

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

MOJCA ŠTRITOF-BRUS

**UPRAVLJANJE IN FINANCIRANJE
NEPREMIČNINSKIH STANOVANJSKI SKLADOV**

Primer Stanovanjskega sklada Republike Slovenije

magistrsko delo

Mentor: red. prof. dr. BOGOMIL FERFILA

Ljubljana, 2009

UPRAVLJANJE IN FINANCIRANJE NEPREMIČNINSKIH STANOVANJSKI SKLADOV

Primer Stanovanjskega sklada Republike Slovenije

POVZETEK

V magistrski nalogi bomo skušali znanstveni, strokovni in drugi zainteresirani javnosti orisati delovanje stanovanjskih nepremičninskih skladov oziroma njihovih približkov v slovenski in evropski ureditvi, z vidika delovanja javno pravnih oseb in zasebno pravnih oseb.

Skozi predstavitev delovanja in načrtov, na primeru edinega državnega stanovanjskega nepremičninskega sklada, Stanovanjskega sklada Republike Slovenije, javnega sklada, bomo opredelili smernice razvoja tega sklada in splošno ugotovili kateri model bi bil najbolj primeren. Pri tem se bomo oprli na veljavno zakonodajo javnih skladov in možnosti, ki prihajajo iz širšega prostora Evropske unije s področja javnih in zaprtih ter odprtih Skladov, kakor tudi na veljavno stanovanjsko zakonodajo, ki ureja področje stanovanjskih skladov z nekaterimi določbami.

KLJUČNE BESEDE

sklad, stanovanja, javni, nepremičnina, politika

**MANAGEMENT AND FINANCING
OF REAL-ESTATE HOUSING FUNDS**

**CASE OF
THE HOUSING FUND OF THE REPUBLIC OF SLOVENIA**

ABSTRACT

This master thesis presents to the scientific, professional and other interested public the place, the role, the purpose, and the significance of the housing real-estate funds and its variables in Slovene and European legislative framework from the point of its public and common interest performance and goals.

The overall presentation will be from theoretical and practical part supported by the case of The Housing Fund of the Republic of Slovenia, the only state owned public fund performing for almost two decades in the field of the housing policy. On the basis of the research results possible models of future role and development of his fund will be presented with critical distance and conclusions, using the legislative framework for public funds and housing policy.

KEY WORDS

Fund, Housing, Public, Real-estate, Policy

KAZALO VSEBINE:

1. UVOD	10
1.1 Opredelitev predmeta in namena magistrske naloge.....	10
1.2 Hipoteze	12
1.2.1 Splošna hipoteza	12
1.2.2 Delovne hipoteze	12
1.3 Metodologija dela in preučevanja	11
1.3.1 Struktura analize	13
1.4 Izvirni prispevek k razvoju politološke znanosti	14
2. UREDITEV DELOVANJA NEPREMIČNINSKIH SKLADOV NA RAVNI SLOVENIJE	17
2.1. Opredelitev koncepta stanovanjskega sklada kot nepremičninskega sklada	17
2.2. Opredelitev postopkov v zvezi z delovanjem nepremičninskih skladov	21
2.3. Reforma pravil delovanja nepremičninskih skladov	31
3. UREDITEV DELOVANJA NEPREMIČNINSKIH SKLADOV NA RAVNI EVROPSKE UNIJE	56
3.1. Opredelitev koncepta stanovanjskega sklada kot nepremičninskega sklada	56
3.2. Opredelitev postopkov v zvezi z delovanjem nepremičninskih skladov	67
3.3. Reforma pravil delovanja nepremičninskih skladov	79
3.4. Ureditev delovanja odprtih nepremičninskih skladov	83
4. PRIMERJAVA NEPREMIČNINSKIH SKLADOV V SLOVENIJI IN EVROPSKI UNIJI	85
4.1. Primerjava nepremičninskih skladov in ureditev javnih stanovanjskih politik ...	85
5. PREDSTAVITEV STANOVANJSKEGA SKLADA REPUBLIKE SLOVENIJE, JAVNEGA SKLADA	87
5.1. Predstavitev ustanovitve in delovanja skozi celotno obdobje	87
5.1.1. Pravni okvir ustanovitve in delovanja	87
5.1.2. Cilji poslovanja	91
5.1.3. Osnovni dejavnosti	91
5.1.4. Viri sredstev ob ustanovitvi leta 1991	92

5.1.5. Izvajanje Nacionalnega stanovanjskega programa	92
5.1.6. Organi poslovanja in notranja struktura Sklada	94
5.1.7. Pomembnejši mejniki v delu Sklada	94
5.1.8. Mednarodno sodelovanje in povezovanje	96
5.1.9. Razvojni projekti – razvoj meril tehnične kakovosti stanovanjske gradnje – TPSG	97
6. ANALIZA OBSEGA IN STRUKTURE DELOVANJA STANOVANJSKEGA SKLADA REPUBLIKE SLOVENIJE, JAVNEGA SKLADA	101
6.1. Opis današnjega načina delovanja, upravljanja in financiranja	101
6.1.1. Vpliv institucij nadzora	101
6.1.2. Opis procesnega modela delovanja Sklada	102
6.1.3. Opis rezultatov dela po bistvenih področjih dela	104
6.1.4. Poslovanje Sklada	114
6.1.5. Gospodarski, monetarni, fiskalni in drugi vplivi na poslovanje Sklada	114
6.1.6. Podatki o poslovanju po polletnem poročilu za leto 2009	115
6.1.7. Problematika prenosa opravljanja storitev javne sfere	116
7. RAZLAGA REZULTATOV IN PREVERJANJE VELJAVNOSTI DELOVNIH HIPOTEZ	126
7.1. Preverjanje delovnih hipotez	126
7.2. Zaključek –Sklep	132
8. LITERATURA IN VIRI	136
8.1. Primarni viri	136
8.2. Sekundarni in internetni viri	137

KAZALO TABEL:

Tabela 2.1 Tabela stanja povzeta iz predloga ZJS-1 in predelana za nepremičninske in stanovanjske sklade	37
Tabela 3.2: Primerjava odprtih in zaprtih nepremičninskih skladov	68
Tabela 3.3: Najpomembnejše značilnosti delujočih REITs oblik nepremičninskih skladov	73
Tabela 6.4: Sofinanciranje.....	103
Tabela 6.5: Prikaz stanovanj, prenesenih v uporabo.....	105
Tabela 6.6: Prodaja za trg.....	106

KAZALO SLIK:

Slika 3.1. Evropski sektor investicijskih skladov	80
Slika 5.2: Struktura virov sredstev.....	92
Slika 5.3: Delež proračuna v trajnih virih	92
Slika 6.4. Procesni model Stanovanjskega sklada Republike Slovenije.....	104
Slika 6.5. Grafa prejetih vlog od 2006 -2009.....	111
Slika 6.5 Model procesa preoblikovanja Stanovanjskega sklada Republike Slovenije v tržni NEPSKL.....	120

1. UVOD

1.1 Opredelitev predmeta in namena magistrske naloge

Za izhodišče pisanja magistrske naloge bodo služila vprašanja, kaj natančno sploh so nepremičninski stanovanjski skladi in kaj vse zajema njihove delovanje; koliko jih je v Sloveniji in v Evropski uniji, kako se ti financirajo in kako se njihovo delo odraža v praksi, ter kako deluje in se financira Stanovanjski sklad Republike Slovenije, javni sklad kot edini državni nepremičninski sklad na stanovanjskem področju.

Predmet raziskovanja magistrske naloge je proučevanje delovanja in financiranja Stanovanjskega sklada Republike Slovenije, javnega sklada, njegovo delovanje v javnem interesu ter odkrivanje različnih možnosti in načinov za njegovo spremenjeno delovanje v prihodnosti glede na njegove sedanje dejavnosti in zakonodajo evropske unije glede konkurenčnosti pri izvajanju dejavnosti v javnem interesu ter izvajanju negospodarskih dejavnosti.

Najprej bomo predstavili koncepte javnih nepremičninskih skladov na ravni Slovenije in omenili koncepte nepremičninskih skladov Evropske unije na področju javnega delovanja in področju zasebnega delovanja.

Temu bo sledila predstavitev sedanjega delovanja in financiranja Stanovanjskega sklada Republike Slovenije z analizo obsega in strukture njegovega delovanja ter njegovega zgodovinskega razvoja. Poudarek v nadaljevanju bo na možnostih za njegovo nadaljnje delovanje v luči reforme zakonodaje nepremičninskih skladov na nacionalni ravni ter ravni evropske unije, vselej na področju zagotavljanja širšega javnega interesa.

Magistrska naloga je usmerjena v celovito predstavitev delovanja in financiranja Stanovanjskega sklada Republike Slovenije v predstavitev njegovih ključnih nalog in vplivov na stanovanjsko politiko v Republiki Sloveniji, politiko urejanja prostora – aktivno zemljiško politiko, lokalno samoupravo in ostala področja delovanja.

Njen cilj je predstavitev in razumevanje načina delovanja te institucije v luči reform na področju nepremičninskih skladov ter širšega področja delovanja javnih subjektov pri zagotavljanju javnega interesa.

Ocenili bomo tudi stanje zakonodaje, opozorili na ovire pri njegovem delovanju ter opozorili na možne izboljšave v načinu delovanja, organiziranosti in pristojnostih, ki bi dale sposobnosti Skladu, da bi pripomogel k izboljšanju stanja na nepremičninskem področju in pridobil še večji zagon ter okrepil vlogo kot akter na stani države.

Naloga bo tako na teoretični kot na praktični ravni zagotovila razumevanje osnovnih načel delovanja nepremičninskih skladov na stanovanjskem področju, vendar z opozorili na pozitivne in negativne vplive zakonodaje ter vsakokratne oblasti, na njegovo delo in strateško ter managersko delovanje.

Glavno vprašanje na katerega bo skušala naloga odgovoriti, je, ali Sklad deluje kot nepremičninski sklad kot ga pojmuje nacionalna zakonodaja, in če je odgovor pozitiven na kakšen način to počne, ter kako se njegovo delovanje razlikuje od delovanja ostalih skladov na stanovanjskem področju, kje so možnosti za izboljšave na tem področju delovanja v luči novih predpisov na področju javnega financiranja in javnih oziroma nepremičninskih skladov. Odgovorili bomo na to ali se lahko z novim načinom delovanja sklad še bolj približa javnim interesom.

Status Stanovanjskega sklada Republike Slovenije, javnega sklada se je od njegove ustanovitve dalje v zgodnjih devetdesetih letih prejšnjega stoletja spreminjal in postajal vse bolj nepremičninsko usmerjen in tržno orientiran, vendar vseskozi v javnem interesu in na nepridobitni način, pri čemer pa je v času njegovega delovanja prihajalo do mnogih sistemskih sprememb, ki so vplivale na njegovo upravljanje in delovanje.

1.2 Hipoteze

1.2.1 SPLOŠNA HIPOTEZA

Na podlagi opredelitve predmeta raziskovanja in njegovega namena je temeljna hipoteza naslednja:

Stanovanjski sklad Republike Slovenije, javni sklad deluje kot nepridobitni nepremičninski sklad, kot pomemben akter države na nepremičninskem trgu in kot ena od gonilnih sil razvoja na stanovanjskem področju.

1.2.2 DELOVNE HIPOTEZE

- Delovanje in financiranje nepremičninskih skladov v Republiki Sloveniji in Evropski uniji s predpisi še ni celovito urejeno in poenoteno.
- Nova zakonska ureditev v Republiki Sloveniji omogoča delovanje nepremičninskih skladov kot javnih skladov in kot gospodarskih družb.
- Stanovanjski sklad Republike Slovenije v evropskem prostoru nima primerne primerljive institucije.
- Republika Slovenija z zakonodajo in izvedenimi aktivnostmi, Stanovanjskemu skladu Republike Slovenije ne zagotavlja nemotenega in zasebnemu sektorju konkurenčnega, delovanja.
- Stanovanjski sklad Republike Slovenije predstavlja velik potencial za uspešnejšo stanovanjsko politiko države in njeno prepoznavnost doma in na tujem.
- S spremenjenim statusom delovanja, politično in strokovno neodvisno ter okrepljeno vlogo na stanovanjskem in širšem nepremičninskem področju sklad lahko še učinkoviteje deluje v javnem interesu.

1.3 Metodologija dela in preučevanja

Zaradi strukturne in vsebinske kompleksnosti obravnavanih področij in primera je potreben interdisciplinaren pristop, ki pomeni vključevanje politoloških, ekonomskih, pravnih, socioloških in ekoloških vidikov obravnavanih področij.

Za preverjanje zgoraj navedenih hipotez bodo uporabljene naslednje metode:

- študij relevantne domače in tuje literature: primarnih, sekundarnih in internetnih virov, splošnih aktov poslovanja, predvsem za teoretična izhodišča, opredelitve možnega delovanja in ugotovitve načina delovanja nepremičninskih skladov doma in v tujini;
- deskriptivna metoda: opis, razlaga in predstavitev primera ter pojmovnega aparata nepremičninskih skladov ter opredelitev ključnih pojmov povezanih z delovanjem in financiranjem nepremičninskih skladov;
- primerjalna oziroma komparativna metoda: pri ugotavljanja podobnosti in razlik nepremičninskih skladov v Sloveniji in drugje po evropski uniji;
- študija primera: za celovit prikaz vloge Stanovanjskega sklada Republike Slovenije, javnega sklada na stanovanjskem področju;
- zgodovinska metoda: za prikaz razvoja delovanja nepremičninskih skladov in razvoja nepremičninskega sklada Republike Slovenije, javnega sklada.

1.3.1 Struktura analize

V prvem poglavju so opredeljena izhodišča, predmet raziskovanja, namen in cilji proučevanja, hipoteze, metodologije preučevanja in pričakovani prispevek k znanosti.

V drugem in tretjem poglavju predstavimo ureditev delovanja nepremičninskih skladov na ravni Slovenije in Evropske unije.

V četrtem poglavju predstavimo primerjavo nepremičninskih skladov v Sloveniji in drugod po Evropski uniji.

V petem poglavju predstavimo Stanovanjski sklad Republike Slovenije, javni sklad.

V šestem poglavju sledi analiza obsega in strukture delovanja Stanovanjskega sklada Republike Slovenije.

V sedmem poglavju sledita razlaga rezultatov in preverjanje veljavnosti delovnih hipotez.

V zaključku oziroma sklepu bomo podali sklepna razmišljanja, izhajajoča iz naloge, preverili bomo hipoteze in razmišljali o prihodnjem razvoju na proučevanem področju.

Sledijo poglavja s seznamom literature in virov, s stvarnim in imenskim kazalom ter prilogami.

1.4 Izvirni prispevek k razvoju politološke znanosti

V magistrski nalogi bomo skušali orisati delovanje stanovanjskih nepremičninskih skladov oziroma njihovih približkov v Slovenski in evropski ureditvi z vidika delovanja javno pravnih oseb in zasebno pravnih oseb. Dejstvo, da nas ta vidik zanima je vsekakor deloma v mačehovskem odnosu ustanovitelja, do tega edinega državnega stanovanjskega sklada z kar osemnajst letno tradicijo delovanja. Prav ustanovitelj – Državni zbor Republike Slovenije, ki je sprejel akt o ustanovitvi tega sklada je namreč tudi tisti organ, ki sprejema zakone, s katerimi izčrpava Sklad, pri čemer pa mu ne namenja že z Nacionalnim stanovanjskim programom za obdobje 2000-2009 sprejete dokapitalizacije.

V nalogi bomo pokazali, na katerih področjih Sklad kljub neustreznemu položaju na trgu, kjer kot javni sklad deluje v tržnih razmerah, ves čas uspešno deluje in kakšni so njegovi rezultati skozi obdobja izvajanja posameznih nalog. Iz obravnave bo razvidno kakšen položaj ima prav ta Sklad v primerjavi do drugih skladov na lokalni ravni in kako predstavnik ustanovitelja- Vlada RS z ad hoc odločitvami, brez finančnih in kadrovskih virov Sklad slabi.

Ker so se poslovni procesi Sklada skozi različna obdobja spreminjali se bomo oprli predvsem na obdobje leta in po letu 2005, ko je Sklad dejansko izvajal obe funkciji tako nepremičninsko in finančno funkcijo, pri čemer je bil ves čas nadzorovan in je svoje poslovanje izboljševal skladno s priporočili nadzornih institucij. Iz tega obdobja so tudi najbolj dostopni in transparentno predstavljeni podatki o poslovanju in dogajanju s Skladom.

Skozi predstavitev delovanja in načrtov za Sklad, bomo podali tudi opredelitev kam z razvojem Sklada, kateri model bi bil najbolj primeren in kako bi bilo to mogoče doseči, pri čemer se bomo oprli na veljavni Zakon o javnih skladih in možnosti, ki prihajajo iz širšega prostora Evropske unije s področja javnih in zaprtih ter odprtih Skladov.

Ker država še ni sprejela javne politike na stanovanjskem področju za obdobje po letu 2009, je dolgoročne cilje bodočega poslovanja Sklada seveda skorajda nemogoče

opredeliti, še posebej, če ker že v desetih mesecih novega mandata koalicijska vlada ne spoštuje zavez in načrtov na področju stanovanjskih zadev, ki si jih je zastavila s Koalicijskim sporazumom. Prav tako so še v veliki meri nedorečene javne politike na področju skrbi za starejše, študente in zaveze na okoljskem področju, lokalni samoupravi in regionalnem razvoju.

Vse navedeno so zagotovo objektivne ovire za ugotovitev, kateri model delovanja in katere naloge naj bi v prihodnje opravljal Sklad, pri čemer je potrebno upoštevati načelo konkurenčnosti in zagotavljanja izvajanja javno koristnih nalog na nepridobitni način.

Osnovni namen oziroma cilj magistrske naloge je predstaviti dejansko in potencialno vlogo Stanovanjskega sklada Republike Slovenije, javnega sklada in smeri razvoja stanovanjskih nepremičninskih skladov v Sloveniji. Pri tem bomo namenili posebno pozornost znanim modelom zagotavljanja stanovanjske oskrbe.

Skladno s tem so oblikovani tudi ostali cilji magistrske naloge, katerih uresničitev hkrati pomeni tudi izvorni prispevek k politološki znanosti v Sloveniji:

- predstaviti koncept stanovanjskih nepremičninskih skladov v Sloveniji na državni in lokalni ravni;
- prikazati možne in dejanske učinke delovanja skladov pri uveljavljanju in uresničevanju stanovanjske politike države;
- analizirati delovanje edinega stanovanjskega nepremičninskega sklada na ravni države;
- opredeliti pomen tega sklada za delovanje stanovanjskih nepremičninskih skladov na lokalni ravni;
- predstaviti načela, cilje in obstoječe delovanje skladov glede na veljavno zakonodajo;
- ugotoviti in analizirati pomanjkljivosti zakonodaje javnih skladov v Sloveniji;
- ugotoviti in analizirati ureditev zaprtih in zlasti odprtih nepremičninskih skladov v Evropski uniji;

- ugotoviti in analizirati pravne podlage, strukturo in način delovanja skladov, ki delajo v javno korist v primeroma izbranih deželah evropske unije;
- ugotoviti potrebo po oblikovanju zakonodaje nepremičninskih skladov v Sloveniji;
- predlagati smeri razvoja zakonodaje javnih in drugih nepremičninskih skladov;
- prispevati h kritični presoji zakonodajnega in drugega okolja delovanja javnih stanovanjskih nepremičninskih skladov v Sloveniji in reform zakonodajalca.

V Sloveniji imamo nov zakon o javnih skladih iz avgusta 2008, pa vendar ta zakon ni usklajen s številnimi drugimi zakoni in pokriva zelo širok spekter javnih skladov, kar mu ne omogoča ureditve položaja javnih skladov na stanovanjskem področju. V tej magistrski nalogi se bomo vprašali ali je zakon ustrezen, ali so določbe domišljene in kako bi zakon lahko izboljšali. Vprašali se bomo o potrebi po regulaciji odprtih nepremičninskih skladov in ali je na slovenskem področju sploh povpraševanje po takih »produktih«. Poleg tega bomo predstavili tudi določbe Stanovanjskega zakona, ki opredeljujejo delovanje javnih stanovanjskih skladov in jih celo povezujejo z izvajanjem javno - zasebnega in javno - javnega partnerstva.

Ker v Sloveniji celovite obravnave javnih skladov nimamo bo magistrska naloga prikazala posnetek dejanskega stanja, napak v zakonodaji in morda v bodoče s strani zakonodajalca prepoznanih potreb na področju stanovanjskih nepremičninskih skladov, ki delujejo v javnem interesu.

2. UREDITEV DELOVANJA NEPREMIČNINSKIH SKLADOV NA RAVNI SLOVENIJE

2.1 Opredelitev koncepta stanovanjskega sklada kot nepremičninskega sklada

Da bi ugotovili kako se je v Sloveniji pojavil in uveljavil koncept stanovanjskega sklada kot nepremičninskega sklada in kako je to področje urejeno danes, moramo najprej razjasniti nekatere osnovne pojme povezane z nepremičninskim trgom in dejavnostmi na njem, predvsem pa ugotoviti od kje prihajajo njihovi ustanovitelji in kaj so njihovi cilji. Prav tako pa moramo opredeliti zakonodajni okvir v katerem stanovanjski nepremičninski skladi v Sloveniji delujejo.

Trg je vedno kupovanje in prodajanje blaga in storitev glede na ponudbo in povpraševanje. Glede na to je trg nepremičnin v splošnem pomenu trg kjer potekajo procesi nakupov in prodaj, najemo in oddaj, načrtovanja in gradnje ter celo evidentiranja nepremičnin. Ob tem pa ima nepremičninski trg v primerjavi z ostalimi trgi dobrin določene posebnosti, ki močno vplivajo na dogajanje na trgu. Poleg tega, da na tem trgu sočasno deluje omejeno število akterjev, ki trgujejo z omejenim številom različnih nepremičnin in raznovrstnimi interesi, je najbolj pomemben na tem trgu prav vpliv države v vseh njenih pojavnih oblikah in vpliv lokalnih skupnosti preko prostorskih aktov in programov opremljanja, ki urejajo področje nepremičninskega razpolaganja in nepremičninskega razvoja na lokalni ravni. Če gre za stanovanjsko področje razpolaganj govorimo o stanovanjskem nepremičninskem trgu.

Glavna naloga države je, da skrbi za osnovno strukturo trga, da ta sploh lahko deluje in sicer tako, da zlasti zagotavlja zakonsko podlago za njegov obstoj in delo vseh akterjev na njem, ureja zavarovanje kreditov, vzpostavlja drugotni trg in zaščiti udeležence pred zlorabami. To glavno nalogo država izvaja v okviru izvajanja svojih javnih politik in preko svojih akterjev na trgu, katerih vloga je bolj ali manj dosledno definirana¹.

¹ Gre za definiranje v zakonodaji in javnih politikah, ki so nedosledne, neažurirane in predvsem nekonsistentne.

Najpomembnejše dejavnike, ki vplivajo na ponudbo in povpraševanje na stanovanjskem nepremičninskem trgu bi lahko umestili v tri glavne skupine in sicer v:

- subjektne vplive (prebivalstvo, pravne osebe, osebe javnega prava, dohodki teh oseb, potrebe, migracije, ponudba posojil, obrestne mere, posojilna sposobnost prebivalstva, cene dela, cene nepremičnin, ...);
- objektne vplive (lega nepremičnin, status nepremičnin, prostorski akti, cene gradbenih proizvodov in storitev, razpoložljivost nepremičnin,...) in
- zakonodajne vplive (regulacija s predpisi na več nivojih javne uprave, evropski predpisi, sodna praksa – neformalno, opredelitev standardov, obdavčenje in druge obremenitve, donosnost in varnost vladanja...).

Nepremičninski trg se odraža v posebnosti zaradi nepremičnosti oziroma lokalni omejenosti, raznolikosti ponudbe in predvsem, kljub ekonomskim in zakonodajnim omejitvam, tudi v trajnost trga, na katerem pa se lahko odražajo vplivi omejevanja pravic. Nepremičnine so predvsem vezane na lokalni trg, kjer je ponudba zelo omejena. Zaradi tega prihaja do velikih razlik med posameznimi trgi (mesti, regijami in državami). Prav ta značilnost pa v določeni meri omejuje skupaj z drugimi posebnostmi delo akterjev, ki na njem delujejo. In prav ta značilnost definira vlogo tistih akterjev na tem področju, ki delujejo kot osrednje institucije v lasti države in lokalnih skupnosti.

Stanovanjsko področje se, kot stanovanjski nepremičninski trg, kjer se srečujemo tako s stanovanji, hišami in drugimi vrstami objektov za bivalne namene², umešča v sklop in vsebine širšega pojma nepremičninskega trga, in s tem širšega področja delovanja. Pri

² Stanovanjski zakon (SZ-1), v 5. členu kot edini nacionalni predpis določa vrste stanovanjskih stavb, in sicer se stanovanjske stavbe delijo, glede na število stanovanjskih enot, ki so v njih in glede na način rabe. Razvrščajo se na enostanovanjske stavbe, dvo in večstanovanjske stavbe in stanovanjske stavbe za posebne namene. Pri tem so enostanovanjske stavbe samostojno stoječe enodružinske hiše, vile, atrijske hiše, vrstne hiše, počitniške hiše in podobno. Dvo in večstanovanjske stavbe so samostojno stoječe stavbe z dvema ali več stanovanji, stanovanjski bloki, stolpiči, stolpnice in podobno. Posebno vrsto predstavljajo stanovanjske stavbe za posebne namene, ki so stavbe, namenjene začasnemu reševanju stanovanjskih potreb socialno ogroženih oseb, stavbe za bivanje starejših, študentov, otrok, kot so dijaški in študentski domovi, delavski domovi, domovi za starejše, domovi za terapevtske skupine, zavetišča za brezdomce, vzgojni domovi, domovi za skupnosti ter druge stavbe, namenjene za izvajanje socialnih programov, ki vključujejo bivanje. Če pa so v stanovanjski stavbi tudi poslovni prostori in je več kot polovica površine namenjena stanovanjem, je takšna stavba po stanovanjskem zakonu stanovanjsko-poslovna stavba.

tem lahko prav na tem mestu stanovanjski nepremičninski trg opredelimo kot srečanje gospodarskih in socialnih interesov, ki jih ureja množica različnih zakonov z različnih področij del razmerij pa še vedno ostaja nereguliran.

