kot 50 %. Najmanj mladih, živečih s starši, so zabeležili na Danskem (17,7 %), največ pa na Slovaškem (71,4 %). Tudi če se mladi odselijo od doma, so velikokrat odvisni od staršev. Med mladimi, katerih najstarejši član gospodinjstva je leta 2010 sodil v starostno skupino 18 – 34 let, je bilo namreč 40 % lastnikov stanovanja, 15,5 % najemnikov, skoraj 45 % pa je bilo uporabnikov, kar pomeni, da niso bili lastniki, za uporabo stanovanja pa istočasno niso plačevali najemnine. Največkrat je šlo za stanovanja v dvostanovanjski hiši, ki si jo delijo s starši.

Po podatkih Eurostata pa je kar 44 % slovenskih mladih, starih med 25. in 34. letom, v letu 2011 živelo pri vsaj enem od staršev, na primer na Danskem 1,9 %, v Avstriji 23,9 %, na Švedskem in Finskem 4,1 %, v Nemčiji 14,7 % in največ na Slovaškem 56,4 %.

Mladi v Sloveniji si s prihodki, ki jih v povprečju prejemajo, lastniško ali najemniško stanovanje težko privoščijo, zato je še toliko bolj pomembno, da se poveča fond neprofitnih najemnih stanovanj z nizko najemnino, saj se bodo le tako, ob dejstvu, da bo potrebno z različnimi ukrepi znižati brezposelnost med mladimi, mladi bistveno prej osamosvojili, kar ima različne pozitivne učinke na mladega kot posameznika in tudi na samo družbo.

Predlog Zakona o dopolnitvi Zakona o javnih skladih je tako samo eden izmed ukrepov, ki bi omogočal povečanje fonda neprofitnih najemnih stanovanj. Že leta 2008 je bila ob sprejemanju popravkov zakona o javnih skladih dana pobuda, da bi se tudi v bodoče javni skladi delili na nepremičninske in finančne sklade ter posledično imeli tudi različne možnost zadolževanja. Dejstvo je, da imajo nepremičninski skladi za razliko od ostalih javnih skladov možnost zavarovanja posojil z nepremičninami in zato ne potrebujejo poroštev države ali lokalnih skupnosti. Prav tako posojila porabljajo namensko za nove investicije (konkretno: stanovanjski skladi za gradnjo ali nakup stanovanj, od katerih pobirajo najemnino, s katero lahko odplačujejo posojila).

Predvsem v urbanih središčih, kjer tudi delujejo lokalni stanovanjski skladi, se kaže velik primanjkljaj neprofitnih najemnih stanovanj. Gospodarska kriza zmanjšuje kupno moč prebivalcev z nizkimi dohodki in s tem povečuje njihovo odvisnost od javne pomoči pri reševanju stanovanjskih vprašanj.

Po anketa, ki jo je konec leta 2011 izvedel nacionalni stanovanjski sklad in je zajela vse občine v Sloveniji, je pokazala, da bi v državi potrebovali več kot 8000 najemnih neprofitnih stanovanj. Več kot 3700 neprofitnih stanovanj bi potrebovali v osrednji Sloveniji, 1300 v savinjski regiji, 770 v podravski, skoraj 600 v gorenjski. Več kot polovico potreb so zaznali v mestnih občinah, skupaj 5540, od tega 3300 v Ljubljani, 500 v Mariboru, 479 v Celju, 350 v Velenju, skoraj 200 v Novi Gorici.

Ponudba praznih stanovanj, ki so trenutno na trgu, ni le cenovno, temveč tudi funkcionalno neustrezna za potrebe iskalcev stanovanj (mladi, mlade družine, starejši s še vedno nerešenim stanovanjskim vprašanjem). Pripravljeni so že nekateri projekti, ki bi ponujali tako funkcionalno kot cenovno primernejša stanovanja, vendar potrebujejo vsaj delnega financerja. Predvsem lokalni stanovanjski skladi, katerih osnovni namen je oddaja neprofitnih stanovanj v najem, imajo zaradi administrativno določene neprofitne najemnine omejene lastne prihodke. Prav tako zaradi omejitev porabe ne morejo računati na večji delež iz občinskih proračunov oz. na sofinanciranje Stanovanjskega sklada RS, ker le-ta za to dejavnost usmerja zgolj sredstva državnega proračuna.

Povečano investiranje stanovanjskih skladov, če bi se lahko zadolževali več kot 10 % vrednosti kapitala, bi pozitivno vplivalo na gospodarsko rast in omogočalo tudi nadaljnji obstoj gradbeništva ter z njim povezanih dejavnosti.