Slovenski nepremičninski trg se resda razvija šele od začetka 90-tih let 20. stoletja, vendar se je tudi zakonodajno do danes že dobro razvil, kljub temu pa se še vedno pojavljajo določene posebnosti značilne le za naše teritorialno področje. Ena od takih značilnosti je tudi hitro in mnogokrat neusklajeno spreminjanje in dopolnjevanje zakonodaje - prenормiranost, ki je nemalokrat povezano tudi s političnimi spremembami in ne z dolgoročnimi javnimi politikami, kot bi bilo utemeljeno pričakovati. Tudi na stanovanjskem področju in stanovanjskem nepremičninskem trgu se pre-normiranost kaže kot negativen vpliv, deloma pa je temu kriva usmeritev dela na tem področju, ki izvira iz preteklih družbenih ureditev.

Na stanovanjskem nepremičninskem trgu v Sloveniji kot akter na državnem in lokalnem nivoju delitve oblasti delujejo stanovanjski nepremičninski skladi. Njihovo delovanje je v obliki javnih skladov regulirano vse od konca marca 2000 dalje, pred tem pa je Stanovanjski zakon iz leta 1991, v določbah 79. do 92. člena urejal položaj Stanovanjskega sklada Republike Slovenije, ki se je vzpostavil po teh določbah in napotilom v 143. členu³. 99. člen SZ je omogočal, da tudi občine ustanovijo z odlokom svoj stanovanjski sklad. V primerih, ko je bil tak sklad ustanovljen, se za njegovo delovanje smiselno uporabljalo določbe, ki so se nanašale na stanovanjski sklad republike. Prav tako je bilo mogoče, da dve ali več občin lahko ustanovijo skupni stanovanjski sklad.

Koncept stanovanjskega sklada kot nepremičninskega sklada po uveljavitvi SZ iz leta 1991 in po uveljavitvi ZJS leta 2000 se je v Sloveniji uveljavil kot dober in izziven model načrtnega operativnega delovanja skladov na državnem in lokalnem nivoju za

³ Sklad se organizira in začne poslovati s 30.9.1991 oziroma z dnem, ko Republika Slovenija vplača sredstva predvidena v republiškem proračunu. Do ustanovitve sklada opravlja naloge iz 81. in 82. člena tega zakona republiški upravni organ, pristojen za stanovanjske zadeve.

zagotavljanje stanovanjske oskrbe. Pred tako ureditvijo je bilo področje diferencirano kot opisuje zelo podrobno skozi časovna obdobja Nacionalni stanovanjski program⁴.

Glede na določbe Stanovanjskega zakona⁵ in zakonodaje o lokalni samoupravi, delujejo aktivno na stanovanjskem nepremičninskem trgu Stanovanjski sklad Republike Slovenije, javni sklad⁶, lokalne skupnosti in njihovi proračunski ali javni (stanovanjski) nepremičninski skladi, neprofitne stanovanjske organizacije⁷ ter med drugim tudi Nepremičninski sklad pokojninskega in invalidskega zavarovanja, d.o.o.

Posebnost na stanovanjskem področju je Nepremičninski sklad pokojninskega in invalidskega zavarovanja, d.o.o.⁸, ki danes deluje kot družba z omejeno odgovornostjo. Nepremičninski sklad pokojninskega in invalidskega zavarovanja, d.o.o. je pravna oseba, ki posluje kot gospodarska družba v skladu z Zakonom o pokojninskem in invalidskem zavarovanju ter Zakonom o gospodarskih družbah. Ustanovitelj in edini družbenik Nepremičninskega sklada je Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije

⁴ NPSta podrobno pojasnjuje preteklo ureditev v podpoglavju 1.2.1. Stanovanjsko področje v preteklosti, in sicer opisuje razvoj zakonodaje in institutov od leta 1945 do leta 2000.

⁵ (1) odstavek. 1. člena SZ-1 določa: *»Ta zakon ureja vrste stanovanjskih stavb, pogoje za vzdrževanje stanovanjskih stavb, pogoje za načrtovanje stanovanj, lastninsko pravna razmerja in upravljanje v večstanovanjskih stavbah, stanovanjska najemna razmerja, gradnjo in prodajo novih stanovanj, pomoč pri pridobitvi in pri uporabi stanovanja, pristojnosti in naloge države na stanovanjskem področju, pristojnosti in naloge občin na stanovanjskem področju, pristojnosti organov in organizacij, ki delujejo na stanovanjskem področju, registre ter inšpekcijsko nadzorstvo nad uresničevanjem določb tega zakona.«*

⁶ 146. člen SZ-določa: *»(1) Stanovanjski sklad Republike Slovenije, javni sklad (v nadaljnjem besedilu: sklad) je javni finančni in nepremičninski sklad, ustanovljen za financiranje in izvajanje nacionalnega stanovanjskega programa, spodbujanje stanovanjske gradnje, prenove in vzdrževanja stanovanj in stanovanjskih stavb. (2) Ustanovitelj sklada je Republike Slovenija. 148. člen - nekatere pristojnosti sklada. Sklad iz zbranih sredstev: - investira v gradnjo stanovanj in stavbna zemljišča; - posluje z nepremičninami z namenom zagotavljanja javnega interesa; - spodbuja različne oblike zagotavljanja lastnih in najemnih stanovanj: z rentnim odkupom stanovanj in njihovim oddajanjem v najem, s prodajo stanovanj na časovni zakup (lizing), s sovlaganjem z javnimi ali zasebnimi investitorji in podobno.«*

⁷ 151. člen SZ-1 določa: *»(1) Neprofitna stanovanjska organizacija je tista pravna oseba, ki je ustanovljena za pridobivanje, upravljanje in oddajanje neprofitnih stanovanj ter pridobivanje in upravljanje lastnih stanovanj pod posebnimi pogoji. (2) Pogoje iz prejšnjega odstavka predpiše s pravilnikom minister, in se nanašajo predvsem na način poslovanja in usmerjanje profita, izrabo pridobljenih zemljišč in upravljanje z njimi, oddajo del v vseh fazah pridobivanja stanovanj z natečaji, spoštovanje predpisanih standardov in normativov ter oblikovanje najemnin. «*

⁸ Podatki povzeti s spletne strani družbe: <http://www.ns-piz.si/podjetje.html>.

(ZPIZ)⁹. Vlada Republike Slovenije imenuje 15 člansko skupščino, ta pa imenuje direktorja in 5-članski nadzorni svet.

Nepremičninski sklad je lastnik in gospodari z nepremičninami, kot so namenska najemna stanovanja za upokojence in druge starejše, oskrbovana najemna stanovanja za upokojence in druge starejše, prostori, ki jih uporabljajo društva upokojencev. Stanovanja se nahajajo po vsej Sloveniji in so namenjena reševanju stanovanjskih vprašanj upokojencev in drugih starejših oseb. Nosilec in izvajalec sistema pokojninskega in invalidskega zavarovanja v Sloveniji je Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije. Ta je bil v tej obliki konstituiran 20. oktobra 1992, in je univerzalni pravni naslednik prejšnje Skupnosti pokojninskega in invalidskega zavarovanja v Republiki Sloveniji. Po Zakonu o pokojninskem in invalidskem zavarovanju je osnovni namen Nepremičninskega sklada upravljanje nepremičnin ter zagotavljanje najemnih stanovanj za upokojence in druge starejše osebe. Njegovo poslanstvo je skrb za primerno bivanje v tretjem življenjskem obdobju.

2.2 Opredelitev postopkov v zvezi z delovanjem nepremičninskih skladov

Delovanje nepremičninskih skladov na vseh področjih delovanja, ne le na stanovanjskem področju, trenutno v Sloveniji ureja le Zakon o javnih skladih, ki se uporablja od avgusta 2008 in je nadomestil Zakon o javnih skladih iz leta 2000. Zakon o javnih skladih ureja delovanje skladov katerih ustanovitelj je javni subjekt.

⁹ Stari ZJS je določal v 57. členu (8) odstavku: *»Določbe tega zakona se smiselno uporabljajo tudi za Nepremičninski sklad, katerega ustanovitelj je po zakonu o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (Uradni list RS, št. 106/99) Zavod pokojninskega in invalidskega zavarovanja.«* Novi ZJS-1 take izrecne določbe ne vsebuje, vendar pa lahko ugotovimo, da je zakonodajalec določbo, ki bi lahko zajela tudi predmetni sklad, navedel v 52. členu novega ZJS-1, ki določa: *»Javni skladi, ki izpolnjujejo pogoje za poslovanje kot javni skladi po tem zakonu, nadaljujejo svoje delo in v roku enega leta od uveljavitve tega zakona uskladijo s tem zakonom svoje akte, obseg in strukturo svojih naložb in obveznosti ter, če je to potrebno, pridobijo novo cenitev svojega namenskega premoženja.«* Posebne določbe o smiselni uporabi ZJS-1 ni uzakonil. Menimo, tudi, da se določba 2. odstavka 1. člena, kjer pravi: *Ta zakon se ne uporablja....za pokojninske sklade,.....«* ne nanaša na predmetni sklad.

Področje delovanja nepremičninskih skladov, ki niso ustanovljeni s strani javnega ustanovitelja, temveč s strani zasebnih subjektov in bi delovali v javnem ali zasebnem interesu, zakonsko, kljub nekaj iniciativam v letu 2000 s strani določenih političnih strank, še vedno ni urejeno.

Zakon o javnih skladih iz leta 2008, za stanovanjsko področje ne vsebuje posebnih določb, na področje nepremičninskih skladov pa je prinesel spremembe, ki zagotovo ne bodo pripomogle k transparentnosti in ločevanju področij delovanja, temveč težijo k univerzalnosti dela skladov, hkrati pa po večjem nadzoru njihovega dela. Težnja, da je do tega prišlo bi lahko bila v želji, da postanejo skladi vsestranski in se tako lažje prilagajajo neurejenim zakonskim okvirjem, pa tudi v tem, da so mnogi nepremičninski skladi s svojim delovanjem povečali svoj začetni (ustanovitveni) kapital, ki ga ustanovitelji želijo prenesti na druga področja delovanja.

Dejstvo, ki ga mnogi v sicer prenормiranem okolju nacionalne zakonodaje mnogi strokovnjaki spregledajo je, da se tudi slovenski nepremičninski trg in v njem stanovanjski trg, deli poleg splošnih delitev na interni trg države in preostali del, ki ga označimo kot zunanji trg. Prav ta delitev zelo vpliva na postopke delovanja nepremičninskih skladov v Sloveniji.

Pri tem je interni trg nepremičnega premoženja države definiran kot organiziran trg ponudbe in povpraševanja nepremičnin v lasti države. Na internem trgu države, kot ga ureja Zakon o stvarnem premoženju države, pokrajin in občin¹⁰ sodelujejo raznovrstni udeleženci. Udeleženci internega trga nepremičnega premoženja države so organi državne uprave¹¹ in Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije, kadar upravlja z zemljišči, ki so v prostorskih aktih namenjena gradnji objektov. Pod pogoji določenimi z uredbo¹² so lahko udeleženci internega trga nepremičnega premoženja

¹⁰ Zakon o stvarnem premoženju države, pokrajin in občin (ZSPDPO) predmetno področje opredeljuje v 36. členu.

¹¹ 11. točka 3. člena ZSPDPO določa: »organ državne uprave je ministrstvo, organ v sestavi ministrstva, vladna služba in upravna enota;«.

¹² Uredba o stvarnem premoženju države, pokrajin in občin (Ur.l. RS, št. 84/2007 in sprememba Ur.l. RS, št. 94/2007) to podrobneje ureja.

države tudi drugi državni organi¹³ in samoupravne lokalne skupnosti¹⁴. V interni trg nepremičnega premoženja države imajo lahko vpogled tudi drugi državni organi in samoupravne lokalne skupnosti.

Dejstvo, ki mnoge čudi, je zagotovo to, da nepremičninski stanovanjski skladi na državnem in lokalnem nivoju niso del internega trga, kar bi zagotovo pripomoglo, ki njihovemu olajšanemu dostopanju do nepremičnin, temveč, da nastopajo na zunanjem trgu, ob tem pa so podvrženi nadzoru, ki sicer velja za interni trg – nadzoru Računskega sodišča, zakonodaji javnih financ in pravilom javne uprave tako v smislu procesnega delovanja, kot v smislu vsebinskega preverjanja izvajanja nalog, projektov in programov, kot tudi v smislu kadrovanja.

Pri predmetni ugotovitvi je potrebno opozoriti, da se ZSPDPO uporablja za vse razpolaganje s stvarnim premoženje države in samoupravnih lokalnih skupnosti, če ni s posebnim zakonom za posamezno vrsto stvarnega premoženja države in samoupravnih lokalnih skupnosti urejeno drugače. Trenutno v Republiki Slovenji ni sprejeta zakonodaja, ki bi podajala za subjekte javnega prava¹⁵ na stanovanjskem ali širšem nepremičninskem področju, drugačno ureditev. ZSPDPO ob tem velja tudi za vse upravljavce in uporabnike stvarnega premoženja države in samoupravnih lokalnih skupnosti.

Dodatno pa je potrebno, v odnosu do predmeta te naloge, izrecno opozoriti, da se določbe določenih poglavij, in sicer: 2.¹⁶-temeljna načela, 5.¹⁷ – načini razpolaganj in 7.¹⁸ –

¹³ 12. točka 3. člena ZSPDPO določa: »drug državni organ je Državni zbor Republike Slovenije, Državni svet Republike Slovenije, Ustavno sodišče Republike Slovenije, Računsko sodišče Republike Slovenije, Varuh človekovih pravic in drug državni organ, ki ni pravosodni organ ali organ državne uprave.« Pri čemer dalje določa v 10. točki, da je državni organ, organ državne uprave in drug državni organ.

¹⁴ Zakon o lokalni samoupravi (ZLS) v prvem členu ureja občine kot temeljne samoupravne lokalne skupnosti.

¹⁵ Po določbah 9. točke 3. člena ZSPDPO so osebe javnega prava država, samoupravne lokalne skupnosti, javni zavod, javni gospodarski zavod, javna agencija, javni sklad in javno podjetje.

¹⁶ 2. Poglavje ZSPDPO: Načela ravnanja s stvarnim premoženjem države in samoupravnih lokalnih skupnosti.

¹⁷ 5. Poglavje ZSPDPO: Postopki ravnanja s stvarnim premoženjem države in samoupravnih lokalnih skupnosti.

¹⁸ 7. poglavje ZSPDPO: Evidenca premoženja države in samoupravnih lokalnih skupnosti.

evidentiranje; skladno z ZSPDPO uporabljajo tudi za stvarno premoženje v lasti javnih zavodov, javnih gospodarskih zavodov, javnih agencij in javnih skladov, če ni s posebnim zakonom urejeno drugače, prav tako pa se določbe 2. in 5. poglavja ZSPDPO uporabljajo tudi za stvarno premoženje v lasti javnih podjetij, če ni s posebnim zakonom urejeno drugače.

Iz navedenega je torej razvidno, da so stanovanjski nepremičninski skladi tako na državnem kot na lokalnem nivoju podvrženi strogi omejitveni zakonodaji glede svojega delovanja, pri čemer je za zasebni sektor najbolj sporno delovanje skladov v smislu nepridobitnih in pridobitnih izvajanj dejavnosti v javnem interesu, odnosa do potrošnikov (kjer se pojavljajo kot nepridobitni subjekti) in davčne obremenitve, ki jim stanovanjski nepremičninski skladi kot subjekti zapadejo. Prav ta zasebni sektor ob tem pozablja, da sam nima ovir za razpolaganje, nadzora, da mu ni potrebno slediti javnim politikam in da ima številne davčne olajšave, ki jih javni nepremičninski stanovanjski skladi nimajo.

Javni stanovanjski in drugi nepremičninski skladi, katerih ustanovitelj je država ali lokalna skupnost, v Republiki Sloveniji torej ne nastopajo na internem nepremičninskem trgu države, četudi je država njihov ustanovitelj oziroma četudi država občini ustanoviteljici namenja iz drugih proračunskih postavk vire za njegovo delovanje ali pa občina sama namenja vire za delovanje takih skladov. Prav tako pa stanovanjskim nepremičninskim skladom država in upravljavci njenih nepremičnin ne ponujajo v odkup, saj želijo doseči na zunanjem trgu čim višjo ceno.

Predmetne ugotovitve je podalo tudi Računsko sodišče v revizijskem poročilo objavljenem 15.9.2008 - Gospodarjenje z nezazidanimi stavbnimi zemljišči¹⁹, kjer navaja posebnosti in značilnosti internega trga in zunanjega trga nepremičnin. Računsko sodišče v poročilu ugotavlja, da je v Uredbi o razpolaganju s stvarnim premoženjem države, pokrajin in občin²⁰ določeno, da zunanji trg nepremičnin predstavlja organiziran trg

¹⁹ Na straneh 51-53 revizijsko poročilo podrobneje našteva in opredeljuje posebnosti internega in zunanjega nepremičninskega trga države in težave upravljavcev premoženja države.

²⁰ Gre za uredbo sprejeto na podlagi ZJS in ne ZJS-1, torej za staro uredbo, ki ne velja več, a vsebuje primerljivo ureditev in je zato stališče Računskega sodišča še relevantno.

ponudbe nepremičnin v lasti države in povpraševanja po nepremičninah za potrebe države, na katerem lahko sodelujejo, poleg subjektov, ki lahko sodelujejo na internem trgu nepremičnin, tudi vsi drugi zainteresirani subjekti. Nepremičnina se vključi na ponudbeno stran zunanjega trga takrat, kadar upravljavec stvarnega premoženja tega ne potrebuje za izvrševanje svojih nalog, prav tako pa interesa po tovrstni nepremičnini ni izkazal nobeden od drugih upravljavcev stvarnega premoženja niti v času ponudbe premoženja na internem trgu niti po tem. Na stran povpraševanja se nepremičnina vključi, če na ponudbeni strani razpoložljivih nepremičnin v lasti države upravljavec ni našel primerne nepremičnine za lastne potrebe, pri tem pa so vse take investicije predhodno izkazane tudi v letnem načrtu nabav in gradenj ter v načrtu razvojnih programov.

Računsko sodišče v sklepnem mnenju na strani 66 poročila še ugotavlja, da interni trg ni na voljo vsem upravljavcem državnega premoženja, tako neposrednim kot posrednim uporabnikom, pa tudi drugim upravljavcem oziroma tistim pravnim osebam, ki so v 100-odstotni lasti države in ki nastopajo kot upravljavci nepremičnin v lasti države, zato je zmanjšana učinkovitost delovanja internega trga. Upravljavci premoženja, ki so neposredni uporabniki, sodelujejo na internem trgu, ostali upravljavci pa še nimajo možnosti sodelovanja na internem trgu, tako da so odvisni samo od tega, ali jim posamezni upravljavec ponudi pravico upravljanja na zemljišču, ali pa da povprašujejo po zemljiščih pri ostalih upravljavcih. Slaba koordinacija med posameznimi upravljavci se kaže na ravni sodelovanja posrednih uporabnikov in ostalih upravljavcev med seboj, kakor tudi z neposrednimi uporabniki. Ker posamezni upravljavci menijo, da so lastniki zemljišča, zahtevajo za oddajo zemljišča določeno odškodnino oziroma prenos namenskih sredstev. Upravljavci po ugotovitvah Računskega sodišča Stanovanjskemu skladu Republike Slovenije ne ponudijo v neodplačen prenos lastninske pravice na zemljiščih, ki jih nameravajo prodati, čeprav bi se na ta način zniževala cena stanovanj, ki jih gradi Stanovanjski sklad Republike Slovenije, javni sklad.

35. člen ZSPDPO-ja vsebuje določbe o vodenju evidence državnega nepremičnega premoženja, ki ga imajo različni upravljavci v upravljanju in povezovanju evidenc z

zemljiško knjigo, katastrom in drugimi evidencami. Dejstvo je, da Ministrstvo za javno upravo Republike Slovenije šele pripravlja Enotni spletni portal stvarnega premoženja (v nadaljevanju: ESPSP)²¹, s katerim se bo olajšala dosegljivost vseh podatkov v zvezi s premičnim in nepremičnim premoženjem v lasti države in samoupravnih lokalnih skupnosti. Na portalu bodo vzpostavljene tudi računalniške aplikacije za prodajo stvarnega premoženja (e-javna dražba, e-javno zbiranje ponudb), ki bodo po eni strani nudile sistemsko podporo zaposlenim v javni upravi na področju stvarnega premoženja, po drugi strani pa prispevale k hitrejšim postopkom razpolaganja s tovrstnim premoženjem ter poenostavitvi postopkov z vidika zunanjih uporabnikov portala (zainteresirane javnosti). ESPSP naj bi bil dokončan do 31. 12. 2013. Zaradi navedenega izpolnitev 35. člena ZSPDPO ni mogoča. Poudarjamo, da je tudi Računsko sodišče v Revizijskem poročilu o gospodarjenju z nezazidanimi stavbnimi zemljišči z dne 15.9.2008 ugotovilo: »Evidenca državnega premoženja naj bi se vodila s pomočjo Centralne evidence nepremičnin, ki pa še ne deluje. »

Poudarjamo tudi, da ustrezní predpis iz 6. odstavka 35. člena ZSPDPO do tega trenutka priprave te magistrske naloge še ni bil izdan, določbi 70. in 71. člena Uredbe o stvarnem premoženju države pokrajin in občin pa nista določni oziroma ne ustrezata določbi 6. odstavka 35. člena, saj ni opredeljen postopek vodenja evidenc. Ministrstvo za javno upravo prav tako še ni vzpostavilo Centralne evidence nepremičnega premoženja kot je to določeno v 1. odstavku 70. člena Uredbe, kamor bi se lahko navezal s svojimi podatki tudi Sklad. Poudarjamo še, da 73. člen Uredbe določa prehodno obdobje, in sicer morajo upravljavci uskladiti evidence nepremičnega premoženja v lasti države v dveh letih od uveljavitve te uredbe, z ministrstvom, pristojnim za upravo. Rok se upravljavcem izteče 19.9.2009. Ker Sklad ni upravljavec premoženja države, temveč ima vse nepremičnine v svoji lasti, določba 73. člena Uredbe za Sklad posledično ne velja in Sklad za uskladitev z evidenco nima določenega roka oziroma omejitev.

²¹ vir: http://www.mju.gov.si/si/struktorni_skladi/ucinkovita_in_uspesna_javna_uprava/

Vse navedeno kaže na nedosledno ureditev razdelitve internega in zunanjega trga nepremičnin in sistema enotnih evidenc nepremičnin v lasti države in lokalnih skupnosti ter v lasti subjektov povezanih z njima.

Za primer slabe povezanosti zakonodajnih možnosti z zakonodajnimi nalogami in cilji naj navedemo, da mora Stanovanjski sklad Republike Slovenije, javni sklad v vseh primerih, ko država nepremičnino prodaja ali obremenjuje (s stavbno pravico ali stvarnimi služnostmi) na zunanjem trgu konkurirati na javnih zbiranjih ponudb ali javnih dražbah (kadar jih seveda zasledi v uradnem listu, na spletu ali v medijih) za nepremičnino z drugimi javnimi in zasebnimi subjekti, čeprav je prav država sprejela tudi določbe 13. člena²² in 184. člena Zakona o urejanju prostora²³, ki prav tem Stanovanjskem skladu nalaga vodenje aktivne zemljiške politike, a mu za to ne daje operativnih in drugih možnosti. Poleg tega Stanovanjski sklad Republike Slovenije do predmetnih nepremičnin (stavbnih zemljišč, stavb, itd) nima nobene predkupne pravice²⁴. Ob tem ga pri konkuriranju za pridobitev nepremičnine omejujejo tudi stroga zakonska pravila za izvedbo nakupov nepremičnin iz 5. poglavja ZSPDPO ter načela iz 2. poglavja ZSPDPO.

²² 13. člen ZUreP-1 določa: »(1) Država z aktivno zemljiško politiko ustvarja prostorske pogoje za učinkovito gospodarjenje z nepremičninami tako, da spodbuja vzdržen prostorski razvoj ter s tem zagotavlja pogoje za skladen in celovit razvoj mest in drugih poselitvenih območij. (2) Z aktivno zemljiško politiko država: 1. s finančnimi in drugimi ukrepi podpira občine pri izvajanju njihove zemljiške politike pridobivanja zemljišč in drugih nepremičnin za potrebe urejanja prostora ter pri ustvarjanju in izboljšanju pogojev za učinkovito gospodarjenje z nepremičninami in njihovo racionalno rabo; 2. zagotavlja in usklajuje pridobivanje ter izkoriščanje finančnih pomoči za stabilnost in razvojno naravnost nepremičninskega trga; 3. za potrebe poselitve izvaja promet z nepremičninami; 4. upravlja finančna sredstva, pridobljena z gospodarjenjem z nepremičninami. (3) Naloge iz prejšnjega odstavka izvaja Stanovanjski sklad Republike Slovenije, pri čemer lahko sodelujejo tudi državni organi, druge državne institucije ter nepremičninski in finančni skladi v skladu z zakonom in ustanovitvenimi akti.»

²³ Zakon o urejanju prostora (ZUreP-1) Ur.l. RS, št. 110/2002 (8/2003 popr.) in spremembe Ur.l. RS, št. 58/2003-ZZK-1, 33/2007-ZPNačrt.