2. CILJI, NAČELA IN POGLOVITNE REŠITVE PREDLOGA ZAKONA

2.1 Cilji in načela

Temeljni cilj je omogočiti povečanje ponudbe neprofitnih najemnih stanovanj ter s tem omogočiti ugodnejši, lažji in hitrejši dostop do neprofitnih najemnih stanovanj državljanom in državljanom Republike Slovenije, predvsem mladi generaciji.

2.2 Poglavitne rešitve predloga zakona

Zakon o javnih skladih (Ur. l. RS, št. 77/2008 in 8/2010 - ZSKZ-B) je ukinil specifičen položaj nepremičninskih (stanovanjskih) skladov in uveljavil dopustnost zadolževanja za vse javne sklade le do 10 % kapitala javnega sklada ali do 10 % skupnih prihodkov javnega sklada v preteklem poslovnem letu. Ta sprememba se je v teh letih za velike

javne nepremičninske (stanovanjske) sklade izkazala za omejujočo določbo pri investiranju v nova stanovanja, saj je povpraševanje po neprofitnih najemnih stanovanjih še vedno bistveno višje, kot je ponudba teh stanovanj.

Na stanovanjskem področju v tujini delujejo zelo različni subjekti z zelo različno organiziranostjo. Po razpoložljivih podatkih je tipična raven zadolžitve za projekte gradnje socialnih stanovanj v Avstriji med 50 in 70 %, v Švici okoli 70 % in v Franciji okoli 75 %.¹ Visoka stopnja finančnega vzvoda nosilec neprofitne stanovanjske oskrbe omogoča, da lastna sredstva dopolnjujejo z dolžniškimi viri in na ta način zagotavljajo večji obseg novozgrajenih stanovanj, kot bi jih v primeru, če bi bila prisiljena celotno naložbo izpeljati s pomočjo lastnih virov.

Dejstvo je, da je edina realna možnost večjega investiranja nepremičninskih javnih skladov dodatno dolgoročno zadolževanje, za katerega ne bi potrebovali poročta lokalne skupnosti, saj imajo nepremičninski javni skladi zadosten potencial lastnih nepremičnin. Povečanje zadolževanja zagovarja tudi združenje stanovanjskih skladov znotraj Gospodarske zbornice Slovenije, ki ocenjuje, da mora biti stopnja zadolževanja večja, tudi zato, ker imajo skladi za jamstvo nepremičnine.

Tako ima na primer največji lokalni stanovanjski (nepremičninski) sklad v Sloveniji, Javni stanovanjski sklad MOL, namenskega premoženja po stanju 31. 12. 2011 kar 190.939.721 EUR in ga predstavljajo nepremičnine (stanovanja). Njihova zadolženost na osnovi prejšnjega zakona je bila konec preteklega leta 18,0 % in je bila za 1,3 % točke manjša kot leta 2010.

Poglavitna rešitev je, da se uvede delitev javnih skladov na nepremičninske (stanovanjske) sklade (vrednost nepremičnin je večja od 90 % kapitala) na eni strani in druge javne sklade, s čimer bi se nepremičninskim (stanovanjskim) javnim skladom dovolilo zadolževanje do 50 % kapitala javnega sklada oziroma 70 % kapitala javnega sklada, če je ročnost posojila nad 30 let in do 2 % obrestni meri.

S tem bi se omogočilo večjo ponudbo neprofitnih najemnih stanovanj, s čimer bi se povečevalo blagostanje državljanov in državljanek, saj je primerno stanovanje ena od osnovnih človekovih pravic. Hkrati bi to omogočalo investicijsko dejavnost, ne da bi neposredno bremenilo države oz. lokalnih skupnosti.

Vir za poplačilo povečanih obveznosti iz naslova zadolžitve bi bile neprofitne najemnine. Skladno s Stanovanjskim zakonom (Ur. l. RS, št. 69/2003, 18/2004 - ZVKSES, 47/2006 - ZEN, 9/2007 - Odl.US: P-31/06-4, 18/2007 - Skl.US: U-I-70/04-18, 45/2008 - ZVEtL, 57/2008, 90/2009 - Odl.US: U-I-128/08-23, Up-933/08-18, 62/2010 - ZUPJS, 56/2011- Odl.US: U-I-255/09-14, 87/2011, 40/2012 - ZUJF) neprofitna stanovanjska najemnina letno znaša 4,67 % točkovne (administrativne) vrednosti stanovanja (vrednost, ki približno ustreza vrednosti opravljenih gradbenih in obrtniških del pri novogradnji) in vsebuje naslednje elemente: 1,1 % od vrednosti za vzdrževanje, 0,4 % za upravljanje, 1,67 % amortizacije in 1,5 % stroškov financiranja.

Razpoložljiva sredstva za poplačilo posojil iz naslova najemnin zmanjšujejo elementi najemnine, ki predstavljajo dejanski odtok denarnih sredstev - stroški upravljanja (0,4

¹CECODHAS: Financing Social Housing after the Economic Crisis. Proceedings of the CECODHAS Seminar. Brussels, 2009.

%) in vzdrževanja. V okviru projektne naloge *Elementi neprofitne najemnine in njihovi deleži glede na vrednost stanovanja (2003)*² so natančno ocenjeni stroški in dinamika vzdrževanja v življenjski dobi stavbe. Ker slednji v pretežni meri nastajajo v kasnejšem delu življenjske dobe nepremičnin, prav zamik v dinamiki vzdrževanja omogoča večji obseg razpoložljivih sredstev iz naslova neprofitnih najemnin v zgodnejšem obdobju življenjske dobe stanovanj. Izračunan obseg zadolžitve (izražen v vrednosti gradbeno obrtniških del), upošteva dejansko dinamiko vzdrževanja ob različnih ročnostih in obrestnih merah na posojila,³ je prikazan v Tabeli 1.

Tabela 1: Obseg zadolžitve (izražen v vrednosti gradbeno obrtniških del) ob različnih ročnostih in obrestnih merah na posojila ter upošteva dejansko dinamiko vzdrževanja

Posojilo (% točkovne vrednosti stanovanj*)	Ročnost posojila v letih						
	10	15	20	25	30	40	50
Višina obrestne mere							
1,4 %	32,1	45,8	47,3	57,8	62,8	68,0	79,0
2 %	31,1	43,8	45,2	54,4	58,7	63,2	71,7
3 %	29,6	40,8	42,0	49,4	52,7	56,1	61,8
4 %	28,3	38,1	39,1	45,0	47,7	50,3	54,0

*Ustreza vrednosti GOI pri novogradnji

Izračunani obsegi zadolžitve kažejo, da imajo stanovanjski skladi iz naslova neprofitnih najemnin še precej rezerve v zadolževanju, ki bi bilo vzdržno z vidika ustvarjenega denarnega toka. Pri 30 do 50 letnih ročnostih posojil se to giblje najpogosteje med 50 in 70 % GOI vrednosti naložb. Ker bi bila zavarovanja posojil s hipotekami na nepremično premoženje, ki je že v lasti skladov, ne bi bila potrebna niti poroštva.

3. PRIKAZ UREDITVE V DRUGIH PRAVNIH SISTEMIH IN PRILAGOJENOSTI PREDLAGANE UREDITVE PRAVU EU

a) Prikaz ureditve v drugih pravnih sistemih

Na stanovanjskem področju v tujini delujejo zelo različni subjekti z zelo različno organiziranostjo. Po razpoložljivih podatkih je tipična raven zadolžitve za projekte gradnje socialnih stanovanj v Avstriji med 50 in 70 %, v Švici okoli 70 % in v Franciji okoli 75 %.⁴ Visoka stopnja finančnega vzvoda nosilec neprofitne stanovanjske oskrbe omogoča, da lastna sredstva dopolnjujejo z dolžniškimi viri in na ta način zagotavljajo večji obseg novozgrajenih stanovanj, kot bi jih v primeru, če bi bila prisiljena celotno naložbo izpeljati s pomočjo lastnih virov.

Avstrija je znana po visokem deležu javnih oziroma neprofitnih stanovanj, ki se zagotavljajo v veliki večini z neposrednimi subvencioniranjem stanovanjskih naložb, ki

²STANOVNIK, Tine, ZUPANČIČ, Dušan, BLAGANJE, Dušan, CIRMAN, Andreja, NAGODE, Petra, SRDIČ, Aleksander, ČEBUL, Sonja. *Elementi neprofitne najemnine in njihovi deleži glede na vrednost stanovanja*. Ljubljana: Ekonomska fakulteta, 2003.

³Stanovanjski sklad RS je nazadnje na razpisih ponujal posojila neprofitnim stanovanjskim organizacijam za potrebe gradnje stanovanj z ročnostjo do 25 let in obrestno mero EURIBOR + 0,3 %.

⁴CECODHAS: *Financing Social Housing after the Economic Crisis*. Proceedings of the CECODHAS Seminar. Brussels, 2009.

jih izvajajo neprofitna stanovanjska združenja, nekaj pa tudi občine in zasebniki. V Franciji bo nova vlada spodbujala gradnjo neprofitnih najemnih stanovanj tudi tako, da bo občinam brezplačno prepustila svoja zemljišča na katerih se bo gradilo neprofitna najemna stanovanja. V Švici se vlada v zadnjem času predvsem usmerja na neprofitne najemodajalce za prenovo in novogradnjo, katerim omogočajo ugodne kredite za najem stanovanj tistim gospodinjstvom, ki so v stiski, poleg tega pa se sistemsko spodbuja stanovanjske kooperative.

b) Prilagojenost predlagane ureditve pravu EU

Predlog zakona ni predmet usklajevanja s pravnim redom Evropske unije, saj le tega področja ne ureja.