²⁴ Sklad ima kot vse pravne osebe solastniško in etažno predkupno pravico po Stvarnopravnem zakoniku, poleg tega pa ima predkupno pravico po 176. členu SZ-1 iz poglavja XVIII. 2 Posebne pravice najemnika-prejšnjega imetnika stanovanjske pravice – predkupno pravico na določenih starih in rabljenih stanovanjih. 176. člen namreč določa: »1) Najemnik-prejšnji imetnik stanovanjske pravice, ki mu je bilo stanovanje dano v najem za nedoločen čas, ima predkupno pravico na stanovanju, če predkupne pravice ne uveljavlja solastnik v primerih, ki jih določa zakon. (2) Če najemnik ponudbe o prodaji stanovanja ne izkoristi, mora etažni lastnik ponudbo o prodaji stanovanja posredovati etažnim lastnikom te večstanovanjske stavbe, če imajo po določbi stvarnopravnega zakonika predkupno pravico, občini oziroma občinskemu stanovanjskemu skladu, na območju katerega se stanovanje ali stanovanjska stavba nahaja in Stanovanjskemu skladu Republike Slovenije (predkupni upravičenci). Predkupna pravica se uveljavlja po tem vrstnem redu. »

Položaj je boljši na ravni lokalnih skupnosti, kjer so lokalne skupnosti kot ustanoviteljice proračunskih skladov in skladov kot pravnih oseb ali podjetij veliko bolj skrbne pri prenosu ali prodaji nepremičnin na te subjekte za izvajanje projektov²⁵, skrb se kaže tudi v sodelovanju pri finančnih in nepremičninskih zavarovanjih za potrebe projektov, kadrovskega managementu in promociji takih skladov.

Na zunanjem nepremičninskem trgu in torej tudi na stanovanjskem nepremičninskem trgu delujejo kot udeleženci na trgu zasebni subjekti in javni subjekti (osebe javnega prava). Ti se srečujejo na strani ponudbe in povpraševanja na dveh straneh in delujejo po svobodni volji sodelujočih objektov, kjer nikakor ni mogoče govoriti o enakovrednem položaju obeh vrst subjektov, saj imajo javni subjekti številne zakonske omejitve poslovanja (načela transparentnosti, smotnosti, ekonomičnosti, predvidljivosti,...), ki zasebne subjekte in njihove lastnike ne zavezujejo.

Pri izvajanju dejavnosti v javnem interesu na stanovanjskem področju nepremičninskega trga nastopa država kot nosilec stanovanjske politike, kot pripravljavec zakonodaje in zakonodajalec, vendar pa te vloge ne izvaja ažurno in dosledno, saj kljub zavezi v koalicijski pogodbi o sodelovanju v vladi za mandat 2004-2008²⁶, le-te pred iztekom mandata ni sprejela in tudi ni prenovila Nacionalnega stanovanjskega programa iz leta

²⁵ Dobra primera sta Javni stanovanjski sklad Mestne občine Ljubljana in Javni stanovanjski sklad Mestne občine Koper, kjer je povezava med ustanoviteljem in javnim skladom v tem pogledu že več let uspešna. Iz revizijskega poročila JSS MOL pripravljenem s strani Računskega sodišča dne 6. junij 2008 izhaja, da je imel JSS MOL na dan izdaje poročila v upravljanju zemljišča in stanovanja s področja dveh občin (Ljubljana in Dol) – str. 11 poročila. Iz vsebin na straneh 29 do 34 pa izhaja, da JSS MOL redno pridobila s strani svoje ustanoviteljice finančna in stvarnopravna sredstva za redno delo, kar v primeru Stanovanjskega sklada Republike Slovenije, javnega sklada ne deluje na tak način in se kljub navedbam o vsakoletnih potrebnih dokapitalizacijah v Nacionalnem stanovanjskem programu za krepitev Skladove vloge na trgu ni izvajalo.

²⁶ Na strani 42 je pod 12. točko navedeno: »Koalicija bo pripravila nov Nacionalni stanovanjski program 2005–2015, ki bo opredelil nove socialne, finančno investicijske in davčne, prostorsko zemljiške, okoljske in tehnično-tehnološke ter organizacijske okvire. Nacionalni program mora predvideti tudi vse tržne možnosti graditve najemnih stanovanj in omogočiti razvoj nepremičninskega trga brez nepotrebne, drage in neučinkovite vloge države pri preskrbi stanovanj. Pod 13. točko pa je navedeno: Koalicija bo v programu posebej opredelila sistem najemnih stanovanj in stanovanj za mlade. Znova bo preučila sistem stanovanjskega hranilništva in hipotekarnih posojil ter stanovanjskega združništva, ki je imel v Sloveniji 100-letno tradicijo, a je bil v zadnjih letih nesmotrno odpravljen. Koalicija si bo posebej prizadevala za oblikovanje nepremičninskih investicijskih skladov, ki naj omogočijo mladim družinam pridobitev prvega stanovanja.»

2000, katerega veljavnost izteče v letu 2009²⁷. Računsko sodišče trenutno skladno s sklepom z dne 20.6.2008 in njegovim dopolnilom, izvaja revizijo uspešnosti poslovanja Stanovanjskega sklada RS in MOP pri doseganju ciljev NSP, pri čemer bo izdalo mnenje o doseganju zastavljenih ciljev Nacionalnega stanovanjskega programa.

Poleg navedenega mnogi strokovnjaki in organi nadzora pozabljajo, da bi morala delovati na nepremičninsko stanovanjskem področju in v začrtanih okvirih NSP, za njegovo realizacijo in definiranje politike tudi posamezna ministrstva, in sicer matično Ministrstvo za okolje in prostor, ter s tem povezana Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve, Ministrstvo za visoko šolstvo in druga ministrstva, institucije, agencije in službe, glede na povezovanje s stanovanjskim področjem. Kot nadzornik nad delom subjektov javne sfere tega področja, kot kreator in usmerjevalec javne politike bi morala nastopati vlada, vsa ministrstva, uradi in službe, inšpekcije in Računsko sodišče ter ostali organi nadzora. Dejstvo izkazano v praksi je, da to vlogo opravljajo zelo slabo, nenačrtovano, brez ustreznega spremljanja implementacije predpisov in brez zagotavljanja sinergičnih učinkov. Poudarjamo še, da kot nadzornik nad delom subjektov zasebne sfere na stanovanjskem nepremičninskem trgu le v omejenem delu področja delujejo posamezne inšpekcije (npr. gradbena, stanovanjska, tržna, itd). Prav zaradi navedenega je delo stanovanjskih nepremičninskih skladov zelo oteženo in v veliko primerov celo nemerljivo, saj si ne morejo zastaviti brez jasnih politik merljive cilje.

Pri tem je pomembno omeniti, da stanovanjski nepremičninski skladi v Republiki Sloveniji pravno regulirano delujejo le na javnem delu stanovanjskega področja in sicer na lokalni in državni ravni, kot samostojne pravne osebe javnega prava ali le kot proračunski oziroma namenski skladi pri njihovem vsakokratnem ustanovitelju.

²⁷ Ta je bil objavljen v Uradnem listu RS, št. 43/2000 z dne 24.05.2000, od pričetka postopka s sprejemom predloga v DZ dne 03. 08. 1995 do njegovega sprejema in uveljavitve pa je preteklo skoraj pet koledarskih let. V njem je določeno: »Nacionalni stanovanjski program na podlagi navedenih členov stanovanjskega zakona opredeljuje najpomembnejše smeri razvoja stanovanjske oskrbe, ki izražajo javni interes na stanovanjskem področju, to pa je vsakemu državljanu Republike Slovenije ob njegovem lastnem prizadevanju omogočiti pridobitev primernega stanovanja za njegove potrebe in za življenje njegove družine. Nacionalni stanovanjski program nadalje določa vse z zakonom določene in druge pomembne vsebine in značilnosti stanovanjske politike za obdobje od leta 2000 do 2009, v sklepih in priporočilih na koncu programa pa določa tudi neposredne naloge njegovih glavnih izvajalcev.«

Vprašanje ob tem je ali delujejo kot finančni oziroma kot nepremičninski skladi²⁸, pri čemer ni zanemarljivo, da so se nekateri, po začetnem delovanju v obliki javnega sklada ali notranje enote delovanja preoblikovali v podjetja po zakonodaji o gospodarskih družbah in obratno.

Poudariti je tudi potrebno, da so nekateri skladi ohranili kljub preoblikovanju ali že začetnem delovanju v obliki gospodarske družbe naziv nepremičninski ali stanovanjski sklad, saj se beseda sklad uporablja v slovenskem prostoru v več pomenih. Ena pojavna oblika »proračunski sklad« tako označuje tudi »vsa denarna sredstva, določena in zbrana za kak namen«²⁹, medtem ko druga oblika predstavlja statusno oblikovanje – javni sklad, kot osebo javnega prava.

Naj opozorimo, da so po pretežnosti vse pravne osebe – stanovanjski javni skladi posredni ali neposredni proračunski porabniki ter »javni naročniki«, saj gre za osebe ali organe, ki morajo pri naročanju blaga, storitev ali gradenj ravnati skladno z zakonom, ki ureja javna naročila. Tako določbo je vseboval stari Zakon o javnih naročilih³⁰ v 2a. členu, kjer so bili opredeljeni naročniki. Tako določa tudi novi Zakon o javnem naročanju - ZJN-2³¹, ki velja od 1. januarja 2007 in v 3. členu izrecno pove, da so naročniki po tem zakonu tudi javni skladi.

Zaključimo naj z ugotovitvijo, da v pravni teoriji razlikujemo pravne osebe javnega in zasebnega prava. Med pravne osebe javnega prava štejemo tiste, ki izvajajo določena javna pooblastila in se praviloma ustanovijo z zakonom ali upravnim aktom. Mednje

²⁸ Gre za opredelitev za nepremičninski in finančni sklad v smislu pravnega in ne zakonskega poslovanja. Opozarjamo, da je z novim Zakonom o javnih skladih (ZJS-1) ta delitev odpravljena, čeprav je bila s prejšnjim zakonom izrecno zahtevana, vendar je za opredelitev vloge delovanja vsakokratnega javnega sklada še vedno zelo relevantna in primerna. Prav tako je ta delitev še vedno poočitena v splošnih aktih javnega sklada, ki je vzeta za primer, saj morajo skladi uskladiti svoje delovanje s predmetnim zakonom do 13. avgusta 2009.

²⁹ Inštitut za slovenski jezik Frana Ramovša ZRC SAZU, http://bos.zrc-sazu.si/cgi/a03.exe?name=sskj_testa&expression=sklad&hs=1

³⁰ Zakon o javnih naročilih (ZJN-1) Ur.l. RS, št. 39/2000 (102/2000 popr.) in spremembe Ur.l. RS, št. 2/2004-ZPNNVSM, 2/2004, 36/2004-UPB1, 128/2006-ZJN-2.

³¹ Zakon o javnem naročanju (ZJN-2) Ur.l. RS, št. 128/2006 in spremembe Ur.l. RS, št. 16/2008.

štejemo državo, občine, javne zavode, javne sklade ipd.³² Predmetno magistrsko delo zajema predstavitev koncepta nepremičninskih skladov v obeh smislih, pri čemer je potrebno izrecno izpostaviti, da so v slovenskem prostoru podrobneje na stanovanjskem področju obravnavani le skladi v pojavnih obliki javnega sklada, medtem ko investicijski skladi, čeprav posredno delujejo na stanovanjskem področju, delujejo le v gospodarskih pojavnih oblikah (oblika zasebnih družb) in ne kot pravni nepremičninski skladi in prav zaradi njihove »nejavne narave« in zakonsko neurejenega statusa ne morejo biti obravnavani.

2.3 Reforma pravil delovanja nepremičninskih skladov

Javni skladi, ki delujejo kot samostojne pravne osebe na stanovanjskem področju, poslujejo glede na svoje ustanovitvene akte kot nepremičninski in/ali finančni skladi skladno z vsakokratno zakonodajo javnih skladov. Javni sklad je namreč pravilom pravna oseba javnega prava, ki upravlja in razpolaga s premoženjem, ki ga je Republika Slovenija ali samoupravna lokalna skupnost namenila za zagotavljanje javnega interesa.

Delovanje javnih skladov je kot prvi zakon opredeljeval Zakon o javnih skladih (Uradni list RS, št. 22-976/2000, 126/2007 in 88/2008, v nadaljevanju ZJS), ki je bil objavljen 10.3.2000 in je veljal vse od 25.3.2000 do 11.8.2008, ko je predpis nadomestil Zakon o javnih skladih (Uradni list RS, št. 77-3449/2008, v nadaljevanju ZJS-1), ki je bil objavljen 28.7.2008 in je pričel veljati 12.8.2008. Slednji je na področje delovanja javnih skladov prinesel obsežne spremembe. Že v napovednem prvem členu je tako določil, da ureja javni sklad kot statusno obliko pravne osebe javnega prava in da se novi zakon o javnih skladih ne uporablja za vzajemne sklade, pokojninske sklade in pravne osebe zasebnega prava, ki imajo v svoji firmi besedo »sklad« in so jih ustanovile pravne osebe zasebnega prava. Opozorimo naj, da je imel ta zakon jasno navedeno določbo o obveznosti navedbe, da gre za javni sklad in kdo je njegov ustanovitelj definirano že prvi zakon ZJS, medtem, ko ZJS-1 ne določa več, da mora biti iz imena razvidno kdo je ustanovitelj.

³² Ustanove v pravnem sistemu Republike Slovenije, Zbirni podatki: Avtor: Trstenjak, Verica, mag. Publikacija: Podjetje in delo, letnik 1992, številka 7, stran 764, Izdajatelj: Gospodarski vestnik d.d.

Čeprav je področje delovanja javnih skladov, vse do sredine avgusta 2008 urejal Zakon o javnih skladih³³ so bili posamezni nepremičninski ali finančni skladi ustanovljeni na podlagi posebnih zakonov, ki jih urejajo kot specifične oblike in so običajno pridobili tudi status gospodarske družbe oziroma niso obdržali status javnega sklada.

Od 12. avgusta 2008 dalje je v veljavi nov Zakon o javnih skladih (Ur.l. 77/2008, ZJS-1). Ob sprejetju le-tega je država izpostavila dejstvo, da je stari ZJS nastajal v letih 1996 do 1999 kot posledica nenadzorovanega ad hoc ustanavljanja vedno novih in novih državnih in občinskih skladov, v katere so država, občine in skladi socialnega zavarovanja prenašali javno premoženje in tako za razliko od centralizacije dolgov decentralizirali in oddaljevali upravljanje in razpolaganje z javnim premoženjem od organov izvršne oblasti in organov nadzora.

Ob koncu leta 1996 je imelo v Republiki Sloveniji kar 198 pravnih oseb v nazivu firme besedo »sklad«. Večina skladov je bilo ustanovljenih na ravni občin in mest (51 %), drugi največji ustanovitelji so bili delavci v obrti in samostojnih poklicih (18%), tretji zasebne družbe in fizične in pravne osebe (investicijski in vzajemni skladi, 15 %), četrti najpogostejši ustanovitelj pa je bila Republika Slovenija (7).³⁴ Na ravni države je bilo leta 1996 vsaj 14 skladov, v naslednjih treh letih so bili ustanovljeni še trije. Njihova bilančna vsota je bila že leta 1996 po vrednosti blizu polovice bilančne vsote celotnega bančnega sistema Republike Slovenije. Njihov kapital je znatno presegal kapital vseh bank na ozemlju Republike Slovenije in je še naraščal s kupninami od prodaje družbenega premoženja ter iz drugih državnih virov. V obdobju od 1993 do 2000 se je kapital državnih skladov povečal s 75 na 557 milijard tolarjev.

V predlogu novega Zakona o javnih skladih je predlagatelj Ministrstvo za finance v imenu Vlade (kar se je potrdilo tudi v medresorski obravnavi) ocenil, da je bilo v preteklosti poslovanje javnih skladov nepregledno, nekateri so poslovali z izgubami,

³³ Zakon o javnih skladih /ZJS/ (Ur.l. RS, št. 22/2000, 126/2007-ZFPPIPP).

³⁴ Povzeto po Uvodu v Zakon o javnih skladih iz leta 1999.

drugi z velikimi dobički, vendar država kot delničarka ni bila upravičena do dividend. Predmetno ugotovitev lahko ocenimo kot priznanje krivde za neažurno spremljanje zakonodaje in je nesprijemljivo predvsem ob dejstvu, da je država v kolikor se je predmetnih ugotovitev zavedala, pa ob njih ni ukrepala. Zato je država odgovorna zaradi opustitve dolžne skrbnosti na nivoju države in lokalnih skupnosti. Navedemo naj, da vse od leta 2000 ZJS ni bil spremenjen, čeprav se je zakonodaja nepremičninskega področja ter finančna in bančna zakonodaja neprestano reformno spreminjala.

V predlogu ZJS-1 je predlagatelj – Vlada nadalje opozorila, da so javni skladi svoje poslovanje izkazovali po petih različnih bilančnih shemah: eden je uporabljal bilančno shemo za banke, eden za zavode, večina pa vsak drugače prilagojene sheme, ki so jih uporabljale gospodarske družbe. Nastopali so v petih različnih pravnoorganizacijskih oblikah (delniška družba, družba z omejeno odgovornostjo, javni zavod, sklad kot pravna oseba *sui generis*, sklad brez pravne osebnosti), vsak je bil ustanovljen in je posloval po drugem zakonu.³⁵ Ob predmetni ugotovitvi, smo v odnosu do predmeta te magistrske naloge že opozorili na raznovrstnost poimenovanj in statusnih in drugih posebnosti v obličnosti in delovanju nepremičninskih skladov. Prav tako pa smo že ugotovili, da je bila po pretekli zakonodaji mogoča dvojna vloga skladov – finančni sklad in nepremičninski sklad, ki jo novi ZJS-1 odpravlja predvsem zaradi dejstva enovitega delovanja skladov in zaradi obstoječe zakonodaje investicijskih skladov oziroma družb. Tudi v tem primeru ugotavljamo, da je država opustila svojo skrbnost in ni dosledno spremljala ureditve in implementacije predpisa.

V predlogu zakona je bilo s strani predlagatelja Vlade tudi navedeno, da so bile vezi med državo in skladi pred letom 2000 zelo ohlapne, čeprav so državni skladi že tedaj po standardni klasifikaciji dejavnosti sodili v sektor države. Kot izhaja iz predloga je bilo pri predlagatelju – Vladi uveljavljeno prepričanje, da so državni skladi pravne osebe zasebnega prava, ki se upravljajo enako kot gospodarske družbe; država se v njihovo poslovanje ne bi smela vmešavati. Predmetna ugotovitev je vsekakor zanimiva predvsem

³⁵ Povzeto predlogu ZJS-1 in po mag. Lucija Gregorčič: Državni skladi v rokah zasebnikov?. Gospodarski vestnik, št. 43, oktober 1996.

zaradi dejstva, da država za tako pojmovanje ni imela nikjer pravne podlage in da država svojih skladov na nepremičninskem in stanovanjskem področju v dejanski obravnavi ni obravnavala na način, torej na način skladen z njenim »prepričanjem«. Ali jih je tako obravnavala na drugih področjih žal ne moremo ugotoviti ali pritrditi, predlagatelj pa trditve v predlogu ZJS ni podrobneje opredelil. V predlogu ZJS-1 je bilo tudi navedeno, da so bili na občinski ravni pred letom 2000, skladi ustanovljeni predvsem za urejanje prostorske problematike (skladi stavbnih zemljišč in stanovanjski skladi) ter pospeševanje razvoja drobnega gospodarstva. Temu dejstvu lahko pritrdimo.

Ugotovimo lahko tudi, da kljub temu, da je bil tudi v letu 2000 v drugih evropskih državah zakon, ki bi enotno urejal ustanavljanje in delovanje državnih skladov prej izjema kot pravilo, je bilo v treba v Sloveniji in v danih razmerah to področje urediti z zakonom, ki bi določil vsaj minimalne pogoje za ustanavljanje novih državnih skladov, razmerja med državo oziroma občino ustanoviteljico in skladom ter minimalne standarde za varno finančno poslovanje državnih skladov. Tako je bil prvi zakon o javnih skladih napisan predvsem kot registracijski zakon: beseda "sklad" oziroma "javni sklad" v firmi pravne osebe je postala zaščiten izraz tako kot "banka". Besedna zveza "javni sklad" je po tem zakonu rezervirana samo za pravne osebe, ki ustrezajo merilom za sklad v sektorju države oziroma občin, izraz "sklad" pa je postal rezerviran za pravne osebe, ki upravljajo premoženje zasebnega sektorja.

Pomembnejše prehodne določbe prvega zakona o javnih skladih povezane z nepremičninskim področjem so bile:

- po 4. alineji 57. člena ZJS bi se morali vsi skladi na ravni občin preoblikovati v javne sklade;
- po 5. alineji 5. člena so skladi stavbnih zemljišč izgubili pravno osebnost, njihovo premoženje pa je prešlo v last občin;
- po 8. alineji 57. člena se je ZJS začel smiselno uporabljati tudi za Nepremičninski sklad Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje;

Zakon o javnih skladih iz leta 2000 je vsekakor v veliki meri dosegel svoj namen, saj se je finančno poslovanje javnih skladov, tudi nepremičninskih in stanovanjskih med temi, uredilo. Število javnih skladov se je ustalilo, vrednost premoženja državnih skladov se je zmanjšala na manj kakor 500 milijard tolarjev, vrednost premoženja občinskih skladov pa na manj kot 90 milijard tolarjev. Ne glede na navedeno so bile spremembe zakona nujno potrebne, saj po ugotovitvah Vlade prvi Zakon o javnih skladih ni bil spoštovan v celoti:

- po peti alineji 57. člena bi morali občinski skladi stavbnih zemljišč izgubiti pravno osebnost, vendar so nekateri, čeprav ne poslujejo več, še vedno vpisani v sodni in poslovni register kot pravne osebe,
- po četrti alineji 57. člena ZJS bi se morali občinski skladi preoblikovati v javne sklade, vendar so nekateri še vedno registrirani kot sklad.

V postopku priprave novega zakona o javnih skladih je predlagatelj - Vlada stopil tudi v stik z občinami – ustanoviteljicami teh skladov in dobil zagotovila, da bodo zadeve uredile v najkrajšem možnem času. Kot razlog za zamudo so občine praviloma navedle ustanovitev novih občin in delitev premoženja med njimi. Poudarimo naj, da je postopek delitve občin v Sloveniji potekal predvsem v letih po 2000 in tako je iz 62 občin nastalo 210 občin, s tem pa so ostali mnogi postopki delitev premoženja med občinami nezaključeni. Uradna evidenca o teh podatkih ni vzpostavljena.

Ker so na do sedaj uveljavljeni koncept sklada vplivale v veliki meri tudi določbe Zakona o javnih skladih, ki ne velja več od avgusta 2008, bomo navedli nekaj njegovih posebnosti in primerjav ureditve, ki kažejo reformo delovanja nepremičninskih skladov.

Javni sklad ustanovljen na podlagi ZJS je odgovarjal upnikom za svoje obveznosti, če so obveznosti nastale v zvezi z namenom, zaradi katerega je bil javni sklad ustanovljen, z namenskim premoženjem; za druge obveznosti je odgovarjal s premoženjem, ki ga kot sredstva za delo javnega sklada zagotovil ustanovitelj. V zakonu je bilo izrecno navedeno, da ustanovitelj za obveznosti javnega sklada ni odgovarjal.

Javni sklad po ZJS-1 razpolaga z namenskim premoženjem, ki ga pridobi v last od ustanovitelja, s premoženjem iz drugih virov in opravlja posle po pooblastilu. Javni sklad odgovarja upnikom za svoje obveznosti z vsem svojim premoženjem. Ustanovitelj oziroma ustanoviteljica ne odgovarja za obveznosti javnega sklada, če drug zakon ali akt o ustanovitvi javnega sklada ne določa drugače.

Javni finančni sklad je bil po ZJS javni sklad, ki se je ustanovil z namenom vzpodbujanja razvoja na določenem področju z dajanjem kreditov oziroma poroštev in drugih oblik vzpodbujanja razvoja oziroma za druge namene, določene z zakonom. Javni nepremičninski sklad pa je bil tudi javni sklad, ki se je ustanovil z namenom poslovanja z nepremičninami. Ustanovljen je bil lahko kot finančni in nepremičninski sklad, torej z obema namenoma. Namen javnega sklada se je določil z zakonom ali ustanovitvenim aktom.

Danes ZJS-1 razdelitve namenov v ustanovitvenem aktu ne zahteva več, prav tako pa ne določa potrebe po opredelitvi oblike. Javni sklad se lahko ustanovi za veliko širši namenski razpon, in sicer za:

- spodbujanje razvoja na določenem področju,
- izvajanje socialne, kulturne, okoljske, stanovanjske, prostorske, kmetijske, naravovarstvene, rudarske ali drugih politik ustanovitelja,
- poravnavanje dolgoročnih obveznosti ustanovitelja,
- upravljanje nepremičnin ustanovitelja,
- spodbujanje ustvarjalnosti v znanosti, kulturi in izobraževanju z dodeljevanjem nagrad, štipendij, šolnin, financiranjem projektov in drugimi oblikami spodbud,
- izvajanje drugih dejavnosti, določenih z zakonom.