4. OCENA FINANČNIH POSLEDIC PREDLOGA ZAKONA ZA DRŽAVNI PRORAČUN IN DRUGA JAVNA FINAČNA SREDSTVA

Na osnovi prikazane zmožnosti stanovanjskih skladov poravnati obveznosti tudi iz naslova povečane zadolžitve in obenem možnosti zavarovanja posojil z nepremičnim premoženjem sklada verjetnosti nastanka neposrednih finančnih posledic predlaganega zakona za državni proračun ni. Zato zagotovljenost sredstev v proračunu ni potrebna.

Učinek je zgolj posreden, saj se povečana zadolžitev stanovanjskih skladov odraža v povečani zadolžitvi v okviru konsolidirane bilance javnega sektorja. Sprememba zakona drugih posledic na javna finančna sredstva razen navedenih ne bo imela.

5. DRUGE POSLEDICE, KI JIH BO IMEL SPREJEM ZAKONA

Sprejem zakona, razen že omenjenih, ne bo imel drugih posledic.

6. RAZLOGI ZA SKRAJŠANI POSTOPEK

Gre za manj zahtevno dopolnitev zakona, zato na osnovi prvega odstavka 142. člena Poslovnika Državnega zbora Republike Slovenije predlagava obravnavo po skrajšanem postopku.

II. BESEDILO ČLENOV

1. člen

V Zakonu o javnih skladih (Ur. l. RS, št. 77/08, 8/10 - ZSKZ-B) se v 37. členu za drugim odstavkom doda novi tretji odstavek, ki se glasi:

"(3) Ne glede na določbe drugega odstavka tega člena je lahko obseg zadolževanja javnega sklada, ki je ustanovljen z namenom izvajanja stanovanjske politike ustanovitelja in upravljanja z nepremičninami ustanovitelja, največ do 50 % kapitala takšnega javnega sklada oz. 70 % kapitala javnega sklada, če je ročnost posojila nad 30 let in obrestna mera pod 2 %."

PREHODNE IN KONČNE DOLOČBE

2. člen

Javni skladi, ki so bili ustanovljeni z namenom izvajanja stanovanjske politike ustanovitelja in upravljanja z nepremičninami ustanovitelja in ki so se na podlagi Zakona o javnih skladih (Ur. l. RS, št. 22/2000) zadolžili v višjem obsegu kot to dopušča drugi odstavek 37. člena Zakona o javnih skladih (Ur. l. RS, št. 77/08, 8/10 - ZSKZ-B), se lahko po uveljavitvi tega zakona zadolžijo do višine, kot jo določa 1. člen tega zakona.

3. člen

Ta zakon začne veljati petnajsti dan po objavi v Uradnem listu Republike Slovenije.

III. OBRAZLOŽITEV ČLENOV

K 1. členu

V členu se določa dopustnost zadolževanja javnega sklada, ki je ustanovljen z namenom izvajanja stanovanjske politike ustanovitelja in upravljanje z nepremičninami ustanovitelja, le v odvisnosti od vrednosti kapitala, ker je nerealno, da bi bili prihodki v preteklem poslovnem letu večji od kapitala in razlikuje višino zadolževanja glede na ročnost in obrestno mero posojila.

K 2. členu

Ta člen določa prehodno obdobje glede dopustnosti višine zadolževanja oz. določa višino zadolžitve za javne sklade, ki so se zadolževali po veljavnih zakonih iz leta 2000 in 2008.

K 3. členu

Člen določa začetek veljavnosti zakona, ki začne veljati petnajsti dan po objavi v Uradnem listu.

IV. BESEDILO ČLENA, KI SE DOPOLNJUJE

37. člen

(zadolževanje)

(1) Javni sklad se sme zadolžiti samo zaradi izvajanja namena, zaradi katerega je bil ustanovljen, če je tako določeno v finančnem načrtu, ki ga je sprejel ustanovitelj, in skladno s tem zakonom in predpisi, ki urejajo javne finance.

(2) Če drug zakon ne določa drugače, skupni obseg zadolženosti javnega sklada ne sme preseči

– 10% kapitala javnega sklada, če so skupni prihodki javnega sklada v preteklem poslovnem letu manjši od kapitala javnega sklada, oziroma

– 10% skupnih prihodkov javnega sklada v preteklem poslovnem letu, če so skupni prihodki javnega sklada v preteklem poslovnem letu večji od kapitala javnega sklada.