Javni stanovanjski skladi, ustanovljeni na podlagi starega zakona o javnih skladih, so delovali in v prehodnem obdobju še delujejo kot finančni in nepremičninski skladi do ustrezne spremembe aktov, preoblikovanja ali ukinitve. V smislu poslovanja jih seveda uvrščamo v sfero javne uprave, pri čemer so podvrženi kljub svoji nepremičninski naravi

in dejavnosti s katero se ukvarjajo in kljub temu, da delujejo na izjemno tržno usmerjenih področjih, vsem zakonitostim in celotnemu normativno omejujočemu področju javne uprave. Njihovo delo in koncept je glede na njihovo področje podvrženo torej tudi proračunskim in ostalim kontrolam, kontrolam Računskega sodišča, sistemu zaposlovanja, plačnemu sistemu itd. Njihovo delovanje torej kljub ZJS-1 še vedno ni svobodno v smislu tržnega obnašanja.

Opozorimo naj še, da po evropski standardni klasifikaciji institucionalnih sektorjev sodijo javni skladi med državne sklade. V Republiki Sloveniji se državni skladi (med temu tudi ti na nepremičninskem in stanovanjskem področju) po določbah ZJS pojavljajo v petih statusnih oziroma pravno-organizacijskih oblikah: javni sklad, javni zavod, sklad, delniška družba in družba z omejeno odgovornostjo.

V spodnji tabeli je prikazano stanje glede javnih skladov in drugih skladov, ki po standardni klasifikaciji institucionalnih sektorjev sodijo v sektor države in so nepremičninske oziroma stanovanjske narave.

Tabela 2.1 Tabela stanja povzeta iz predloga ZJS-1 in predelana za nepremičninske in stanovanjske sklade³⁶

			PRAVNO ORGANIZA CIJSKA OBLIKA	DOLGOROČNA SREDSTVA IN SREDSTVA V UPRAVLJANJU 31. 12. 2006	DOLGOROČNA SREDSTVA IN SREDSTVA V UPRAVLJANJU 31. 12. 2006
Šifra PU	Matična številka	Naziv		v 000 SIT	v EUR
		SKLADI NA RAVNI DRŽAVE		471.869.013	1.969.074.499
		<i>od tega brez Sklada kmetijskih zemljišč in gozdov</i>		<i>218.658.013</i>	<i>912.443.720</i>
96024	5539153	STANOVANJSKI SKLAD REPUBLIKE SLOVENIJE, JAVNI SKLAD	JAVNI SKLAD	50.284.289	209.832.620

³⁶ Stanje ob predlogu ZJS-1 v letu 2008.

96067	5729963	SKLAD KMETIJSKIH ZEMLJIŠČ IN GOZDOV REPUBLIKE SLOVENIJE	JAVNI ZAVOD	253.211.000	1.056.630.780
	5985986	NEPREMIČNINSKI SKLAD POKOJNINSKEGA IN INVALIDSKEGA ZAVAROVANJA LJUBLJANA	D. O. O.	21.994.774	91.782.566
		SKLADI NA RAVNI OBČIN		81.220.844	338.928.576
		<i>NEPREMIČNINSKI SKLADI</i>			
	5263808	SKLAD STAVBNIH ZEMLJIŠČ OBČINE ŠENTJUR PRI CELJU	SKLAD	ne posluje	
	5269008	SKLAD STAVBNIH ZEMLJIŠČ OBČINE ZAGORJE OB SAVI	SKLAD	ne posluje	
97403	5848075	RAZVOJNI, FINANČNI IN NEPREMIČNINSKI JAVNI SKLAD OBČIN: LENDAVA, ČRENŠOVCI, KOBILJE, TURNIŠČE, DOBROVNIK IN VELIKA POLANA	JAVNI SKLAD	1.602.540	6.687.281
97225	5956595	JAVNI NEPREMIČNINSKI SKLAD OBČINE LAŠKO	JAVNI SKLAD	2.540.178	10.599.975
97632	2135582	JAVNI SKLAD OBČINE MORAVSKE TOPLICE ZA GOSPODARJENJE Z NEPREMIČNINAMI	JAVNI SKLAD	57.553	240.164
97063	1121332	JAVNI SKLAD OBČINE RUŠE ZA GOSPODARJENJE Z NEPREMIČNINAMI	JAVNI SKLAD	1.233.126	5.145.744
		<i>STANOVANJSKI SKLADI</i>			
97110	5805295	JAVNI MEDOBČINSKI STANOVANJSKI SKLAD MARIBOR	JAVNI SKLAD	19.599.463	81.787.110
97217	5839114	JAVNI STANOVANJSKI SKLAD MESTNE OBČINE KOPER / FONDO ALLOGGI PUBBLICO DEL COMUNE DI CAPODISTRIA	JAVNI SKLAD	4.891.771	20.412.999
97241	1719572	JAVNI STANOVANJSKI SKLAD MESTNE OBČINE LJUBLJANA	JAVNI SKLAD	38.908.048	162.360.407
97047	5929512	JAVNI STANOVANJSKI SKLAD MESTNE OBČINE MURSKA SOBOTA	JAVNI SKLAD	1.881.845	7.852.800
97055	1254537	JAVNI STANOVANJSKI SKLAD OBČINE RADLJE OB DRAVI	JAVNI SKLAD	526.896	2.198.698
97608	1510843	JAVNI STANOVANJSKI SKLAD OBČINE GORNJI PETROVCI	JAVNI SKLAD	256.294	1.069.496
97250	5817315	JAVNI STANOVANJSKI SKLAD OBČINE LJUTOMER	JAVNI SKLAD	769.223	3.209.911
97071	1270745	JAVNI STANOVANJSKI SKLAD OBČINE SLOVENSKA BISTRICA	JAVNI SKLAD	1.790.339	7.470.952

97136	5968526	JAVNI STANOVANJSKI SKLAD OBČINE SLOVENSKE KONJICE	JAVNI SKLAD	1.399.000	5.837.924
97144	1214632	JAVNI STANOVANJSKI SKLAD OBČINE TIŠINA	JAVNI SKLAD	104.384	435.587
97276	5921279	STANOVANJSKI SKLAD MESTNE OBČINE NOVA GORICA JAVNI SKLAD	JAVNI SKLAD	1.841.575	7.684.756
97594	1357875	STANOVANJSKI SKLAD OBČINE POSTOJNA, JAVNI SKLAD	JAVNI SKLAD	v likvidaciji	
	1201751	STANOVANJSKI SKLAD OBČINE DOMŽALE	SKLAD	ne posluje	
97187	5876079	STANOVANJSKI SKLAD OBČINE GORNJA RADGONA	SKLAD	ne posluje od 2005	
	1263226	STANOVANJSKI SKLAD OBČINE GROSUPLJE	SKLAD	ne posluje od 2004	
	5884225	STANOVANJSKI SKLAD OBČINE NOVA GORICA	SKLAD	1.835.485	7.659.343
	5981409	STANOVANJSKI SKLAD OBČINE PODVELKA-RIBNICA	SKLAD	ne posluje	
97284	5836476	STANOVANJSKI SKLAD OBČINE SLOVENJ GRADEC	SKLAD	1.020.317	4.257.707
	1357824	STANOVANJSKI SKLAD OBČINE ŠENTJUR PRI CELJU	SKLAD	ne posluje	
	5846510	STANOVANJSKI SKLAD OBČINE ŠKOFJA LOKA	SKLAD	ne posluje od 2001	
	5889103	STANOVANJSKI SKLAD OBČINE ŠMARJE PRI JELŠAH	SKLAD	ne posluje od 2001	
	1317067	STANOVANJSKI SKLAD OBČINE ZREČE	SKLAD	ne posluje od 2002	
	5828457	STANOVANJSKI SKLAD OBČINE SEŽANA	SKLAD	ne posluje od 2003	

Vir za povzemanje: Predlog ZJS-1 (2008).

Novi ZJS-1 je v pravni sistem glede koncepta nepremičninskega-stanovanjskega javnega sklada vnesel nekaj sprememb. Navedli in povzeli bomo pogloblitne spremembe, ki jih je predlagatelj-Vlada izpostavil v predlogu zakona in besedilu, ki je bil sprejet (Predlog ZJS-1, 2008):

- Predlagatelj v obrazložitvi predloga navaja, da je po novih določbah zakona javni sklad pravna oseba javnega prava, ki nepridobitno izvaja politiko svojega ustanovitelja na določenem področju. Dejstvo pa je, da v samem novem

veljavnem ZJS-1 beseda nepridobitno³⁷ nikjer ni navedena, prav tako pa taka usmeritev ne izhaja iz smiselnih ali gramatikalnih razlag besedila. Tega tudi ni mogoče sklepati iz določb 40. člena ZJS-1, ki opredeljujeta razporejanje presežka prihodkov nad odhodki in financiranje javnega sklada. Poudarimo naj še, da je davek pobran po Zakonu o davku od dohodkov pravnih oseb prihodek državnega proračuna. Predvsem naj poudarimo, da nepremičninski in stanovanjski skladi na lokalnem in državnem nivoju niso uvrščeni med oproščene zavezanca in da njihovo delo v javnem interesu na nepridobitnem in morebiti tudi na pridobitnem področju, ne daje oprostitev skozi opredelitve pridobitne in nepridobitne dejavnosti v pravilniku. Tako je država kot ustanovitelj v primeru Stanovanjskega sklada Republike Slovenije, javnega sklada, ki za izvajanje aktivnosti izgradnje stanovanj za mlade družine in za tržno prodajo po cenah nižjih od tržnih, nikoli ni prispevala nobenih finančnih sredstev, čeprav ji je to izrecno nalagal Nacionalni stanovanjski program, Skladove napore in dohodke pridobljene iz te dejavnosti, ki jih Sklad v celoti vrača v izgradnjo predmetnih stanovanj in neprofitno gradnjo ter ostale dejavnosti v javnem interesu, celo obdavčila. Za razliko od tega pa bodo zavezanci kot so zavod, društvo, ustanova, verska skupnost, politična stranka, zbornica, reprezentativni sindikat, oproščeni davka po tem zakonu, če so/bodo v

37 Zakon o davku od dohodkov pravnih oseb (ZDDPO-2) v 9. členu določa oprostitev od plačila davkov od dohodkov pravnih oseb: (oprostitev davka za zavezanca, ki je ustanovljen za opravljanje nepridobitne dejavnosti) (1) Zavezanec kot zavod, društvo, ustanova, verska skupnost, politična stranka, zbornica, reprezentativni sindikat, ne plača davka po tem zakonu, če: 1. je v skladu s posebnim zakonom ustanovljen za opravljanje nepridobitne dejavnosti, in 2. dejansko posluje skladno z namenom ustanovitve in delovanja. (2) Ne glede na prvi odstavek tega člena, plača zavezanec iz prvega odstavka tega člena davek po tem zakonu od dohodkov iz opravljanja pridobitne dejavnosti. (4) Minister, pristojen za finance, podrobneje opredeli pridobitno oziroma nepridobitno dejavnost za namene tega člena, pri tem pa upošteva, da se pridobitna dejavnost opravlja na trgu zaradi pridobivanja dobička, da z opravljanjem pridobitne dejavnosti zavezanci iz tega člena konkurirajo na trgu z drugimi osebami po tem zakonu, ter vrsto pravne osebe zavezanca iz tega člena. 27. člen določa izvzem prihodkov od nepridobitne dejavnosti: Pri določanju davčne osnove zavezanca iz 9. člena tega zakona se prihodki iz opravljanja dejavnosti, ki ni pridobitna, ter dejanski ali sorazmerni stroški te dejavnosti izvzemajo iz davčne osnove. Na podlagi 4. odstavka 9. člena ZDDPO-2 je bil sprejet tudi Pravilnik o opredelitvi pridobitne in nepridobitne dejavnosti (Ur.l. RS, št. 109/2007), ki se uproablja od 1.12.2007 Ta pravilnik podrobneje opredeljuje, kaj se šteje za pridobitno ali nepridobitno dejavnost oziroma za dohodke iz opravljanja pridobitne ali nepridobitne dejavnosti pri zavezancu iz 9. člena Zakona o davku od dohodkov pravnih oseb (Uradni list RS, št. 117/06; v nadaljnjem besedilu: ZDDPO-2), ki je ustanovljen za opravljanje nepridobitne dejavnosti (v nadaljnjem besedilu: zavezanec). Pri opredeljevanju pridobitne ali nepridobitne dejavnosti oziroma dohodkov iz opravljanja pridobitne ali nepridobitne dejavnosti pri zavezancu iz 9. člena ZDDPO-2 so pomembna tudi dejstva in okoliščine posamezne pravne osebe iz 9. člena ZDDPO-2 pri opravljanju dejavnosti in doseganju dohodkov.

skladu s posebnim zakonom ustanovljeni za opravljanje nepridobitne dejavnosti, in če 2. dejansko poslujejo skladno z namenom ustanovitve in delovanja³⁸.

Davčna uprava Republike Slovenije v pojasnilih k zakonu o davku na dohodke pravnih oseb na svoji spletni strani³⁹ poudarja, da se prihodki, ki po vsebini pomenijo dohodke iz opravljanja javne službe oz. namenska javna sredstva (subvencije, plačila za projekte, plačila za programe izvajanja javnih služb ipd. dohodki), torej tudi pri zavezancih iz 9. člena ZDDPO-2 za davčne namene obravnavajo kot pridobitni prihodki. Taka rešitev je tudi v skladu z nameni in cilji ZDDPO-2, 9. člena ZDDPO-2 in Pravilnika. Zagotavlja enako obravnavo sredstev iz proračunov in navedenih sredstev ter enako obravnavo zavezancev iz 9. člena ZDDPO-2 in ostalih zavezancev, ki tudi pridobivajo ta sredstva. Ravno zato, da se javna sredstva plačujejo namensko (za pokritje stroškov, projektov, programov) in ne zato, da se iz njih ustvarja dobiček, tudi ZDDPO-2, tako kot že ZDDPO-1, ne določa posebej drugačne obravnave za plačila iz javnih sredstev (ne vsebuje določbe, kot je bila npr. v Zakonu o davku od dobička pravnih oseb, po kateri so se donacije, dotacije in subvencije iz proračunov izvzemale iz obdavčitve).

- Iz ZJS-1 prav tako izhaja, da je javni sklad lastnik premoženja, s katerim upravlja in razpolaga, saj je v 2. odstavku 2. člena zakona navedeno, da javni sklada razpolaga z namenskim premoženjem, ki ga pridobi v last od ustanovitelja, s premoženjem iz drugih virov in opravlja posle po pooblastilu, v vsebini 4. odstavka 6. člena pa ostaja določilo, da mora ustanovitelj pred ustanovitvijo javnega sklada opraviti vsa potrebna pravna dejanja za prevzem stvarnega vložka, oziroma stvarni prevzem z dnem vpisa javnega sklada v javni register. Po določbah 3. odstavka 7. člena pa se štejejo kot stvarni vložki ali stvarni prevzem

³⁸ Tako stališče je podala tudi avtorica Kunšek, Mojca, mag. v Publikacija: Pravna praksa, letnik 2008, številka 12, stran 50; Izdajatelj: GV Založba, d.o.o.; Datum objave: 27.03.2008; Rubrika: Podjetnik med paragrafi; Področje: Davek od dohodka pravnih oseb.

³⁹ Predmetna pojasnila DURS k ZDDPO-2 so bila objavljena tudi v prispevku Publikacije: Pravna praksa, letnik 2008, številka 11, stran 22, Izdajatelj: GV Založba, d.o.o. Datum objave: 20.03.2008, Rubrika: Erarjeve meje, Področje: Davek od dohodka pravnih oseb.

finančni instrumenti, premoženjski premeti in pravice, katerih gospodarska vrednost je ugotovljiva. Skupaj z premoženjem, ki je zagotovljeno v denarju pa tvorijo namensko premoženje, ki ga je ustanovitelj namenil za doseganje namena javnega sklada.

- Ustanovitelj po novem zakonu prav tako ne odgovarja za obveznosti javnega sklada, če v zakonu ali aktu o ustanovitvi, na podlagi katerega je javni sklad ustanovljen, ni določeno drugače. Predmetna določba je ostajala že v prejšnjem ZJS, vendar pa ni bilo omogočeno, da se drugačna ureditev uzakoni z drugim zakonom ali kar s splošnim aktom poslovanja – aktom o ustanovitvi. Menimo, da bo predmetna določba prinesla neenoten način obravnave različnih skladov, pri čemer je velika verjetnost, da bodo nepremičninski - stanovanjski skladi zapadli pod strožji režim zaradi svoje vloge na trgu.
- Javni sklad lahko ustanovi država, pokrajina ali občina. Vlogo ustanovitelja izvaja vlada, pokrajinski oziroma občinski svet. Predmetna ureditev pomeni, da lahko nepremičninski – stanovanjski javni sklad pod pogoji tega zakona ustanovijo po novem trije subjekti. Nov subjekt so pokrajine, ki v Republiki Sloveniji še niso vzpostavljene. Predmetna določba pa je bila v zakon dodana, saj je obravnava predmetnega predloga zakona potekala istočasno kot obravnava pokrajinskega paketa zakonodaje v letu 2008.
- Javni sklad se ustanovi z aktom o ustanovitvi, v katerem je ohranjeno »registracijsko načelo« zakona. To je sedaj urejeno v 6. členu zakona, večja pozornost pa je podana tudi urejenosti vseh potrebnih opravil pri prenosu stvarnega premoženja in stvarnem prevzemu, saj je bilo v preteklosti večkrat izvajano predajanje nepremičnin in pravic z neurejenimi evidencami in tako so nastale nejasne vrednosti stvarnih vložkov (npr. lastninska pravica ni bila zemljiškoknjižno urejena, zatem pa so nastopile nove okoliščine in je bilo ugotovljeno, da so bile predmet denacionalizacije; naknadno se je ugotovilo, da so bile nepremičnine že odtujene zasebni družbi,...).

- Za ustanovitev javnega sklada morata država in pokrajina zagotoviti najmanj 30 milijonov evrov namenskega premoženja, občina pa najmanj 10 milijonov evrov namenskega premoženja, ki ga javni sklad v pasivi svoje bilance izkaže kot »kapital« javnega sklada, se pravi obveznost do ustanovitelja. Ti mejni vrednosti sta določeni na podlagi dolgoletnega spremljanja poslovanja javnih skladov in ugotovitve, da javni skladi z manjšim premoženjem niso sposobni preživeti kot samostojne pravne osebe in ohranjati namenskega premoženja, ki ga upravljajo. Glede vpisa javnega sklada v sodni register pa zakon napotuje na uporabo splošnih predpisov o sodnem registru, kar prej ni navajal.
- Organa javnega sklada sta po novi ureditvi nadzorni svet in direktor, tako so bile uprave nadomeščene z direktorji. Z novo ureditvijo imajo nadzorniki za eno leto krajši mandat, po mnenju predlagatelja zakona pa ima ustanovitelj v javnem skladu bistveno večje pristojnosti kot skupščina gospodarske družbe. Pristojnosti so določene v 13. členu zakona.
- Razmejitev pristojnosti med ustanoviteljem in nadzornim svetom je jasneje opredeljena, vendar ohranja dosedanje ureditev, da nadzorni svet sprejema odločitve in jih daje v soglasje ustanovitelju. Novost je tudi, da sedaj ne sprejema splošne pogoje delovanja ustanovitelj – vlada, temveč kar nadzorni svet pravne osebe.
- Kljub opozorilom javnih skladov se predlagatelj ni odločil, da bi uzakonil za nadzornike obveznost pridobitve posebnega izpita ali potrdila za delo v nadzornih svetih. Menimo, da gre za hudo pomanjkljivost, ki bi v kolikor bi bila odločitev predlagatelja drugačna bistveno pripomogla k uspešnejšemu in smotrnejšemu delovanju nadzornih svetov. Edina novost v zakonu na tem področju je, da mora biti en predstavnik usposobljen za pravno področje.

- Novost zakona je dejstvo, da je po novem izpuščeno, da morajo nadzorniki varovati poslovne skrivnosti, kar je prejšnji ZJS izrecno opredeljeval v 1. odstavku 17. člena, zakaj je do izpustitve prišlo ni mogoče sklepati, vendar pa predmetno dejstvo ne pripomore, k lažjemu delu javnih skladov. Ta zakonska določba je deloma tudi neposredno v nasprotju z določbo odločbe iz leta 2005, ki jo je sprejela informacijska pooblaščenka.

Iz odločbe 020-47/2004/15 z dne 23.5.2005 (Informacijska pooblaščenka 2005) izhaja, da je morala informacijska pooblaščenka v času veljavnosti ZJS razrešiti vprašanje, ali sme tudi javni sklad kot oseba javnega prava imeti poslovne skrivnosti. Ugotovila je, da se določbe o poslovni skrivnosti, opredeljene v 39. in 40. členu Zakona o gospodarskih družbah (Ul. RS, št. 30/93 z dopolnitvami, v nadaljevanju ZGD) in se glede na 7. člen ZGD izrecno nanašajo le na gospodarske družbe in v nekaterih primerih na samostojne podjetnike posameznike ter na osebe, ki kot posamezniki ali skupno opravljajo kmetijsko oziroma gozdarsko dejavnost.

Pooblaščenka v odločbi ocenjuje, da veljavna ureditev poslovne skrivnosti v ZGD, subjekte, ki lahko dostop do lastne informacije zavarujejo kot poslovno skrivnost, določa preozko, zato bi bilo pričakovati, da bo predlagatelj –Vlada to področje še posebej skrbno preučil in uredil, a temu ni bilo tako. Informacijska pooblaščenka je navedla, da je posebej pomembna in potrebna takšna možnost zaščite ravno za subjekte, ki kljub temu, da so osebe javnega prava, kot na primer javni gospodarski zavodi in javni skladi, nastopajo na trgu v konkurenčnih razmerah. Nezmožnost zavarovanja pomembnih podatkov javnopravnih oseb bi tako pomembno poslabšalo njihov položaj v tekmovanju z zasebnimi gospodarskimi družbami na trgu. Takšnemu mnenju pritrjuje tudi Komentar Zakona o dostopu do informacij javnega značaja (založnik Inštitut za javno upravo, 2005). Stališču Pooblaščenke pritrjuje tudi dr. Urška Prepeluh v doktorski disertaciji Pravica dostopa do informacij javnega značaja, Sept. 2004. Na str. 207 navaja, da obstajajo dejstva, ki potrjujejo, da imajo lahko tudi subjekti civilne

družbe, ki se v pretežnem delu svojega delovanja sploh ne ukvarjajo z gospodarsko dejavnostjo, poslovne skrivnosti. Takšni primeri so na primer društva, nevladne organizacije ali verske skupnosti, ki lahko zlasti kadar se prijavljajo na razpise za subvencije javnega sektorja, le temu posredujejo podatke o svojem članstvu, dejavnostih, finančnem položaju, načrtih, razpolaganju z nepremičninami ipd. Kolikor področna zakonodaja varstva njihovih podatkov ne ureja, bo morala praksa varovanje po ZDIJZ še konkretizirati. Njihove zaupne informacije bi morali varovati analogno poslovnim skrivnostim gospodarskih družb. Dr. Urška Prepeluh v disertaciji še poudarja, da načeloma ni razlogov za razlikovanje teh subjektov glede na njihovo statusno-pravno organiziranost. Prav tako Uredba EU št. 1049/2001 o varstvu informacij, katerih razkritje bi ogrozilo gospodarske interese oseb, določa za te osebe katerekoli pravne ali fizične osebe. Dodatno, sicer deloma teoretično vprašanje je, ali imajo lahko tudi državni organi poslovne skrivnosti. Nekatere tuje pravne ureditve zavezanim subjektom izrecno odrekajo varstvo poslovnih skrivnosti, zato pa priznavajo varstvo drugih javnih interesov, ki jih ZDIJZ ne pozna, kot je na primer varstvo finančne, denarne, stanovanjske ali ekonomske politike organa oziroma države.

Nadalje informacijska pooblaščenka v odločbi ugotavlja, da je potrebno poudariti, da področna zakonodaja, ki ureja osebe javnega prava (Zakon o javnih skladih, Ul. RS št. 22/2000, dalje ZJS, Zakon o zavodih (Ul. RS stari, št. 12/91) sicer nikjer izrecno ne definira in ne ureja poslovne skrivnosti, vseeno pa to iz ZJS implicitno izhaja, saj 17. člen zakona vendarle o poslovni skrivnosti govori, ko zahteva, da morajo člani nadzornega sveta javnega sklada pri svojem delu ravnati s skrbnostjo dobrega gospodarstvenika in varovati poslovno skrivnost javnega sklada. Analogno je torej mogoče sklepati, da smejo tudi javnopravne osebe imeti in varovati svoje poslovne skrivnosti. Argumentacije prosilca, da organ, glede na to, da pravno ni organiziran kot gospodarska družba, poslovne skrivnosti ne more imeti, Pooblaščenka tako ni sprejela.

39. člen ZGD opredeli kot poslovno skrivnost podatke, za katere tako določi družba s pisnim sklepom. S tem sklepom morajo biti seznanjeni družbeniki, delavci, člani organov in druge osebe, ki so dolžne varovati poslovno skrivnost (prvi odstavek 39. člena ZGD). Ne glede na to pa se za poslovno skrivnost štejejo tudi podatki, ki kot taki niso določeni s sklepom družbe, pa je očitno, da bi nastala občutna škoda, če bi zanje izvedela nepooblaščenca oseba (drugi odstavek 39. člena ZGD). ZGD v tretjem odstavku 39. člena izrecno določa, da se za poslovno skrivnost ne morejo določiti podatki, ki so po zakonu javni ali podatki o kršitvah zakona ali dobrih poslovnih običajev. Organ lahko zavrne dostop do zahtevane informacije zgolj takrat, če se zahteva v celoti nanaša na katero izmed izjem, ki jih določa 6. člen ZDIJZ. Ta določa kot eno izmed možnih izjem tudi podatke, ki so poslovna skrivnost. Če pa dokument ali njegov del le delno vsebuje informacije, ki predstavljajo izjemo v skladu s 6. členom ZDIJZ, in jih je zato mogoče izločiti iz dokumenta, ne da bi to ogrozilo njihovo zaupnost, pooblaščenca oseba organa te informacije izloči iz dokumenta ter seznanila prosilca z vsebino preostalega dela dokumenta (delni dostop). Pooblaščenca je v nadaljevanju obravnavala zahtevani dokument in presojala, ali vsebuje podatke, ki so poslovna skrivnost in ali je celoten dokument mogoče opredeliti kot poslovno skrivnost. Pooblaščenca pojasnjuje, da so predmet poslovne skrivnosti lahko samo podatki, ki pomenijo konkurenčno prednost v kakršnemkoli pogledu. Za presojanje zgoraj navedenega je bilo torej potrebno razložiti definicijo poslovne skrivnosti, predvsem pa dejstvo, kdaj določen podatek pridobi in kdaj izgubi status poslovne skrivnosti. Izjema poslovne skrivnosti je določena tako v interesu organa kot tudi oseb, na katere se takšne informacije nanašajo. V primeru Stanovanjskega sklada Republike Slovenije, je v odločbi ugotovljeno, da ta organ igra na slovenskem trgu nepremičnin pomembno vlogo kot izvajalec nacionalne stanovanjske in zemljiške politike. Ugotovila je tudi, da je mogoče, da obstaja realna nevarnost, da bi razkritje nekaterih podatkov ogrozilo njegovo delovanje in izvajanje njegove stanovanjske in zemljiške politike na celotnem področju njegovega delovanja. V tem primeru je poslovno skrivnost organ dolžan in upravičen zaščititi.

- Pri sklicih in vodenju sej nadzornih svetov javnih skladov novi ZJS-1 glede na dejanske razmere obvezuje člane nadzornega sveta, da izmed sebe izvolijo predsednika in namestnika predsednika nadzornega sveta, ki v odsotnosti predsednika vodi sejo z vsemi pooblastili in odgovornostmi predsednika. Nekateri javni skladi so namreč poročali o težavah pri sklicu sej nadzornega sveta, ki morajo biti po novi zakonodaji sklicani vsaj štirikrat letno. Ker zakon izrecno ne ureja vprašanje ali je dopuščeno da bi lahko člani nadzornega sveta glasovali po pošti je na mestu vprašanje ali se lahko dosedanje ureditve v nekaterih javnih skladih, kjer narava dela zahteva tudi občasne korespondenčne seje, ohranijo tudi v bodoče. Zakonodaja tega področja ne ureja zato je potrebno poudariti, da se bo o tem dejstvu moral izjasniti predlagatelj zakona ko se bodo nanj obrnili uporabniki.
- Prvotni predlog zakona je pripoznaval realnost, da so člani nadzornega sveta javnega sklada dejansko zastopniki organov, ki so jih imenovali, in je zato glede njihove odgovornosti za škodo smiselno sledil logiki zakona o javnih uslužbencih. Zaradi nasprotovanja nekaterih ministrstev in predvsem službe vlade za zakonodajo so priznanje tega dejstva opustili. Menimo, da je to izjemno škodljivo za delovanje skladov.
- Pri imenovanju direktorja javnega sklada je obvezen postopek z javnim natečajem. Izbor ustreznega kandidata opravi nadzorni svet, direktorja pa (za razliko od gospodarskih družb) imenuje ustanovitelj. Zaradi poročil s terena, ki jih je prejel predlagatelj, da predsedniki nadzornih svetov izkoriščajo zakonsko možnost, da za eno leto prevzamejo vodenje javnega sklada po izteku mandata direktorja, sta z novim ZJS-1 predpisana natančnejši postopek in odgovornost za izvedbo imenovanja novega direktorja.
- Zakon še določa, da se namensko premoženje in s tem kapital javnega sklada lahko poveča z vplačilom dodatnega premoženja ali z razporeditvijo presežka

prihodkov nad odhodki javnega sklada. Gre za novo ureditev, saj predhodni zakon ni razlikoval namenskega premoženja in kapitala.

- Povečanje premoženja in s tem kapitala javnega sklada s presežkom prihodkov nad odhodki se izvede s pisnim sklepom ustanovitelja, vendar se obvezno registrira v sodnem registru, samo če skupna povečanja iz tega naslova presežejo 30 % vrednosti namenskega premoženja, ki je vpisano v sodni register. Predmetna omejitev je nova, saj je predhodni zakon določal, da se morajo evidentirati vse spremembe.
- Zakon ohranja možnost, da se namensko premoženje in s tem kapital javnega sklada zmanjša z izplačilom dela premoženja ustanovitelju, čeprav v sedmih letih še ni bilo takega primera. Kapital javnega sklada se lahko zmanjša tudi zaradi pokrivanja primanjkljaja javnega sklada. Pripomnimo naj, da morda dejansko v zadnjih letih ni prišlo do realizacije tovrstnega primera, vendar pa je potrebno opozoriti, da se preko enotnega državnega zakladniškega računa države, kjer nastopajo s svojimi sredstvi javni skladi vidi s koliko sredstvi razpolaga javni sklad in da so Skladi, ki so uspešni, zato nenehno izpostavljeni grožnjam države in apetitom vlade, da pride do izplačila sredstev, ki pa so v realnosti rezervirana za realizacije projektov⁴⁰. Za razliko od povečanja premoženja z rezultatom iz poslovanja se zaradi varnosti vsako zmanjšanje kapitala zaradi pokrivanja primanjkljaja vpiše v sodni register.
- Opozorimo naj tudi na dejstvo, da so skladno z novim zakonom dopustni partnerski projekti z zasebnim sektorjem. Predmetno področje ureja 38. člen in je novost, saj predhodni zakon takih določb ni imel. Novost je povezana z Zakonom o javno zasebnem partnerstvu, ki sicer ne ureja javno zasebnih partnerstev na

⁴⁰ Do predmetnega predloga s strani Ministrstva za finance je prišlo primeru Stanovanjskega sklada Republike Slovenije, javnega sklada v letu 2008. Ministrstvo tako ni hotelo sprejeti letnega načrta za leto 2007 vse od predloga marca 2008 do novembra 2008, kljub izkazom in pojasnilom javnega sklada. Po izdatnih naporih in pojasnilih o namenu sredstev je javnemu skladu uspelo zadržati sredstva za izvedbo projektov v javnem interesu.

področju negospodarskih projektov in dejavnosti, vendar pa napotuje na tem področju v 148. členu smiselno uporabo določb ZJZP, če so kot določa zakonodaja za to razpoložljiva pri organu sredstva.

Sprememba ZJS-1 v tem delu je povezana tudi s spremembami Stanovanjskega zakona iz leta 2008 in novim poglavjem o zasebnem partnerstvu, ki sta bila sprejeta pred uveljavitvijo novega ZJS-1 in urejata poslovanje Stanovanjskega sklada Republike Slovenije, javnih skladov lokalnih skupnosti, poslovanje občin in neprofitnih stanovanjskih organizacij. 153. c člen SZ-1 namreč določa, da se vsi pogoji partnerstva, ki niso urejeni s tem zakonom, urejajo po Zakonu o javno-zasebnem partnerstvu (Uradni list RS, št. 127/06) in seveda podzakonskih predpisih tega predpisa.⁴¹ Naslov podpoglavja »XIII.4 Neprofitne stanovanjske organizacije« se spremeni tako, da se glasi »XIII.4 Soinvestitorstvo in partnerstvo«.

Novela uvaja dopolnitev zakona z opredelitvijo pojmov soinvestitorstvo in partnerstvo, s čimer se razširja delovanje dosedanjih neprofitnih stanovanjskih organizacij (NSO), hkrati pa naj bi se povečevala vloga Stanovanjskega sklada Republike Slovenije pri gradnji neprofitnih najemnih stanovanj. V okviru soinvestitorstva naj bi Stanovanjski sklad Republike Slovenije skupaj z občinami skrbel za pridobivanje neprofitnih najemnih stanovanj, v okviru partnerstva pa bi javni in zasebni partner skrbel za pridobivanje neprofitnih stanovanj pod posebnimi pogoji. Pri tem modelu je vsebinsko izhodišče zagotovitev zemljišč, za katera poskrbita občina ali Stanovanjski sklad Republike Slovenije, za zagotovitev morebitnega posojila pa Stanovanjski sklad Republike Slovenije. Tako je zakonodajalec želel zainteresirati zasebni kapital za obsežnejša vlaganja za gradnjo stanovanj. Zakon predvideva, da bodo vsa soinvestitorstva in partnerstva transparentna, saj se bo v vsakem primeru sklepala pogodba, v kateri bodo javni in zasebni partnerji dogovorili svoje obveznosti in pravice – seveda skladno s stanovanjskim zakonom in drugo zakonodajo.

⁴¹ V času priprave te magistrske naloge podzakonski predpis, kljub izteku roka, še ni sprejet.

Posebej je urejen tudi nadzor nad poslovanjem takih neprofitnih stanovanjskih organizacij in ukrepanja zaradi kršitev, pri čemer predlog zakona določa, da ob hujših kršitvah oziroma izbrisu iz registra neprofitnih stanovanjskih organizacij preide premoženje NSO, pridobljeno iz naslova partnerstva in ugodnosti na javnega partnerja sorazmerno z deležem dodeljenih ugodnosti. Posebna varovalka je vgrajena tudi glede veljavnosti najemnih pogodb, ki morajo biti sklenjene za neprofitno najemnino in nedoločen čas, saj najemne pogodbe veljajo tudi po izbrisu te organizacije iz registra ali prenosu lastništva na pravne naslednike.

Vsekakor je vodilo javno-zasebnega partnerstva pri gradnji neprofitnih stanovanj, da javni partner (občina) pridobi neprofitna najemna stanovanja (za limitirano najemnino) in s tem možnost reševanja stanovanjskih vprašanj za občane, gospodarska družba pa lahko v okviru partnerstva zgradi tudi stanovanja za trg, ki jih oddaja in si s tem zagotovi dohodek in motiv za gradnjo neprofitnih stanovanj.

Novi 150. a člen ureja soinvestitorstvo in partnerstvo. V tem členu je zakon povzel dejansko že izvajano prakso Stanovanjskega sklada od leta 2000. V okviru soinvestitorstva sklad skupaj z občinami skrbi za pridobivanje neprofitnih najemnih stanovanj, pri čemer se natančnejši pogoji soinvestitorstva določijo v pogodbi, sklenjeni med skladom in občino.

Zakon o javno-zasebnih partnerstvih opredeljuje, da je partnerstvo sovlaganje sklada in občine ter zasebnih investorjev za pridobivanje neprofitnih in tržnih stanovanj. Zasebni investitorji, ki sodelujejo v partnerstvu, pa so vpisani v register neprofitnih stanovanjskih organizacij.

- Ustanovitelj opredeli poslanstvo javnega sklada v svoji poslovni politiki, ki je dokument javnega sklada za naslednje srednjeročno obdobje. V 23. členu je določeno, da javni sklad posluje skladno s poslovno politiko za naslednje srednjeročno obdobje, ki jo na predlog direktorja in na podlagi mnenja

nadzornega sveta sprejme ustanovitelj. Poslovna politika javnega sklada vsebuje najmanj osnovne smernice glede ciljnih skupin prejemnikov spodbud za pravne in fizične osebe oziroma pomoči za fizične osebe, skupnega obsega spodbud in naložb v naslednjih poslovnih letih, merljivih kazalcev rezultatov delovanja sklada ter vrednosti in strukture naložb javnega sklada. Spodbude javnega sklada po tem zakonu so subvencije, odkupi projektov in idejnih osnutkov, ugodni krediti, garancije, skladi tveganega kapitala in drugi finančni ukrepi za pospeševanje dejavnosti na določenem področju. Pomoči fizičnim osebam po tem zakonu so dodelitev stanovanja z neprofitno najemnino, subvencije stanovanjskih najemnin, preživnine za otroke in druge nepreskrbljene družinske člane, odškodnine in odpravnine odpuščenim delavcem, pomoč invalidom in druge pomoči fizičnim osebam, ki jih izplačujejo javni skladi na podlagi posebnega zakona.

Predmetne določbe ZJS-1 so sicer dobronamerne pa vendar je potrebno opozoriti, da v poslovni politiki, ki je dokument javnega sklada za naslednje srednjeročno obdobje javni sklad ne more zapisati politike, če država ali lokalna skupnost, kot ustanovitelja nimata sprejete politike ne določenem področju. Za primer naj omenimo, da se Nacionalni stanovanjski program izteka, nove stanovanjske politike država še ni sprejela in je ne pripravlja, od Stanovanjskega sklada Republike Slovenije pa Računsko sodišče »zahteva«, da jasno in določno, torej merljivo opredeli svoje poslovanje za v bodoče. Gre za nemogoče naloge in zadolžitve, ki jih vodstvo javnega sklada pač ne more izvršiti, saj bi preseglo svoja pooblastila in ne bi sledilo javni politiki, temveč bi bilo tako ravnanje stihijsko in nesinergično.

- Javni sklad sprejme glede poslovanja s tretjimi osebami ali ciljnimi skupinami splošne pogoje poslovanja, ki so informacija javnega značaja, objavljena na spletnih straneh javnega sklada in vsebujejo vsaj merila za določitev upravičencev do spodbud javnega sklada za pravne osebe ali pomoči za fizične osebe, postopke in pogoje za pridobitev spodbud ali pomoči, obseg spodbud ali pomoči, ki jih

- lahko prejme posamezen upravičenec, ter medsebojne pravice in obveznosti med upravičencem in javnim skladom. Predmetna določba ni nova in je bila izvajana tudi po ZJS zato razlogov Vlade, da je tako ureditev izpostavila ni mogoče argumentirati.
- Kljub temu da je javni sklad nepridobitna organizacija⁴², mora ohranjati vrednost namenskega premoženja, kot je to določeno v 25. členu. Javni sklad mora ravnati in upravljati z namenskim premoženjem v skladu z namenom, zaradi katerega je ustanovljen in kot dober gospodarstvenik. Predmetna določba je dobronamerna v praksi pa se to težko izvaja, saj so bila nadzornikom, ki so predstavniki ustanovitelja povečana pooblastila in jim je bila zmanjšana odgovornost za odločanje, odgovornost poslovanja pa je prenesena na direktorja.
 - Zakon povzema osnovne zahteve glede varnosti nalaganja premoženja javnega sklada in obvladovanja kreditnega tveganja. Zakon taksativno našteva instrumente, ki jih za izvajanje svojega poslanstva lahko uporabljajo javni skladi, in osnovna še dopustna razmerja med vrednostjo teh finančnih instrumentov ter kapitalom javnega sklada. Pri tem sledi logiki obvladovanja kreditnih tveganj in oblikovanja rezervacij v bankah, vendar pa za zadeve, ki jih ta zakon ne določa, napotuje na smiselno uporabo predpisov, ki veljajo za banke. Predmetno področje ureja 33. člen do 36. člen zakona.
 - Javni skladi še vedno lahko dajejo tudi subvencije, a samo v primeru, če s tem ne najedajo namenskega premoženja javnega sklada oziroma kapitala. Vir sredstev za subvencije je torej presežek prihodkov nad odhodki javnega sklada ali pa sredstva ustanovitelja, ki jih javni sklad upravlja po pooblastilu.
 - Zakon glede nalaganja likvidnostnih presežkov javnega sklada odpravlja kolizijo med zakonom o javnih skladih in zakonom o javnih financah, saj glede tega

⁴² Opozorili smo že, da to ni izrecno določeno z zakonom, kar dvakrat pa omenja to vsebino predlagatelj v obrazložitvi predloga zakona.

napotuje na uporabo predpisov, ki urejajo javne finance – predmetno področje ureja novi 27. člen.

- Zakon neposredno (in ne več implicitno) določa v 40 in 41. členu način in vire pokrivanja primanjkljaja javnega sklada in uporabo presežka prihodkov nad odhodki ter sredstev za delo javnega sklada. Za razliko od veljavnega zakona se sredstva za delo javnega sklada načeloma zagotavljajo iz presežka prihodkov nad odhodki javnega sklada, če ti ne zadostujejo, pa jih mora ustanovitelj zagotoviti bodisi iz svojega proračuna bodisi iz namenskega premoženja javnega sklada. Presežek se lahko uporabi tudi za subvencije ali za povečanje kapitala javnega sklada. Primanjkljaj javnega sklada se načeloma pokriva iz presežkov iz preteklih let, če ta ne zadostujejo, pa bodisi iz proračuna ali z zmanjšanjem kapitala javnega sklada.
- Glede vodenja poslovnih knjig, nadzora in revidiranja zakon obvezuje ministra za finance, da izda podzakonske predpise, ki upoštevajo posebnosti javnih skladov, ki delujejo po naložbenem načelu, v primerjavi z drugimi proračunskimi uporabniki, ki delujejo po načelu denarnega toka. Predmetni predpis še ni izdan, čeprav je za uveljavitev sprememb le še sedem mesece časa in morajo skladi že poslovati po novih načelih in zapovedih.
- Javni sklad lahko preneha, če je bil ustanovljen za določen čas, če je izpolnil namen, zaradi katerega je bil ustanovljen, če se pripoji k drugi pravni osebi ali če se z drugimi pravnimi osebami združi v novo pravno osebo, če kapital ne zadostuje več za poslovanje javnega sklada, če postane javni sklad insolventen, če se ustanovitelj odloči, da javni sklad preneha kot pravna oseba, ali iz razlogov, ki so navedeni v aktu o ustanovitvi javnega sklada.

Zakon predvideva dve vrsti postopkov za prenehanje javnega sklada. Če gre za prenehanje javnega sklada po volji ustanovitelja, z dnem sprejetja sklepa ustanovitelja o prenehanju javnega sklada preidejo vse premoženje in vse

obveznosti javnega sklada na ustanovitelja ali na pravno osebo, h kateri se po volji ustanovitelja javni sklad pripoji ali s katero se po volji ustanovitelja združi.

Prenehanje javnega sklada pa lahko zahtevajo tudi njegovi upniki ali sodišče po uradni dolžnosti, če ugotovi, da javni sklad nima več z zakonom določene vrednosti kapitala. Kadar gre za likvidacijo javnega sklada po sklepu sodišča, se smiselno uporabljajo določbe zakona, ki ureja gospodarske družbe v delu, ki ureja prenehanje delniške družbe.

Ker je statusna oblika javnega sklada predvsem za naložbene javne sklade zelo toga glede upravljanja in sprejemanja poslovnih odločitev, zakon dopušča možnost, da ustanovitelj preoblikuje javni sklad, ki izpolnjuje z zakonom določene pogoje, v gospodarsko družbo.

- Z dnem uveljavitve novega zakona o javnih skladih preneha veljati stari zakon o javnih skladih. Po našem mnenju ne bi smele prenehati njegove prehodne določbe, ki urejajo statusna preoblikovanja konkretnih javnih skladov in ki so v večini primerov konzumirane. Ker je Služba Vlade RS za zakonodajo vztrajala, da to ni dopustno, po tem predlogu zakona prenehajo veljati tudi te določbe, kar menimo, je napačno in nedosledno.
- Prehodne določbe upoštevajo evropsko direktivo in zakon, na podlagi katerega je bil ustanovljen in deluje Javni jamstveni in preživninski sklad Republike Slovenije, zato temu skladu ni treba zagotavljati vrednosti namenskega premoženja oziroma kapitala v višini 30 milijonov evrov. Prav tako ga ni mogoče ukiniti niti po sklepu sodišča niti po sklepu vlade Republike Slovenije. Zakon povzema tudi določbo 234. člena Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju – uradno prečiščeno besedilo (ZPIZ-!-UPB4) Uradni list RS 109/06 glede zagotavljanja likvidnosti in pokrivanja primanjkljaja Jamstvenega sklada in s tem izenačuje pravice otrok in odpuščenih delavcev s pravicami upokojencev in invalidov.

S prehodnimi določbami se uskladi status Sklada za spodbujanje razvoja Triglavskega narodnega parka, d. d., z dejanskim stanjem tako, da se preimenuje v Družbo za spodbujanje razvoja Triglavskega narodnega parka, d. d.

Sklad za financiranje razgradnje Nuklearne elektrarne Krško in za odlaganje radioaktivnih odpadkov iz NEK, ki zdaj nima določene pravnoorganizacijske oblike, na podlagi argumenta, da izvršna oblast ne sme imeti možnosti posegati v ta sklad, ni več izvzet iz zakona o javnih skladih.

- Zakon določba, da javni skladi, ki izpolnjujejo pogoje po tem zakonu, nadaljujejo svoje delo in uskladijo svoje akte, registracijo, aktivo in pasivo v enem letu po uveljavitvi tega zakona. Poudarimo naj, da zaradi manjkajočega podzakonskega predpisa na področju računovodstvu skladov na tem področju ni mogoče uskladiti dela, poleg tega pa zaradi počasnega dela Službe vlade RS za zakonodajo in postopkov pri matičnem ministrstvu usklajevanje poteka zelo počasi. V predpisanem roku (brez posledic po ZJS-1) večina skladov na državnem nivoju tako ni uspela uskladiti svojih aktov. (Npr. V Stanovanjskem skladu Republike Slovenije vse od prevzema funkcij nove vlade dne 21.11.2008 pa do sredine aprila 2009, iz razlogov neimenovanja članov Nadzornega sveta ni bilo mogoče izvesti seje Nadzornega sveta in tako ni bilo mogoče obravnavati niti sprememb in dopolnitev akta o ustanovitvi).
- Ustanoviteljem javnih skladov, ki ne razpolagajo z zadostnim kapitalom, se določi enoletni rok, v katerem morajo tak javni sklad pripojiti k drugi pravni osebi javnega prava ali ga preoblikovati v tisto pravno-organizacijsko obliko, za katero po matičnem zakonu izpolnjujejo pogoje: v javni zavod, javno agencijo, ustanovo po zakonu o ustanovah ali urad v okviru pristojnega ministrstva. Po tem roku sodišče izvede postopek likvidacije takega javnega sklada po uradni dolžnosti. Skupnost občin Slovenije je opozorila, da bi nekatere občine želele svoje javne sklade, ki ne izpolnjujejo pogojev za nadaljevanje dela kot javni skladi, združiti

na ravni pokrajin. Ker pokrajine še niso ustanovljene, so izjema občinski javni skladi, za katere ustanovitelji sklenejo, da jih bodo združili v nov javni sklad na ravni pokrajine. V tem primeru začnejo teči roki z dnem ustanovitve pokrajine.

Izjemi sta tudi Javni sklad Republike Slovenije za kulturne dejavnosti in Filmski sklad Republike Slovenije, ki po mnenju ministrstva za kulturo za pripojitev k drugi ustanovi ali za statusno preoblikovanje potrebujeta vsaj dve leti.

Po vsem povedanem je potrebno z zgražanjem opozoriti, da po oceni predlagatelja Vlade RS in Ministrstva za finance ZJS-1 nima finančnih posledic za državni proračun in nima finančnih posledic za druga javno finančna sredstva. Prav tako pa za izvajanje zakona ni treba zagotoviti nobenih sredstev v proračunu. Vsi, ki imamo praktične izkušnje z delom v javnih skladih lahko poudarimo, da te trditve ne držijo, saj je za izvedbo popolne uskladitve in prehod na delo po ZJS-1 potrebno vložiti veliko truda in dela.

3. UREDITEV DELOVANJA NEPREMIČNINSKIH SKLADOV NA RAVNI EVROPSKE UNIJE

3.1 Opredelitev koncepta stanovanjskega sklada kot nepremičninskega sklada

V večini evropskih držav in ZDA so javni skladi predmet splošnejše zakonodaje, ki ureja združevanje premoženja v določene namene v obliki nekorporativnih subjektov. Temeljna ureditev skladov se najpogosteje pojavlja v sklopu zakonodaje o ustanovah in skladih, vendar so javni skladi v smislu zdaj veljavnega Zakona o javnih skladih večinoma izvzeti iz režima omenjene zakonodaje, krovnega zakona o javnih skladih v smislu skladov javnega prava pa ne poznajo.

To seveda ne pomeni, da druge države članice Evropske unije ne poznajo instituta javnega sklada, vendar javne sklade urejajo s posebnimi zakonskimi predpisi, ker se zakonodajalci niso odločili za nomotehnično možnost krovnega urejanja s sistemskim zakonom.

Takšno stanje je posledica zgodovinskega razvoja institutov sklada in fundacije, ki imata v večini »starih« držav članic Evropske unije poseben pomen na področju zagotavljanja javnega (javne fundacije in skladi) ter zasebnega (zasebne fundacije in skladi) interesa.

Podajamo dva primera ureditve v Evropski uniji kot ju je ugotovil Ekonomski inštitut Pravne Fakultete 2006:

a) Avstrija

Opredelevitev in uvodna predstavitev področne zakonodaje

Delovanje, status in upravljanje skladov in njim primerljivih institucij je v Republiki Avstriji temeljno urejeno v Zveznem zakonu o ustanovah in skladih iz leta 1974 (Bundes-Stiftungs- und Fondsgesetz), na ravni avstrijskih dežel pa obstajajo deželni zakoni s primerljivo ali domala enako vsebino. Najprej je treba opozoriti na dejstvo, da omenjeni zvezni zakon (v nadaljnjem besedilu: BStFG) posredno ureja status, naravo, strukturo, organe in delovanje subjektov, ki so primerljivi z institutom javnega sklada v smislu slovenskega Zakona o javnih skladih iz leta 2000. Omenjeni zakon ureja vzpostavlja zgolj režim za javne ustanove (fundacije) in sklade, medtem ko zasebne fundacije vse do sprejetja zakona o zasebnih fundacijah (Privat Stiftungs-Gesetz, 1993) v Avstriji niso bile dovoljene.

Za boljše razumevanje je treba poudariti, da termin javna ustanova ali javni sklad v smislu omenjenega zakona ne pomeni, da zakon ureja ustanove in sklade javnega prava. Termin javen se pojavlja zgolj kot opredeljevalen element v smislu namenskosti in cilja ustanove ali sklada.

Javni skladi in javne ustanove so glede na ureditev BStFG tisti pravni subjekti, ki uresničujejo dobrodelne cilje ali so ustanovljeni za zadovoljevanje javnega interesa, vendar so ustanovljeni v obliki zasebnopravnega subjekta. Zasebne ustanove, ki so bile prvič urejene z Zakonom o zasebnih ustanovah, imajo lahko tudi zaseben (torej ne nujno javnointeresni ali dobrodelni) namen, kar pomeni, da je lahko ustanovitelj zasebne ustanove tudi njen edini beneficiar. Gre za ureditev, ki je v tem smislu popolnoma drugačna kot v Sloveniji.

BStFG predstavlja ureditev obeh oblik organiziranja namenskega premoženja (ustanove, skladi), pri čemer se temeljna razlika med ustanovami in skladi izraža v smislu trajanja in narave premoženja, ki je namenjeno izvajanju in doseganju ciljev, ki si jih ustanova ali sklad postavita. Ustanove so skladno z zakonom pravne osebe, ustanovljene za določen čas, medtem ko skladi niso časovno omejeni. Razlika je tudi glede razpolaganja s premoženjem – ustanove lahko za donacije beneficiarjem uporabljajo le obresti ali prihodke od osnovnega premoženja, na katerem je ustanova utemeljena, skladi pa lahko za svoje delovanje v smislu donacij posegajo tudi v »ustanovitveno« premoženje. Skladi so v BStFG urejeni v členih 22 do 38, njihova ureditev je – razen skupne določbe 1. člena in določb o izvrševanju zakona ter registru ustanov in skladov – samostojna in ločena od tiste, ki vzpostavlja režim ustanov.

Pojem in ustanovitev sklada

Sklad je v smislu BStFG ustanova zasebnega prava s pravno subjektiviteto, ustanovljena s sklepom, s katerim ustanovitelj določeno premoženje časovno neomejeno nameni za izvrševanje nalog ali doseganje ciljev dobrodne ali javno interesne narave (§ 22). Sam sklep (ki v smislu § 1 predstavlja zasebnopravno naklonilo) ne zadostuje za pridobitev pravne osebnosti. Da bi sklad pridobil pravno osebnost, je potrebno pojasnilo ustanovitelja sklada (§ 24), s katerim ustanovitelj sklada opredeli temelje sklada in razloge za ustanovitev sklada, temu pa je treba dodati še odločbo javnih oblasti, s katero ta dovolijo ustanovitev sklada za namene in naloge, za katere se ustanavlja. Pojasnilo, za katero zakon predvideva pisno obliko, mora vsebovati izjavo volje ustanovitelja sklada, da želi ustanoviti sklad, navedbo premoženja, ki je zagotovljeno za namene sklada, ter dobrodne ali splošno koristne naloge in cilje, ki jih bo sklad uresničeval.

Dovoljenje za ustanovitev sklada izda pristojni državni organ, določen v § 39 zakona, odločitev organa pa je pozitivna, če je pojasnilo ustanovitelja sklada skladno z zahtevami § 24 zakona, če je namen sklada dobrodelen ali splošno koristen in če premoženje, ki ga je ustanovitelj sklada namenil za njegovo delovanje, zadostuje za opravljanje nalog, ki so predmet delovanja sklada.

Skrbnik (kurator) sklada

Dopustnim skladom (tistim, ki jim je upravni organ dal ustanovitveno dovoljenje) upravni organ postavi skrbnika (kuratorja) sklada. Za skrbnika sklada je načelno imenovan posameznik, ki ga je ustanovitelj sklada predlagal v pojasnilu o ustanovitvi. Če tega predloga ustanovitelj ni navedel, določi skrbnika sklada upravni organ okrožja. Oba posameznika sta imenovana ob izpolnjenem pogoju njunega soglasja. Kadar pogoj soglasja ne bi bil izpolnjen, lahko upravni organ, pristojen za sklad, kot skrbnika sklada imenuje tudi drugo osebo, primerno za zastopanje in predstavljanje sklada.

Dolžnosti in naloge skrbnika sklada so skladno s § 27 predvsem zastopanje sklada, upravljanje premoženja sklada (če za to ni predviden finančni skrbnik), predložitev statuta sklada pristojnemu upravnemu organu in izdelava predlogov za imenovanje članov organov vodenja in upravljanja sklada. Statut sklada mora skrbnik upravnemu organu predložiti najpozneje šest mesecev po svojem imenovanju.

Statut sklada

Statut sklada mora vsebovati naslednje obvezne sestavine:

- ime in sedež sklada
- podatke o premoženju sklada
- podatke o namenih in ciljnih sklada
- določbe o organih upravljanja in zastopanja (tudi določbe o imenovanju in odpoklicu)
- določbe o pristojnostih in morebitnem plačilu članov organov upravljanja in zastopanja
- določbe o letnih poročilih pristojnemu upravnemu organu glede stanja premoženja sklada
- določbe o prenehanju sklada in delitvi preostalega premoženja v času prenehanja sklada

Statut odobri upravni organ, pristojen za sklade. Če vsebina statuta ni skladna s § 28 zakona, ima skrbnik sklada na voljo dodatne tri mesece, da statut uskladi z zakonskimi zahtevami. Morebitne spremembe statuta mora odobriti upravni organ, pristojen za

nadzor sklada, obenem pa zakon v § 36 taksativno določa primere, v katerih je sprememba statuta sploh dovoljena (sprememba imena sklada zaradi spremembe osebnega imena ustanovitelja sklada, sprememba sedeža zaradi prilagoditve dejanskim razmeram, sprememba določil o organih sklada – kadar osebe, navedene v statutu, niso več člani teh organov ali ne opravljajo več svojih pooblastil).

Imenovanje organov upravljanja in zastopanja sklada

Skrbnik sklada predloži upravnemu organu, pristojnemu za sklade, skupaj s statutom sklada tudi predloge za imenovanje članov organov upravljanja in zastopanja. Gre za osebe, ki jih je ustanovitelj sklada navedel v svojem ustanovitvenem poročilu (pojasnilu). Predlog skrbnika je za upravni organ obvezujoč pod pogojem, da se predlagane osebe s predlogom strinjajo in da gre za osebe, vredne zaupanja. Če pogoja nista izpolnjena, ima skrbnik sklada na voljo dodatne tri mesece za predlog novih kandidatov. S trenutkom imenovanja preneha odgovornost skrbnika sklada, njegove pristojnosti v zvezi z upravljanjem in zastopanjem sklada pa preidejo na imenovane organe.

Organi upravljanja in zastopanja imajo skladno s § 33 zakona pravico do plačila za opravljanje svojih funkcij, če je tako plačilo predvideno v statutu sklada in če je njihovo opravljanje funkcije mogoče oceniti kot primerno. O primernosti in plačilu samem odloča upravni organ, pristojen za nadzor sklada. Kadar statut ne predvideva posebnih plačil, imajo člani organov sklada pravico le do povračila nujnih stroškov, ki so jih imeli v zvezi z opravljanjem svoje funkcije.

Državni nadzor nad skladi

Zakon določa tudi dolžnosti upravnega organa, pristojnega za sklade, v smislu nadzora ter zagotavljanja vestnega upravljanja in zastopanja sklada, predvsem pa doseganja ciljev, zaradi katerih je bil sklad ustanovljen. Zaradi te dolžnosti je razumljiva zakonska prepoved glede članstva v organih skladov. Predstavniki upravnih organov, pristojnih za nadzor nad skladi, ne morejo biti člani organov upravljanja in zastopanja skladov, katerih nadzor opravljajo.

Nadzor države nad delovanjem skladov se kaže tudi v obliki dovoljenja, ki je potrebno za veljavnost pravnih poslov, s katerimi bi sklad odsvajal ali obremenjeval nepremičnine.

Tako dovoljenje bo upravni organ izdal le v primeru, ko bi pravni posel odsvojitve ali obremenitve nepremičnine sklada pozitivno vplival na doseganje ciljev sklada.

Dodatno pa § 32 zakona določa, da ima upravni organ pravico do vpogleda v poslovanje sklada, kar zadeva gospodarjenje in upravljanje s skladovim premoženjem. Upravni organ, pristojen za nadzor, mora, kadar število članov organov upravljanja in zastopanja sklada ne zadostuje za veljavno sklepanje in ko vedenje enega ali več članov organov negativno vpliva na delovanje sklada v smislu doseganja ciljev, skladu postaviti vršilca dolžnosti, ki prevzame vse pristojnosti organov upravljanja in zastopanja.

Prenehanje sklada

Sklad preneha po zakonu v naslednjih primerih, kadar:

- ni premoženja, namenjenega delovanju sklada,
- premoženje sklada ne zadošča za doseganje ciljev in opravljanje nalog sklada,
- nima dobrodelnega ali javno koristnega namena.

Odločbo o prenehanju sklada, s katero odloči tudi o oddelitvi morebitnega preostalega premoženja, izda upravni organ, pristojen za nadzor sklada. Premoženje se prenese na pravno ali fizično osebo, ki je v statutu določena kot naslednik sklada za primer njegovega prenehanja. Kadar to zaradi objektivnih razlogov ni izvedljivo, premoženje preide na sklad, ustanovljen s podobnim ali enakim namenom. S pravnomočnostjo odločbe o prenehanju ugasne pravna osebnost sklada.

Register skladov

Register skladov (ki je ločen od registra ustanov) vodi in upravlja Ministrstvo za notranje zadeve.

Skladi javnega prava

Sklade javnega prava v Republiki Avstriji lahko z zakonom ali uredbo ustanovijo zvezne, deželne ali lokalne oblasti. Njihovo naravo, organe, status in vse preostale parametre ureja poseben predpis. Identificirati je bilo mogoče zvezne predpise, s katerimi so bili ustanovljeni skladi javnega prava (npr. zakon o ustanovitvi sklada za subvencioniranje prispevkov za socialno zavarovanje samostojnih kulturnih delavcev – Künstler-

Sozialversicherungsfondsgesetz-K-SVFG, 2001, ki ne vsebuje določbe o izrecni neuporabi določil BStFG). Po drugi strani pa ima Avstrija tudi zvezni predpis (zakon o ustanovitvi ustanove ORF), ki za ustanovo javnega prava izrecno odpravlja možnost uporabe BStFG.

Ugotovimo lahko, da so javni skladi v smislu skladov javnega prava slovenskega zakona o javnih skladih v Avstriji utemeljeni in ustanovljeni s posebnim aktom zvezne, deželne ali občinske oblasti, krovnega zakona, ki bi sistemsko in celovito urejal režim zgolj takih skladov, pa nimajo.

Na podlagi predmetne zakonodaje se ustanavljajo tudi stanovanjski in nepremičninski skladi.

b) Španija

Opredelitev in uvodna predstavitev področne zakonodaje

Delovanje, status in upravljanje skladov in njim primerljivih institucij je v Španiji temeljno urejeno v Zakonu o ustanovah iz leta 2002 (LEY 50/2002, de 26 de diciembre, de Fundaciones). Zakon predstavlja spremembe in dopolnitve zakona 30/1994 in specificira režim ustanavljanja ter delovanja ustanov, kakor je osnovno določen že v španskem civilnem zakoniku.

Španija je ena redkih držav, ki v enem sistemskem zakonu ureja položaj ustanov zasebnega in javnega prava, ob tem pa je treba poudariti, da za nekatere ustanove javnega prava (Fundaciones del sector público estatal), ki so našteje v zadnjem odseku analize španske ureditve, omenjeni zakon ne velja.

Nomotehnično je zakon razdeljen na dve zaključeni celoti, ki sta med seboj pomensko in vsebinsko povezani. Splošna ureditev v zakonu zajema (i) splošni režim ustanov – ustanavljanje, pravno osebnost, organe, premoženje, namen; poseben, krajši del predpisa uvaja (ii) ločen režim za že omenjene ustanove javnega prava državnega sektorja. Slednje so glede na status, pravno obliko, naloge, ki jih opravljajo, in pravno naravo najbližje pojmu javnega sklada, kakor je opredeljen v slovenskem Zakonu o javnih skladih.

Pojem ustanove, namen, pravna osebnost, ime (firma) in sedež

Zakon ustanovo opredeljuje kot neprofitno organizacijo, ustanovljeno na podlagi izjave volje ustanoviteljev, s trajno organiziranim premoženjem, namenjenim za doseganje ciljev v splošnem interesu. Cilji v splošnem interesu so v 2. členu zakona opredeljeni eksemplifikativno, naštevamo le nekatere: varstvo človekovih pravic, pomoč žrtvam terorizma, kulturni, športni, znanstveni, izobraževalni cilji. Posebej je določena prepoved možnosti dvojne vloge ustanovitelja in beneficiarja ustanove. Ustanova je v španskem pravu pravna oseba s pravno sposobnostjo, ki jo pridobi po uspešni ustanovitvi in vpisu v državni register ustanov.

Vpis v register je tudi pozitiven pogoj, ki ga mora izpolniti organizacija, ki bi v svoji firmi želela uporabljati besedo fundacion. Splošno je mogoče ugotoviti, da se je španski zakonodajalec pri ureditvi režima imen ustanov zelo zgledoval po pravu firm. V imenu ustanove je kot temeljna in obvezna sestavina določena beseda fundacion; ime ustanove ne sme vsebovati izrazov ali besed v nasprotju z zakonom ali moralo; naziv države, avtonomnih dežel ali občin ter mednarodnih organizacij je v imenu dovoljen zgolj kot dodatna sestavina ob predpogoju dovoljenja in dejanske pomenske povezanosti. Imena fizičnih oseb in firme pravnih oseb lahko ime ustanove vsebuje zgolj ob izrecnem soglasju fizične osebe ali zakonitih zastopnikov pravne osebe. Sedež ustanove je obvezno določen na ozemlju Španije; pri tujih ustanovah pa zakon za delovanje takih subjektov zahteva ustanovitev »podružnice« po španskem pravu in vpis v državni register ustanov. Register ustanov vodi ministrstvo za pravosodje.

Ustanovitev

Ustanovo lahko ustanovijo vse fizične in pravne osebe, pri tem zakon ne onemogoča ustanavljanja ustanov pravnim osebam javnega prava. Zakon dovoljuje ustanove inter vivos in mortis causa. Temeljni ustanovitveni postopkovni korak je izjava (ali zapis) o ustanovitvi, ki mora skladno z 10. členom zakona vsebovati naslednje obvezne sestavine:

- ime, starost, civilni status fizičnih oseb ustanoviteljev, firmo, sedež, če gre za pravne osebe; v obeh primerih se zahteva tudi davčna številka,
- izjava volje o ustanovitvi,

- namenitev premoženja, ocena vrednosti premoženja in njegova oblika ali pojavnost,
- statut ustanove,
- navedbo oseb, ki sestavljajo organ upravljanja in zastopanja ustanove ter njihovo soglasje, če je že bilo dano v trenutku ustanavljanja ustanove (patronato).

Statut ustanove

Statut navaja temeljna pravila delovanja ustanove, zato zakon taksativno določa njegove obvezne sestavine. Pri umanjkanju katere koli od zakonsko obveznih sestavin statuta ali če so nekatere sestavine v nasprotju z zakonom, ustanova ne bo vpisana v register ustanov in ne bo pridobila pravne subjektivitete. Obvezne sestavine so določene skladno s splošnimi pravili o ustanovitvenih aktih pravnih oseb. Statut mora vsebovati:

- ime ustanove,
- namen in/ali cilj ustanove,
- sedež ustanove,
- temeljna pravila o uporabi premoženja,
- sestavo organa upravljanja in zastopanja ustanove, njegova pooblastila, način imenovanja in odpoklica.

Spremembe statuta sprejema organ upravljanja in zastopanja ustanove. Spremembe statuta so dovoljene v vseh primerih, ko so nujne za delovanje ustanove v skladu z njenimi temeljnimi cilji in nameni, navedenimi v zapisu ustanovitve. Spremembe statuta mora patronat predložiti tudi nadzornemu državnemu upravnemu organu, ki lahko spremembe zavrne zgolj iz razloga protipravnosti.

Premoženje ustanove

Premoženje kot temeljni element ustanove zagotavlja ustanovitelj. Zakon v 12. členu določa, da se premoženje ustanove lahko zagotavlja v obliki denarnega ali stvarnega vložka, pri čemer je stvarni vložek lahko sestavljen iz stvari ali pravic. Premoženje mora po obsegu zadoščati doseganju v statutu zapisanih namenov in ciljev. Šteje se, da je obseg premoženja zadosten, če presega 30.000 EUR (presumptivni prag). Če se

premoženje ustanove zagotavlja v denarju, zakon dopušča delno »vplačilo kapitala« – ob zapisu o ustanovitvi mora ustanovitelj zagotoviti vsaj 25 % premoženja, če se v celoti zagotavlja v denarju. Preostanek premoženja mora biti zagotovljen najpozneje pet let po zapisu ustanovitve. Ustanova mora biti lastnik premoženja, na katerem je utemeljena. Zakon dovoljuje odsvajanje ali obremenjevanje stvari in pravic, vendar le s predhodnim dovoljenjem državnega upravnega organa (El Protectorado).

Upravljanje in zastopanje ustanove

Ustanova zastopa in upravlja skrbniški organ (patronato), sestavljen vsaj iz treh članov. Organ upravljanja in zastopanja sprejema svoje sklepe z navadno večino. Temeljna obveznost organa upravljanja in zastopanja je vodenje ustanove skladno z njenimi usmeritvami za doseganje zastavljenih ciljev in skrbno upravljanje premoženja ustanove. Člani izmed sebe imenujejo predsednika patronata, razen ko statut ustanove določa drugačen način imenovanja predsednika. Člani patronata so lahko vse polno poslovno sposobne fizične ali pravne osebe, ki so za delovanje v patronatu imenovale svojega zakonitega zastopnika ali pooblaščenca, ki za njih izjavlja voljo. Člani patronata svojo funkcijo opravljajo neodplačno, za svoje posebne zasluge za ustanovo pa so lahko posebej nagrajeni. Nagrado mora odobriti poseben državni organ (El Protectorado), ki ga zakon ureja v 34. členu in ga obravnavamo v nadaljevanju. Člani patronata morajo svojo funkcijo opravljati v skladu s standardom dobrega gospodarja. Ustanovi so solidarni odškodninski odgovorni za škodo, ki je ustanovi nastala zaradi njihovega nevestnega ali protipravnega ravnanja.

Delovanje ustanove

Temeljna naloga ustanove je delovanje skladno s statutom in izraženimi splošnokoristnimi cilji in nameni. S tem ciljem zakonodajalec ustanovam nalaga vestno upravljanje premoženja, nediskriminacijsko obravnavanje potencialnih beneficiarjev in obveščanje javnosti o njihovem delu, namenu in ciljih.

Zakon ustanovam izrecno dovoljuje tudi gospodarsko dejavnost, če je ta vsebinsko tesno povezana s cilji in nameni ustanove. Ustanova je lahko tudi družbenik v kapitalskih gospodarskih družbah.

Združitve in prenehanje ustanov

Zakon predvideva možnost združitve dveh ali več ustanov v novo ustanovo. Z združitvijo, ki jo izpelje patronat, prenehajo obstajati ustanove, ki se združujejo, in nastane nova ustanova. Združitev je treba sporočiti nadzornemu državnemu upravnemu organu, ki združitev lahko prepove zgolj v primeru protipravnosti.

Načini prenehanja ustanove so določeni v 31. členu zakona. Ustanove prenehajo iz naslednjih razlogov:

- s potekom časa, če je bila ustanova ustanovljena za določen čas,
- z izpolnitvijo namena ustanove,
- če je namen ali so cilji ustanove postali neizvedljivi ali nedosegljivi,
- z združitvijo,
- iz drugih razlogov, določenih v statutu ustanove,
- iz drugih razlogov, določenih v zakonu.

Posebni državni upravni organ nadzora (El Protectorado)

Zakon predvideva ustanovitev posebnega organa za nadzor delovanja ustanov. Temeljne pristojnosti organa, ki je organ v sestavi generalne administrativne oblasti Španije, so nadzor nad delovanjem ustanov, zagotavljanje izvajanja predpisov s področja ustanov in preprečevanje protipravnega delovanja ustanov.

Poleg nadzorstvene ima posebni organ za ustanove tudi svetovalno vlogo; kot temeljne obveznosti na tem področju zakon določa svetovanje ustanovam v zvezi s postopki ustanovitve, sprejemanja statuta in njegovih sprememb ter svetovanje glede pravnih vprašanj v zvezi z delovanjem ustanove. Protektorat nadzira tudi namensko upravljanje premoženja ustanov.

Ustanove državnega sektorja (fundaciones del sector público estatal)

Zakon ureja tudi poseben tip ustanov, ki najbolj ustrezajo pojmu javnega sklada javnega prava. Ureditev je skopa, saj zakonodajalec odkazuje na smiselno uporabo določil o

nejavnih ustanovah. Tako so v poglavju o državnih ustanovah javnega sektorja urejena le določena vprašanja v zvezi z njihovo ustanovitvijo in pravnim režimom.

Pojem državnih ustanov javnega sektorja in njihova ustanovitev

Zakon kot ustanove javnega sektorja z državnim značajem opredeljuje tiste ustanove, katerih premoženje je bilo večinsko zagotovljeno (več kot 50 %) s strani državnih upravnih organov ali organov in teles v njihovi sestavi ter tiste ustanove, katerih ustanovitev so – posredno ali neposredno – zagotovili naštetni organi. Za to kategorijo ustanov zakon predvideva poseben način ustanovitve; ustanovljene so z oblastnim aktom, dovoljenje za njihovo ustanovitev pa mora izdati ministrski svet. Dovoljenje mora vsebovati obrazložitev glede posebnega pomena ustanove; ugotovitev, da ciljev in namenov ustanove ni mogoče doseči z ustanovitvijo zasebnih ustanov ali prek že obstoječih javnopravnih subjektov. Dovoljenju mora biti priloženo tudi mnenje ministrstva za finance glede ustreznosti obsega na namen vezanega premoženja, ki se zagotavlja. Na podlagi predmetne zakonodaje se ustanavljajo tudi stanovanjski in nepremičninski skladi.

3.2 Opredelitev postopkov v zvezi z delovanjem nepremičninskih skladov

Bolj kot izjemne ureditve javnih skladov so v Evropskem prostoru poznane ureditve nepremičninskih skladov, ki se ukvarjajo tudi s pridobivanjem in upravljanjem stanovanjskih nepremičnin med ostalimi nepremičninami (Ekonomski inštitut Pravne fakultete v Ljubljani 2006).

Po različnih ocenah (npr. UBS, INREV⁴³, Property finance Europe, Prudential Financial) v Evropi sicer prevladujejo zaprti nepremičninski skladi. Obe vrsti skladov imata določene prednosti kot slabosti. Strnjeno povzemamo značilnosti obeh vrst nepremičninskih skladov v tabeli 3.2.

⁴³ Med članicami INREV je 70 % skladov zaprtih. Ti so po velikosti upravljanih sredstev v povprečju večji od odprtih, saj so na začetku novembra 2006 upravljali približno enako veliko premoženje kot odprti skladi.

- Odprti in zaprti nepremičninski skladi

Tabela 3.2: Primerjava odprtih in zaprtih nepremičninskih skladov

	Odprti sklad	Zaprti sklad
Pravna oblika	Ni pravni subjekt	Pravni subjekt (v Sloveniji investicijska družba)
Življ. doba sklada	Trajna/ brez dospelja	Omejena
Enota premoženja investitorja	Delež (investicijski kupon)	Delnica sklada
Sekundarno trgovanje	Med investitorjem in sklodom	Na sekundarnem trgu, neredno/redko trgovanje
Omejitev rasti sklada	Ne	Da
Strategija upravljanja	Fleksibilna	Konstantna
Število investitorjev	Večje, po velikosti manjši investitorji	Manjše število, njihovi deleži so v povprečju večji
Komuniciranje z investitorji in javnostjo	Proaktivno	Redno in transparentno
Likvidnost z vidika investitorja	Relativno visoka	Nizka (omejena)
Likvidnostne potrebe sklada	Velike (vpliv na strukturo naložb)	Manjše (naložbe lahko bolj tvegane in donosne)
Mehanizem določanja cene naložbe v sklad	Neto vrednost premoženja	Ni potrebe po tekočem vrednotenju enote premoženja sklada; ob sekundarnem trgovanju zakon ponudbe in povpraševanja
Stroški upravljanja portfelja	Veliki transakcijski stroški za ohranjanje likvidnosti sklada, provizija ob vstopu in/ali izstopu iz sklada, provizija za uspešnost...	Nižji transakcijski stroški in provizije zaradi manjših likvidnostnih zahtev
Količenje (benchmarking) donosnosti	Izhodišče so običajno nepremičninski indeksi (npr. NCREID Property index v ZDA, IPD indeks v VB)	Ciljni donos izražen absolutno (npr. povprečni anualizirana donosnost 12 % v naslednjih 3 letih)

Vir: Študija, Ekonomski inštitut Pravne fakultete v Ljubljani 2006

V nadaljevanju delno povzemamo ugotovitve Ekonomskega inštituta Pravne fakultete v Ljubljani. 2006. Strokovno mnenje o Strateško-razvojnih usmeritvah poslovanja SSRS – SRU SSRS, Ekonomsko-finančni vidiki preoblikovanja SSRS v tržni nepremičninski sklad NID d.d.

Najpomembnejša razlika med vrstama sklada je v tem, da je odprti sklad odprt za nove investitorje, medtem ko zaprti, kot izhaja iz njegovega poimenovanja, ne. Nadalje je zaprti sklad pravni subjekt, medtem ko odprti sklad ni ne fizična ne pravna oseba, temveč združenje premoženja večjega števila lastnikov. Odprti sklad ob ustanovitvi nima vnaprej določenega datuma njegove terminacije (zaprtja in izplačila čiste vrednosti sredstev lastnikom), medtem ko pri zaprtem skladu že ob njegovi ustanovitvi predvidijo datum in način njegove terminacije. To je nujno zato, da se omogoči izstop investitorja oziroma izplačilo njegovega premoženja v skladu, saj za zaprte nepremičninske sklade pogosto ne obstaja sekundarni trg in je terminacija sklada edini način, da se investitorju povrne njegova naložba.

Neomejena življenjska doba odprtega sklada zahteva drugačen pristop k naložbeni strategiji. Hipoteza učinkovitega finančnega trga trdi, da so nenormalno visoki tveganju prilagojeni donosi lahko le začasni. Odprti sklad zato zahteva razvijajočo (fleksibilno) investicijsko strategijo, ki se lahko prilagaja poslovnim ciklusom, izkorišča trenutna tržna neravnovesja in omogoča svobodno pretakanje naložb med sektorji in geografskimi območji. Takšen sklad je lahko najuspešnejši takrat, kadar ima upravitelj sklada večjo samostojnost pri naložbenih odločitvah.

Pri zaprtih skladih je življenjska doba omejena, investitorji se običajno do dospelosti sklada ne spreminjajo, naložbena strategija pa je dogovorjena že ob ustanovitvi. Običajno imajo odprti skladi večje število investitorjev (ti so po velikosti v povprečju tudi manjši kot pri zaprtih skladih), z manjšim deležem v celotnem portfelju sklada. Takšna kombinacija – zahteva po večji svobodi upravljanja sklada in večje število majhnih investitorjev – pomeni, da imajo investitorji običajno tudi manj nadzora nad strategijo upravljanja nepremičninskega sklada kot pri zaprtih skladih. Sekundarni trg za deleže investitorjev v zaprte sklade lahko obstaja, vendar je običajno sekundarno trgovanje redko in trg nerazvit. Investitorji v zaprte sklade tako običajno v sklad vstopijo ob ustanovitvi in izstopijo ob dospelosti sklada. Velikost naložb investitorjev (kapital sklada) se od ustanovitve do dospelosti sklada ne spreminja, lahko pa se spreminja velikost dolžniškega financiranja sklada (finančni vzvod).

Odprti skladi lahko investitorjem ponudijo dosti večjo likvidnost njihovih naložb v sklad, saj lahko investitorji enostavno vstopajo in izstopajo v sklad⁴⁴. Po drugi strani ta značilnost odprtih skladov zahteva večjo likvidnost njegovega premoženja v primerjavi z zaprtimi skladi⁴⁵.

Za odprti nepremičninski sklad obstajajo štiri viri likvidnosti:

- i) vstop novih investitorjev v sklad ali povečanje naložb obstoječih investitorjev,
- ii) nerazdeljen denarni tok sklada, ki ni izplačan neposredno investitorjem kot njihov donos,
- iii) povečanje finančnega vzvoda z zadolževanjem in iv) prodaja naložb sklada (običajno nepremičnin). Zaprti sklad ima na razpolago dva vira likvidnosti; to sta nerazdeljen denarni tok sklada ter zadolževanje na finančnem trgu. Portfelj zaprtega sklada je lahko manj likviden (manjši delež naložb v tržne vrednostne papirje kot so obveznice, delnice, državni vrednosti papirji, instrumenti denarnega trga in gotovina), bolj tvegan in donosen.

Odprti sklad je zaradi svoje obveznosti, da je v vsakem trenutku sposoben poplačati izstop investitorja iz sklada, tudi v večji meri izpostavljen razmeram na trgu nepremičnin in na finančnem trgu. V obdobju, ko je dinamika rasti cen nepremičnin premajhna (glede na pričakovane donosnosti investitorjev) in zlasti ko začno cene nepremičnin upadati, se likvidnostne zahteve močno povečajo. Sklad je lahko v takšnem primeru prisiljen prodati

⁴⁴ Izstop iz nepremičninskega sklada običajno ni tako enostaven kot pri drugih vrstah vzajemnih skladov, ki imajo v svojem portfelju bolj likvidne oblike premoženja kot so nepremičnine. Izstop iz odprtega nepremičninskega sklada je običajno omogočen periodično (npr. mesečno, četrletno, polletno).

⁴⁵ Odprti nepremičninski skladi so prav zaradi njihovih likvidnostnih zahtev v Evropi redki, krizni dogodki nepremičninskem trgu pa so pogosto sprožili njihovo preoblikovanje iz odprtih v zaprto obliko. To se je zgodilo v Nemčiji s skladom Gundbesitz Invest, odprtim nepremičninskim skladom Real Estate podružnice Deutsche Bank. Grundbesitz Invest je upravljal s 7,2 milijard € velikim portfeljem. Konec leta 2005 je sklad popravil neto vrednost premoženja, kar je na trgu potrdilo sum o robustnosti in transparentnosti metod vrednotenja nepremičnin, ki so jih uporabljali nemški nepremičninski skladi. Popravek neto vrednosti premoženja je sprožil velike odlive oziroma odhod investitorjev, zaradi česar je bil upravitelj prisiljen sklad zaprti. To se je zgodilo prvič v nemški zgodovini odprtih nepremičninskih skladov. Sklad je bil za investitorje zaprt do marca 2006, od ponovnega odprtja do konca leta 2006 pa je zabeležil za 2,9 milijard € odlivov. Po mnenju številnih poznavalcev nemških nepremičninskih skladov, npr. Stefana Loipfingerja, kriza odprtih skladov v Nemčiji še ni končana.

svoje naložbe (nepremičnine) v neugodnih tržnih razmerah. Po drugi strani se tudi zmanjša sposobnost zadolževanja. Negativna pričakovanja investorjev lahko v takšnih razmerah ogrozijo solventnost in s tem obstoj sklada.

V primeru, da obstajajo zakonske omejitve o strukturi naložb nepremičninskih skladov, so le-te zaradi majhnosti investorjev (nepoučeni investitorji) večje, naložbe v povprečju bolj varne in finančni vzvod manjši. Osnova za vrednotenje kupona odprtega nepremičninskega sklada je izračunana neto vrednost enote premoženja, izračunana kot razlika med vsemi sredstvi in obveznostmi (čista sredstva) na število vseh izdanih enot premoženja. Odprti sklad mora izračunavati in objavljati to vrednost tekoče. Pri zaprtih skladih ni potrebe ne zakonske zahteve za redno izračunavanje in objavljanje vrednosti enote premoženja.

Na splošno bi lahko zapisali, da odprti sklad deluje najbolje takrat, kadar ima sredstva v likvidnih oblikah. "Core" strategija je zato bolj ustrezna kot oportunistna strategija in diverzificirana strategija bolj kot sektorska ali regionalna osredotočenost. Nišna ali specializirana naložbena osredotočenost nosi v sebi večje likvidnostno tveganje kot diverzificirana strategija, kadar se tržni sentiment v določenem sektorju ali prostoru poslabša.

Gledano z vidika investitorja, so odprti skladi zelo podobni REIT skladom. Obe vrsti nepremičninskih skladov sta izvzeti iz obdavčitve na podjetniški ravni. Vložki v sklad so lahko relativno majhni in z kuponi oziroma delnicami se lahko dnevno trguje. Vendar pa je bid-ask razpon, ki odraža posredniško maržo, pri REIT skladih precej manjša kot 5 % kolikor v povprečju znaša pri odprtih skladih na razvitih nepremičninskih trgih. To lahko pojasnimo z načinom trgovanja z deleži odprtega skladov in delnicami REIT skladov: medtem ko se z REIT delnicami trguje na organiziranem sekundarnem trgu (borzi vrednostnih papirjev), se z deleži odprtega sklada trguje le na bilateralni ravni med upravljavcem odprtega sklada in investitorjem. Trgovanje z REIT delnicami ne vpliva neposredno na premoženje REIT sklada, popolnoma drugače pa je pri odprtih skladih. Kadar slednji proda nove kupone, se premoženje sklada poveča in obratno. Vrednost

kupona mora vedno odražati vrednost premoženja sklada – neto vrednost naložb. Vrednost naložbe investitorja odprtega sklada je tako odvisna od fluktuacij na nepremičninskem trgu, medtem ko vrednost REIT delnic v večji meri od tržnih nihanj na borznem trgu (zakon ponudbe in povpraševanja po delnicah) (Gilberto in Mengden 1996; Clayton in McKinnon 2001).

V Evropi prevladujejo po podatkih INREV zaprti nepremičninski skladi. Konec leta 2004 jih je bilo po številu 70 % zaprtih, upravljali pa so s 40 % sredstev upravljanih v nepremičninskih skladih.

Kot odgovor na slabosti zaprtih in klasičnih odprtih nepremičninskih skladov se pojavljajo REIT skladi (angl. Real Estate Investment Trust), ki so odprti skladi, a se od klasičnih odprtih nepremičninskih skladov razlikujejo po določenih pravnih značilnostih, ki pogojujejo naložbeno in dohodkovno politiko skladov (REIT skladi morajo običajno izplačati večino, v ZDA npr. več kot 90 % prihodkov investitorjem, obdavčitev na ravni investitorjev in ne družbe za upravljanje). Pravni okvir delovanja nepremičninskih skladov je po državah različen, kar odseva razdrobljenost globalnega nepremičninskega trga (UBS 2006). Podajamo opredelitev nekaj vrst skladov:

- REITs nepremičninski skladi

Modeli REITs nepremičninskih skladov so bili doslej uspešni v vseh državah, kjer so njihovo ustanovitev omogočili. Globalno so bili rezultati nepremičninskih skladov doslej pozitivni, tako v smislu njihove donosnosti kakor tudi njihovega učinka na nepremičninski trg (povečan priliv kapitala na nepremičninski trg, dostopnost nepremičnin, naraščanje deleža nepremičnin, s katerim se trguje na trgu kapitala, učinkovitejša alokacija omejenih nepremičninskih kapacitet), kakor tudi učinkov na finančni trg (povečanje alternativnih naložbenih možnosti, poglobljanje finančnega trga, učinkovitejša alokacija finančnih sredstev) (Eurohypo 2006). Čeprav se lahko pravne značilnosti REITs skladov med državami pomembno razlikujejo, je za države, ki so jih uvedli skupno naslednje:

- Razvit delniški trg in velik nepremičninski trg, ki znaša vsaj 50 % BDP države,
- Pred uvedbo REITs skladov že nekaj časa uspešno posredno nepremičninsko investiranje (v obliki odprtih in zaprtih skladov),
- Velik interes institucionalnih investorjev za naložbe v nepremičnine, kar zagotavlja konstanten priliv denarja v sklade.

REITs nepremičninske skladi so se najprej pojavili v ZDA (leta 1960), v Evropski uniji so jih najprej uvedli na Nizozemskem (1969). Izmed evropskih držav, REITs skladi delujejo na Nizozemskem, v Belgiji, Franciji, Veliki Britaniji, Italiji, Luksemburgu, v Španiji, Grčiji in Bolgariji, v letu 2007 pa jih bodo, če bo doseženo politično soglasje, uvedli tudi v Nemčiji⁴⁶. V tabeli so predstavljene nekatere temeljne značilnosti REITs skladov v ZDA in najuspešnejših REITs trgov v Evropski uniji.

Tabela 3.3: Najpomembnejše značilnosti delujočih REITs oblik nepremičninskih skladov

	ZDA	Nizozemska	Belgija	Francija	Velika Britanija
Lokalno poimenovanje	Real Estate Investment Trust (REIT)	Fiscale Beleggingsinstelling (FBI)	Sociétés d'Investissements à capital fixe en Immobilière (SICAFI)	Sociétés D'Investissements Immobilières cotées (SIIC)	Property Investment Funds (PIF)
Začetek	1960	1969	1995	2003	2007
Pravna oblika	Delniška družba	Družba z omejeno odg.	Družba z omejeno odg.	Delniška družba	Delniška družba
Borzna kotacija	Ni obvezna, običajno da	Ni obvezna, običajno da	Obvezna	Obvezna	Obvezna
Posebni davčni status	Vsako leto pridobiti na novo	Vsako leto pridobiti na novo	Vsako leto pridobiti na novo	Vsako leto pridobiti na novo	Vsako leto pridobiti na novo
Naložbene omejitve	Min. 75 % v nepremičnine, državne VP in gotovina	100 % v nepremičnine z dohodki od najemnin	100 % v nepremičnine, max. 20 % v eno nepremičnino	80 % v nepremičnine z dohodki od najemnin, 20 % v drugačne naložbe v nepremičnine	Min. 75 % v nepremičnine, max. 40 % v eno nepremičnino
Izplačilo dohodka delničarjem	Min. 90 %	Min. 95 %	80 % dohodka od najemnin, 50 % dohodka od prodaje nepremičnin	85 % dohodka od najemnin, 50 % dohodka od prodaje nepremičnin	Min. 90 %
Obdavčitev	Ni obdavčitve na ravni podjetja	Ni obdavčitve na ravni podjetja	Dohodki od najemnin in prodaje nepremičnin niso obdavčeni	Dohodki od najemnin in prodaje nepremičnin niso obdavčeni	Tekoči prihodki sklada in dohodki od prodaje nepremičnin niso obdavčeni

Vir. DZ Bank (2006).

⁴⁶ REIT skladi so izredno uspešni tudi v Kanadi, Avstraliji, uveljavljajo pa se tudi v azijskih državah (Japonski, Hong Kongu, Južni Koreji, Maleziji, Singapur). Po tržni kapitalizaciji je bil sredi leta 2006 največji avstralski sklad Westfield Group, ki je upravljal s 17,9 milijardami USD.

Glede na strukturo naložb ločimo med tremi oblikami REIT skladov:

- i) lastniškimi REIT skladi, ki nalagajo v nepremičnine, jih nato dajejo v najem, leasing, renovirajo oziroma izboljšujejo njihovo kvaliteto in nudijo storitve najemnikom,
- ii) hipotekarnimi REIT skladi, ki večino sredstev naložijo v hipotekarno zavarovane vrednostne papirje (hipotekarne obveznice, s hipotekami zavarovane vrednostne papirje) in/ali posojajo denar lastnikom nepremičnin in nepremičninskim podjetjem (hipotekarna posojila),
- iii) hibridnimi REIT skladi, ki imajo svoja sredstva razpršena tako v nepremičnine kakor tudi hipotekarne kredite in s hipotekami zavarovane vrednostne papirje⁴⁷.

Prednosti REIT sklada za investitorje so predvsem:

- i) transparentnost (Delnice sklada kotirajo na borzi, tako da lahko investitorji v realnem času spremljajo vrednost njihove investicije. Tržno vrednotenje premoženja sklada vsebuje tudi "vnaprejšnjo" informacijo o pričakovani donosnosti nepremičnin sklada.) in
- ii) velika fleksibilnost naložbe v REIT: na borzi je možno v vsakem trenutku prodati delnice sklada. Uvedba zakonodaje, ki omogoča ustanovitev REIT skladov, je vselej sprožila obširen prehod obstoječih nepremičninskih skladov (odprtih, zaprtih) v to pravno obliko ter preoblikovanje nepremičnin podjetij v REIT sklad⁴⁸.

Medtem ko se kuponi odprtih skladov prodajajo po diskontu glede na neto vrednost premoženja⁴⁹, se delnice REIT sklada zaradi tega, ker je večina dohodka sklada izplačana

⁴⁷ Po oceni ameriškega združenja REIT skladov, NAREIT, je v ZDA 91 % tržne kapitalizacije vseh REITov predstavljajo lastniški REIT skladi, 7 % hipotekarni in 2 % hibridni.

⁴⁸ Finanzplats Deutschland, združenje nemških finančnih institucij, ocenjuje, da bi uvedba REIT skladov v Nemčiji na nepremičninski trg do leta 2010 privabila do 127 milijard € novih nepremičnin. Od tega približno 50 % svežega premoženja s preoblikovanjem nepremičnin podjetij v REIT sklade, 25 % s preoblikovanjem obstoječih nepremičninskih skladov v REIT sklade ter 25 % novih stanovanjskih nepremičnin.

⁴⁹ Vrednost enote premoženja je enaka čisti vrednosti sredstev na enoto premoženja. Posebnost nepremičninskih vzajemnih skladov (glede na vzajemne sklade, ki med sredstvi nimajo nepremičnin) je v relativno velikih transakcijskih stroški upravljanja s premoženjem sklada. Nakup ali prodaja enote premoženja nepremičninskega sklada zato ne more potekati po čisti vrednosti sredstev na enoto premoženja, saj bi le v tem primeru ta transakcija potekala v škodo obstoječim investitorjem. Ustrezna cena za enoto premoženja je zato ob nakupu enaka čisti vrednosti na enoto premoženja, povečani za proporcionalen delež stroškov pridobitve novega nepremičninskega premoženja. Obratno pri prodaji – takrat se enota premoženja prodaja po diskontni ceni.

delničarjem, tržijo običajno po ceni, ki je blizu neto vrednosti na enoto premoženja, ta pa lahko zaradi sentimenta na finančnem trgu (ki spreminja razmerje med ponudbo in povpraševanjem po delnicah REIT skladov) v določenih trenutkih ne doseže ali pa preseže to vrednost⁵⁰. Nepremičninska podjetja in zaprti skladi v kontinentalni Evropi, s katerih delnicami se je trgovalo na borzi, so se v povprečju med letoma 2000 in 2004 tržila po diskontu, ki se je gibal od 30 do 3 %. Preoblikovanje ali pa že anticipacija preoblikovanja nepremičninskega podjetja ali sklada v REIT nepremičninski sklad je vselej zmanjšala diskonte ali pa dvignila ceno delnic nad neto vrednost sredstev na enoto premoženja⁵¹. Pomanjkljivost REIT skladov je v tem, da lahko njihove delnice postanejo zelo volatilne. Cena delnic se lahko "odlepi" od osnove njihovega vrednotenja, t.j. cen in dohodka nepremičnin REIT sklada, in sledi splošnemu borznemu gibanju. Korelacija med tem nepremičninskim naložbenim produktom in ostalimi oblikami finančnih naložb se tako poveča, s čimer se zmanjša diverzifikacijski učinek uvrstitve nepremičninske naložbe v portfelj investitorja. To je nov pojav, ki so ga v letu 2006 prvič zabeležili v ZDA, sprožil pa je odzive tudi na drugih koncih sveta⁵². Izključitev REIT skladov bi tako lahko zmanjšala dinamiko povpraševanja po REIT delnicah ne zgolj pri institucionalnih investitorjih, temveč tudi pri tistih finančnih investitorjih, ki sledijo gibanjem indeksnim naložbenim strategijam (kot so npr. indeksni skladi, ETFi ipd.).

Odločitev o izboru pravne oblike (kadar zakonodaja omogoča različne pravne oblike nepremičninskih skladov) ob ustanovitvi, je odvisna od ciljne skupine investitorjev (tveganje/pričakovana donosnost; institucionalni investitorji ali zasebni investitorji),

⁵⁰ Po podatkih Business Week (2007) se ameriški REIT skladi trenutno tržijo po 7 % premiji glede na vrednost premoženja sklada. Cena delnic REIT skladov lahko ohranja svojo premijo le, če njihova cena raste hitreje kot vrednost premoženja sklada. Velik interes institucionalnih investitorjev in premožnih vlagateljev, ki so največji povpraševalci po nepremičninskih skladov po svetu, zagotavljajo konstanten pritok sredstev v sklade oziroma povpraševanje po delnicah REIT skladov, kar dodatno prispeva k velikosti premije nad neto vrednostjo premoženja sklada. Velika globalna finančna podjetja, banke in zavarovalnice, kot so UBS, CreditSuisse, Deutsche Bank, Allianz, tako svojim komitentom predlagajo naraščajoče deleže premoženja v nepremičninskih naložbenih oblikah. Raziskava The Russell Survey on Alternative Investing ugotavlja, da evropski upravitelji premoženja za leto 2007 predlagajo v povprečju 10 % neposrednih ali posrednih nepremičninskih naložb v celotnem portfelju.

⁵¹ Takšen primer so francoski nepremičninski skladi in nepremičninska podjetja, katerih cena delnic se je v omenjenem obdobju povprečno trgovala s 25 % diskontom, po uvedbi REIT skladov (v katere so se številna nepremičninska podjetja in skladi preoblikovali) pa se trgujejo po premiji.

⁵² Deutsche Börse tako razmišlja, da bi izločila iz svojih borznih indeksov nepremičninska podjetja, ki se bodo ob uvedbi REIT skladov v Nemčiji preoblikovala v to obliko nepremičninskega sklada.

strategije zaprtja sklada, tržnih razmer na nepremičninskem in finančnem trgu in drugih dejavnikov.

Zaprti nepremičninski sklad ima najkrajši življenjski cikel, odprti in REIT sklad pa imata teoretično neomejeno trajanje. Ob izteku oziroma dospelosti sklada obstajajo zanj štiri izhodne strategije (INREV):

- i) terminacija sklada, kot je bilo predvideno ob ustanovitvi sklada – premoženje sklada se proda in izkupiček izplača investitorjem;
- ii) podaljšanje obstoja sklada;
- iii) ustanovitev novega sklada (roll-over) z istimi investitorji;
- iv) IPO – uvrstitev sklada na organiziran trg vrednostnih papirjev.

V Evropi se nepremičninski skladi s "core" in oportunistno strategijo trenutno največ odločajo za podaljšanje obstoja sklada, medtem ko lastniki skladov z "value added" strategijo preferirajo terminacijo sklada. Do leta 2015 bo po načrtih upraviteljev nepremičninskih skladov, večina prenehala poslovati oz. bodo ustanovili nove (Slika 6).

- Nepremičninski skladi v praksi:

- **Dunajski stanovanjski sklad (Wohn-fonds Wien)**⁵³ je gospodarska družba v lasti države, občin, zasebnih podjetij, bank, fizičnih oseb in neprofitnih organizacij, ki je nastal kot posledica preoblikovanja javnega stanovanjskega sklada mesta Dunaj. Preoblikovanje je koncem devetdesetih zahteval hiter razvoj mesta, kateremu omejena mestna proračunska sredstva niso uspela slediti, zato je bilo v zagotavljanje zadostne stanovanjske ponudbe pritegniti tudi zasebni kapital oz. zasebni sektor.

Sklad deluje predvsem z namenom zagotavljanja ustrezno visoke stanovanjske ponudbe v segmentu srednjega in nizko cenovnega razreda, pri čemer v glavnem pridobiva (kupi)

⁵³ (Dostopno tudi prek: www.wohnfonds.wien.at, 20. maj 2009).

zemljišča za gradnjo, samostojno ali v soinvestitorstvu gradi nova stanovanja ter kupuje in obnavlja starejše oz. dotrajane poslovno-stanovanjske objekte.

Stanovanjski sklad mesta Dunaj je kot sklad z mešanim javno-zasebnim lastništvom, učinkovit udeleženec lokalnega nepremičninskega trga, ki poleg standardnih instrumentov gradnje in financiranja investicij, učinkovito izkorišča tudi prednosti koncepta javno-zasebnega partnerstva. Pri tem lahko omenimo subvencioniranje in kanaliziranje javnih sredstev v segment gradnje, obnove, najema socialnih oz. neprofitnih stanovanj, vključevanje varčevalcev različnih državnih stanovanjskih shem v investicije, vključevanje prihodnjih najemnikov v investicije, subvencioniranje energetske varčnih in okolju prijaznih gradenj/obnov, ipd).

Poleg gradnje stanovanj za trg, ima sklad v svojem portfelju tudi najemniška stanovanja. Gledano z vidika celotnega stanovanjskega fonda mesta Dunaj, predstavljajo skladova najemna stanovanja okoli 25%. Zanimiv koncept popularizacije najemniškega odnosa je koncept povabila zainteresiranim najemnikom, da sofinancirajo izgradnjo stanovanja, s čemer pridobijo pravico odkupa stanovanja po določenem obdobju (npr. sofinanciranje v višini 50€/m² in odkup stanovanja po 10 letih). Opisan pristop omogoča tudi oblikovanje nižje najemnine, v širšem kontekstu pa povečanje deleža najemniških stanovanj.

- **Stanovanjski sklad ARA (Finska)**⁵⁴. Stanovanjski sklad je pred leti ustanovila država z namenom podpore krepitve segmenta neprofitnih najemnih stanovanj na domačem nepremičninskem trgu. Glavni instrumenti za doseg postavljenih ciljev sklada so bili subvencioniranje investicij v gradnjo neprofitnih najemnih stanovanj, dajanje garancij, subvencioniranje obresti posojil, ki jih v namene stanovanjske oskrbe najamejo fizične ali pravne osebe, ipd. Čeprav v lasti države, sklad ARA deluje kot samostojni ekonomski subjekt, ki s pridom izkorišča koncept sodelovanja med javnim in zasebnim sektorjem. V tem okviru se zasebni sektor najpogosteje pojavlja kot operativni pogodbeni partner (bodisi na področju gradnje, financiranja ali projektiranja) na posameznih projektih, ki jih sklad identificira kot primerne in vanje vstopi kot partner pri ustanovitvi skupnega

⁵⁴ Dostopno tudi prek: www.ara.fi/default.asp?lan=en&node=679 (20. maj 2009).

projektnega podjetja (ki ob zaključku projekta prinaša primeren donos ustanoviteljem). Ena izmed večjih prednosti sklada je zmožnost samostojnega nastopanja na kapitalskem trgu (pridobivanje potrebnih finančnih virov s pomočjo vrednostnih papirjev, posredovanja pri kreditiranju, ipd) in odzivanja na primerne poslovne priložnosti (npr. v obliki sodelovanja na projektih). Slednje predstavlja znaten prihodek sklada, ki kot tak prinaša tudi določen donos ustanovitelju (v letu 2004 npr. 4,9% na vložen kapital). Kot partner države oz. njen agent, sklad skrbi tudi za nekatere funkcije, ki so sicer v pristojnosti države, kot npr. postavljanje standardov na področju stanovanjske gradnje, subvencioniranje in podpora gradnje objektov, ki so okolju prijazni in energetske varčni, sooblikovanje neprofitnih najemnin, krepitev neprofitnega najemnega sektorja, ipd.

- **CS Euroreal**⁵⁵ je nepremičninski investicijski sklad, ki ga upravlja Švicarska investicijska družba Credit Suisse. Kot odprti nepremičninski sklad zbira finančna sredstva na trgu in jih usmerja v nepremičnine. Vlagatelji z nakupom lastniškega certifikata pridobijo pravico do izplačila dividende in kapitalskega dobička, realiziranega v primeru naraščanja vrednosti sklada. Ena izmed posebnosti sklada CS Euroreala je selektivna investicijska strategija, ki temelji na investicijah v nepremičnine poslovnih centrov visoke bonitete v državah euro območja (med naložbenimi državami prevladujeta Nemčija, Velika Britanija, Nizozemska in Francija). CS Euroreal ohranja nizko volatiliteto vrednosti in je v primerjavi z ekvivalentnimi investicijskimi skladi primeren za dolgoročno varno akumulacijo kapitala.

Struktura vrednosti posameznih nepremičnin sklada se giblje med 25 in 200 milijonov eurov; glede na starost nepremičnin pa prevladujejo zgradbe mlajše od 5 let (51,3%), delež stavb starih do 10 let je 21,6% in stavb starejših od 20 let je 13,9%. Del skladovega portfelja so tudi različni finančni instrumenti, kot npr futures in opcijski posli, swap posli, REPO posli, kreditni derivati, OTC posli, dolžniški vrednostni papirji, itd, s katerimi upravljalci sklada skrbijo za njegovo večjo likvidnost in morebiten dodatni donos.

⁵⁵ Dostopno tudi prek: www.cseuroreal.com/ (20. maj 2009).

- **SEB Immoinvest**⁵⁶ je ravno tako odprti sklad, Avstrijskega upravljalca, s konzervativno in transparentno naložbeno politiko. Sklad investira v nepremičnine visoke bonitete v centrih evropskih mest, svoje naložbe pa v zadnjem obdobju širi tudi v vzhodno Evropo in azijske države. Največji delež naložb sklada predstavljajo poslovno-stanovanjski objekti in industrijske nepremičnine. Portfeljska politika ima sorazmerno visoko likvidnostno kvoto (depozite, instrumente denarnega trga in druge vrednostne papirje) in predstavlja okoli 5% premoženja sklada.

Specifika sklada je tudi skrb za ročnost in obseg najetih posojil, in sicer tako da lahko krediti predstavljajo največ 50% prometa z nepremičninami v srednjeročnem obdobju; in na kratek rok največ 10% premoženja sklada. Če so učinki finančnega vzvoda negativni, se v tem primeru sprejemanje tujega kapitala zapre za obdobje dveh let, medtem ko se tveganja razpršijo z diverzifikacijo portfelja po vrednosti, starosti, namembnosti in lokaciji.

3.3 Reforma pravil delovanja nepremičninskih skladov

Bela knjiga o izboljšanju okvira enotnega trga za investicijske sklade⁵⁷ je bila za Evropsko komisijo podlaga za ustanovitev skupine ekspertov o odprtih nepremičninskih skladih v leu 2007.

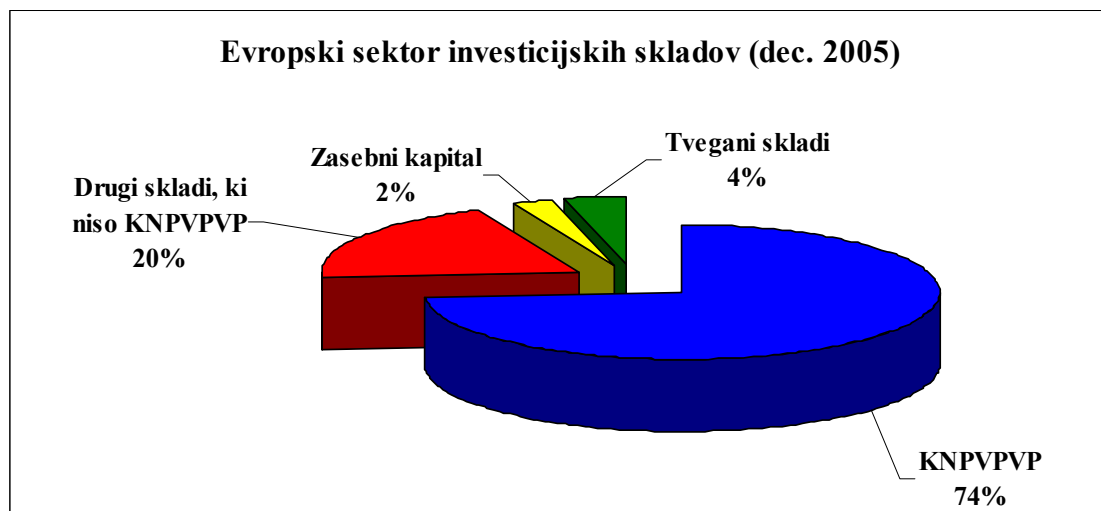
V tem dokumentu je uvodoma ugotovljeno, da investicijski skladi zagotavljajo malim vlagateljem dostop do strokovno vodenih in raznovrstnih naložb pod dostopnimi pogoji. Evropski vlagatelji bodo potrebovali sposobno in dobro urejeno dejavnost upravljanja premoženja, ker morajo zaradi staranja prebivalstva prevzeti večjo odgovornost za svoje dolgoročne finančne potrebe. To v tej dejavnosti že povzroča veliko rast v Evropi in globalno. Institucionalni vlagatelji, vključno s skladi, so odgovorni za naraščajoč delež naložb gospodinjestev v vseh državah G-10. Investicijski skladi zajemajo 12,6 % finančnega premoženja evropskih gospodinjestev. Premoženje investicijskih skladov EU, ki je predmet upravljanja, se je v 12 letih pet krat povečalo. V obdobju do leta 2010 se

⁵⁶ Dostopno tudi prek: www.sebassetmanagement.de/ (20. maj 2009).

⁵⁷ Dokument Komisije Evropskih skupnosti {SEC(2006)1451} in {SEC(2006)1452}, Bruselj, 15.11.2006 COM(2006) 686 konč.

pričakuje približno 10-odstotna letna stopnja rasti, tako bo skupno premoženje, ki ga upravljajo skladi, več kot 8 milijard EUR. Temelj okvira EU za investicijske sklade je Direktiva KNPVPVP⁵⁸ iz leta 1985. Direktiva KNPVPVP je zagotovila temelj za rast močnega evropskega sektorja investicijskih skladov. Ta trg je vedno bolj organiziran na vseevropski podlagi. Uporaba „potnega lista“ za proizvode KNPVPVP je razširjena. Čezmejna prodaja skladov je leta 2005 predstavljala približno 66 % celotnih čistih pritokov sektorja.

Slika 3.1. Evropski sektor investicijskih skladov



Vir: Bela knjiga o izboljšanju okvira enotnega trga za investicijske sklade

Izziv oblikovalcev politik EU je zagotoviti, da ta regulativni okvir ostane veljaven kljub spreminjajoči se dinamiki trga in potrebam vlagateljev. Globoke strukturne spremembe na evropskih finančnih trgih nalagajo nova bremena regulativnemu sistemu KNPVPVP.

⁵⁸ KNPVPVP (kolektivni naložbeni podjemi za vlaganja v prenosljive vrednostne papirje) so investicijski skladi, ustanovljeni in odobreni v skladu z zahtevami Direktive 85/611/EGS. Ta direktiva določa skupne zahteve za organizacijo, upravljanje in pregled nad skladi. Določa pravila v zvezi z razprševanjem in likvidnostjo skladov ter uporabo finančnih vzvodov. Direktiva KNPVPVP opredeljuje seznam primerljivih sredstev, v katera lahko sklad vlaga. Potem ko sklad KNPVPVP dobi dovoljenje, se lahko na trgu prodaja osebam po EU, vendar mora biti priglašen v vsaki državi članici, v kateri se prodaja. „Skladi, ki niso KNPVPVP“ je izraz, ki vključuje vse neusklajene sklade, za katere velja nacionalna zakonodajna ureditev ali ne. Zajema vrsto naložbenih načinov in proizvodov, ki segajo od proizvodov, usmerjenih k malim vlagateljem, kot so odprti nepremičninski skladi, do bolj spremenljivih proizvodov, kot so blago in skladi zasebnega kapitala.

Ta bela knjiga navaja stališča Evropske komisije o načinih poenostavitve zakonodajnega okolja, hkrati pa vlagateljem zagotavlja privlačne in varne naložbene rešitve.

Direktiva KNPVPVP ni več zadostna za podporo evropskega sektorja investicijskih skladov, ki je v postopku spreminjanja, da bo lahko odzval na nove konkurenčne izzive in spreminjajoče se potrebe evropskih vlagateljev. Bistveni elementi direktive ne delujejo učinkovito. Svobode iz direktive se kažejo v nepotrebno visokih stroških usklajevanja. Družbam za upravljanje skladov, ki imajo sklade ali dejavnosti v različnih državah članicah, ne omogoča zadostne prožnosti za organiziranje ali prestrukturiranje poslovnih dejavnosti. Ta neučinkovitost in omejitve se kažejo v višjih stroških in nižjih donosih vlagateljev v sklade. Neodvisna raziskava ocenjuje, da bi lahko znižanje operativnih stroškov evropskega sklada na raven stroškov v ZDA povečalo nominalne naložbene donose za 3 %. Ukrepi, predvideni v tej beli knjigi, so lahko zelo pomembni za milijone gospodinjstev, ki so vložili v sklade. Da bodo imeli koristi tudi končni vlagatelji, bo potrebna učinkovita konkurenca v celotni vrednostni verigi sklada.

Skupina ekspertov je bila izbrana v letu 2007 na podlagi odprtega javnega natečaja na področju celotne Evropske unije. Njena naloga je bila pripraviti poročilo do pričetka leta 2008. Poročilo naj bi podalo razmislek o izhodiščih za oblikovanje javne politike in služilo za nadaljnje strokovne diskusije in debate z državami članicami, njenimi organi in drugimi udeleženci. Kot edina Slovenska predstavica je bila za opazovalko izbrana Mojca Štritof-Brus, sicer zaposlena na Stanovanjskem skladu Republike Slovenije, javnem skladu. Imenovanje skupine 23 strokovnjakov (20 članov in 3 opazovalci) je bilo podano 14.6.2007.

Naloga skupine, sestavljene iz članov in opazovalcev je bila svetovati komisiji o tveganjih in mogočih značilnostih odprtih nepremičninskih skladov in sicer:

- Opisati Evropski trg za nepremičninske sklade, vključujoč odprte nepremičninske sklade,
- Podati analizo obstoječih skladov oziroma opredeliti bodoče povpraševanje po odprtih nepremičninskih skladih v okviru čezmejnih vplivov in sodelovanja,

- Preučiti ovire čezmejnega razvoja in trženja odprtih nepremičninskih skladov in
- Oceniti obstoječe nacionalne ureditve (vključno z davčnimi ureditvami) v smislu približevanja odprtim nepremičninskim skladom.

Evropska komisija je 13.3.2008 objavila industrijsko poročilo omenjene ekspertne skupine o analizi ovir čezmejnega trgovanja za tiste vrste odprtih nepremičninskih skladov, ki so že urejeni v zakonodajah držav članic, o njegovi vsebini pa je potekala odprta razprava 8. aprila 2008 v Evropskem parlamentu⁵⁹. Predmetno poročilo predstavlja analizo odprtih nepremičninskih skladov na evropskem trgu pri čemer se nanaša na komercialne nepremičnine in druge tipe nepremičnin.

Do objave sporočila o neharmoniziranih investicijskih skladih⁶⁰, ki je bilo predvideno za jesen 2008, žal ni prišlo, postopek urejanja odprtih nepremičninskih skladov pa je zastal. Poročilo ni presenetilo s podatkom, da je količina nepremičnin, ki se nanašajo v reguliranih nepremičninskih skladih v Evropi postala več kot podvojena v zadnjih 10 letih. Prvič je bilo tudi ugotovljeno, da so odprti nepremičninski skladi zakonsko urejeni v kar 12 Državah članicah. Ugotovitve lahko služijo kot podpora tistim državam članicam, ki zakonodajno še niso uredile področja odprtih nepremičninskih skladov.

V poročilu je bil podan poudarek na sprejemu enotne evropske zakonodajne ureditve za čezmejno ureditev in trgovanje odprtih nepremičninskih skladov. Ti skladi po preučitvi investirajo v visoko kvaliteta nepremičninska upravičenja, vključujoč v zemljišča in stavbe. Glede na navedeno so izključeni iz Direktive KNPVPVP. Poročilo povzema specifične nacionalne ureditve in podaja njihovo razliko v odnosu do Direktive KNPVPVP.

⁵⁹ Poročilo ekspertne skupine je dostopno prek:

http://ec.europa.eu/internal_market/investment/other_docs/index_en.htm#group (20. maj 2009).

⁶⁰ Non- harmonised funds - Any investment funds that do not come under the European UCITS rules , whether subject to national regulation or not. Most of these funds target institutional investors. Examples include open-ended real estate funds, commodity funds, private equity funds, and venture capital funds . Source: http://ec.europa.eu/enterprise/glossary/non-harmonised-funds_en.htm

3.4 Ureditev delovanja odprtih nepremičninskih skladov

Ureditve v posameznih državah članicah so na področju odprtih nepremičninskih skladov zelo različne. Naj predstavimo pravne podlage za ureditev odprtih nepremičninskih skladov v nekaterih državah članicah EU⁶¹:

- Nemčija

Investmentgesetz of 15.12.2003 (as amended)

- Avstrija

Immobilien-Investmentfondsgesetz of 26.8.2003 (as amended)

- Francija

Code Monétaire et Financier as of 13 October 2005 (order n° 2005-1278)

Règlement Général de l' Autorité des Marchés Financiers as of 15 May 2007

- Velika Britanija

FSA Collective Investment Scheme Sourcebook: COLL 5.6 (with specific provisions in COLL 5.6.18 – 5.6.20)

- Španija

Law 35/2003

Royal Decree 1309/2005

Order of the Ministry of Economy 805/2003 on valuation of property

- Luksemburg

Law of 20 December 2002

Circulaire IML 91/75 of 21 January 1991 (as modified by Circulaire CSSF 05/177)

- Češka republika

Act on Collective Investment

- Finska

Act on mutual funds (as amended on 30th March 2007 where OEREF were made possible)

- Madžarska

Act CXX of 2001 on the Capital Market (as amended several times)

⁶¹ Podatki so povzeti iz dodatka k Poročilu ekspertne komisije z dne 13.3.2008.

- Irska

NU 18.5 Series of Notices of the Financial Regulator

Collective investment schemes other than UCITS may be established as: -

Under these Acts, the Irish Financial Services Regulatory Authority is responsible for the authorisation and supervision of collective investment schemes and has the power to impose conditions on them. These conditions are contained in the NU series of notices and NU18 is the applicable notice for property schemes.

CMVM Regulation 2/2005 on Real Estate Funds Accounts.

Within that box the Irish Fund Industry has been engaged with the Financial Regulator in relation to updating the notice and many of the agreed changes are already in operation and are referenced here.

- Portugalska

Decree-Law N.º 60/2002, of 20 March – Amended by Decree-Law N.º 252/2003, of 17 October, and Decree-Law

CMVM Regulation 8/2002 on Real Estate Funds - Amended by CMVM Regulation N.º 1/2005.

CMVM Regulation 2/2005 on Real Estate Funds Accounts.

- Slovaška

Act on Collective Investment No. 594/2003 (as amended)

Kot je razvidno iz zgoraj navedenega so države za ureditev zakonodajnega okvira odprtih nepremičninskih skladov pretežno uporabile sistem razširitve zakonodaje investicijskih skladov, kar je pomislila v smislu oblikovanja enotnega potnega lista za odprte nepremičninske sklade tudi komisija, pa vendar se ureditve med državami članicami močno razlikujejo in jih je bilo v času priprave poročila nemogoče prilagajati ali poskušati spremeniti. Najbolj se razlikujeta sistema Velike Britanije in Francije, posebnost pa opazamo v Italiji, ki je sicer na zgornjem seznamu ni, saj se pri njih že leta uspešno oblikujejo in delujejo napol odprti nepremičninski skladi.

4. PRIMERJAVA NEPREMIČNINSKIH SKLADOV V SLOVENIJI IN EVROPSKI UNIJI

4.1. Primerjava nepremičninskih skladov in ureditev javnih stanovanjskih politik

Stanovanjsko nepremičninsko področje kot tako ne spada med področja, ki so kot politika evropske unije enotno urejena – torej med skupne politike, vendar pa so se v zadnjih letih glede na potrebe po povezovanju članic EU na tem področju in po določitvi vzpodbud EU povezanih s stanovanjskim področjem, zgodili premiki k določitvi ukrepov »iniciativ« na tem področju s katerimi se spodbuja stanovanjska gradnja v tistih elementih, kjer je javni interes še posebej izražen: energetska področja, varstvo mladih, invalidov in ostarelih, itd.

Zaradi spreminjajoče se zakonodaje na področju urejanja prostora in graditve objektov ter komunalnega opremljanja in stanovanjske zakonodaje, se to področje še širi, pojavne oblike pa so bodo s tem še razširjene.

Seveda so pomemben del sprememb tudi omejevalne določbe za javne sklade predvsem določbe o razpolaganju s stvarnim in finančnim premoženjem javnih skladov in razvoj zakonodaje nepremičninskih skladov (zaprtih in odprtih nepremičninskih skladov). Tudi predmetno dejstvo in razvoj pa vplivata na sedanji koncept nepremičninskega sklada kot tudi na razvoj bodočega koncepta nepremičninskega sklada.

Republika Slovenija je ena redkih držav članic Evropske unije, ki sklade, ustanovljene, vodene in nadzorovane s strani države ali občine, ureja s sistemskim krovnim zakonom o javnih skladih.

Osnovni cilj zakonodaje o javnih skladih v Sloveniji je bil določiti minimalne kriterije, ki jih mora izpolnjevati pravna oseba, da lahko posluje kot javni sklad in natančneje določiti vrste in obseg spodbud, ki jih lahko podeljujejo javni skladi ter s tem v slovenski prostor uvesti večjo preglednost poslovanja pravnih oseb javnega sektorja.

Cilj zakona je bil tudi omogočiti javnim skladom pridobivanje sredstev in zasebnih in evropskih virov ter s tem razbremeniti javnofinančne vire. Poleg tega je bil cilj zakona popraviti ureditve, ki so se v času od sprejema veljavnega zakona izkazale za nesmotrne ali neizvedljive, in uskladiti zakon o javnih skladih s kasneje sprejetimi zakoni.

Poudariti velja, da pojem javnega sklada kot posebne statusne oblike pravne osebe javnega sektorja druge države članice EU ne poznajo in gre pri ureditvi delovanja stanovanjskih nepremičninskih skladov za posebno ureditev nekaterih članic (npr. Španija, Avstrija), ki predstavljajo mešanico med modeli gospodarskih družb in zaprtih ter odprtih nepremičninskih skladov.

Pri tem pa naj tudi opozorimo, da polemike o definiciji pravne osebe javnega prava v slovenskem pravnem redu še niso končane, kljub sprejemu ZJS-1 v letu 2008, ob tem pa Slovenija tudi še nima zakona o nepremičninskih skladih.

Evropska unija prav tako v svojih direktivah, ki urejajo razmerja med javnimi oblastmi in pravnimi osebami, ki so jih ustanovile, ne loči med pravnimi osebami javnega in pravnimi osebami zasebnega prava, kar je za nas kar težko razumeti.

Zakon v Sloveniji bi lahko tako restriktivno določil, da so javni skladi tiste pravne osebe, ki so po standardni klasifikaciji institucionalnih sektorjev uvrščeni v sektor država, torej med državne, pokrajinske ali občinske sklade ali sklade socialnega zavarovanja, vendar so se doslej veljavne definicije javnih skladov v Sloveniji tako udomačile, da so bila nasprotovanja definicij v skladu z definicijami Eurostata smeri premočna.

Na ravni evropske unije so s predpisi urejeni investicijski skladi, katerih ureditev je prisotna tudi v Sloveniji, niso pa celovito urejeni odprti in zaprti nepremičninski skladi, saj se predmetno področje skladov šele zelo počasi ureja. Glede na navedeno je s primerjalnega vidika moč ugotoviti, da v Sloveniji odprtih in zaprtih nepremičninskih skladov še nimamo reguliranih.

V smislu primerjave javnih stanovanjskih politik, ki jih izvršujejo države članice preko nepremičninskih skladov naj poudarimo, da se le malo držav poslužuje oblike javnega nepremičninskega sklada za izvajanje javne stanovanjske politike na nivoju države. V evropskem prostoru sta med bolj poznanimi model Avstrije (Dunajski sklad) in Španski model, a tudi ta dva dejansko poznata ureditev pravne osebe javnega sklada, kjer je država pretežni ali delni lastnik, delo Sklada pa je tesno povezano z delom bančnega-zasebnega sistema.

5. PREDSTAVITEV STANOVANJSKEGA SKLADA REPUBLIKE SLOVENIJE, JAVNEGA SKLADA

5.1. Predstavitev ustanovitve in delovanja skozi celotno obdobje

Podatki so povzeti po arhivskih internih gradivih Stanovanjskega sklada in gradivih dostopnih prek: www.ssrs.si.

5.1.1 Pravni okvir ustanovitve in delovanja

Vsebina, status ter upravljanje in delovanje Stanovanjskega sklada Republike Slovenije, javnega sklada so se skozi čas od njegove ustanovitve močno spreminjali, žal pa je njegovo delovanje zelo zaznamovano s trenutnimi nagibi vsakokratnega mandata oblasti, kot pa z dolgoročno vizijo njegovega dela, ki bi ga narekemale koherentne javne politike. Predmetno dejstvo se pozna tudi v vedno novih zakonodajnih nalogah in izčrpavanju vsebine in premoženja Sklada kot pravne osebe, brez ciljno preverjenih in orientiranih elementov. Pozna se tudi pri preobremenjevanju kadrov, dejstvu, da ne zmora voditi raziskovalnih projektov na stanovanjskem področju, kot je bila njegova namera in v dejstvu, da se je leta 2000 iz finančnega spremenil v nepremičninski in finančni sklad.

Stanovanjski sklad Republike Slovenije, javni sklad (v nadaljevanju Sklad), je bil ustanovljen s stanovanjskim zakonom v letu 1991 (Ur. l. RS 18/91-I, 19/91-I – popr., 9/94 – odločba US, 21/94, 22/94 – odločba US, 23/96, 24/96 – odločba US, 44/96 –

odločba US, 1/00, 1/00 – odločba US in 29/2003 - odločba US) za financiranje nacionalnega stanovanjskega programa oziroma spodbujanje stanovanjske gradnje, prenove in vzdrževanja stanovanj in stanovanjskih hiš.

Pogoje poslovanja Sklada, na podlagi Zakona o javnih skladih (Ur. l. RS 22/2000, 126/2007 in 77/2008) in Stanovanjskega zakona iz leta 1991, kasneje pa na podlagi Stanovanjskega zakona iz leta 2003, določa Akt o ustanovitvi Stanovanjskega sklada Republike Slovenije kot javnega sklada (Ur. l. RS 96/2000), (v nadaljevanju Akt o ustanovitvi), ki je stopil v veljavo 28. 9. 2000 in razširil področje delovanja Sklada tako, da le-ta, kot osrednja državna institucija za financiranje stanovanjske oskrbe, financira nacionalni stanovanjski program oziroma spodbuja stanovanjsko gradnjo, prenovo in vzdrževanje stanovanj in stanovanjskih hiš. Z leti se je Akt o ustanovitvi dopolnjeval (spremembe Ur.l. RS št. 8/2004, 80/2004 in 17/2006), tako, da danes Sklad opravlja predvsem naslednje dejavnosti:

- daje dolgoročna posojila z ugodno obrestno mero fizičnim in pravnim osebam za pridobivanje neprofitnih najemnih, socialnih in lastnih stanovanj in stanovanjskih hiš z nakupom, gradnjo in prenovo;
- investira v gradnjo stanovanj in stavbna zemljišča;
- posluje z nepremičninami;
- skrbi za premiranje v okviru nacionalne stanovanjske varčevalne sheme v skladu z zakonom o nacionalni stanovanjski varčevalni shemi;
- opravlja druge zakonske naloge in naloge za izvajanje nacionalnega stanovanjskega programa.

Na podlagi novele Stanovanjskega zakona (Ur. l. RS 69/2003, 18/2004-ZVKSES in 47/2006-ZEN) 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, pristojen, da:

- daje dolgoročna posojila z ugodno obrestno mero fizičnim in pravnim osebam za pridobivanje neprofitnih najemnih stanovanj;

- daje dolgoročna posojila z ugodno obrestno mero fizičnim osebam za pridobivanje lastnih stanovanj in stanovanjskih stavb z nakupom, gradnjo ali za vzdrževanje in rekonstrukcijo stanovanj in stanovanjskih stavb;
- investira v gradnjo stanovanj in stavbna zemljišča;
- daje pomoč pri odplačevanju posojil;
- posluje z nepremičninami z namenom zagotavljanja javnega interesa;
- zagotavlja finančne spodbude za dolgoročno stanovanjsko varčevanje, zlasti v obliki premij za hranilne vloge fizičnih oseb;
- spodbuja različne oblike zagotavljanja lastnih in najemnih stanovanj: z rentnim odkupom stanovanj in njihovim oddajanjem v najem, s prodajo stanovanj na časovni zakup (lizing), s sovlaganjem z javnimi ali zasebnimi investitorji in podobno;
- opravlja druge zakonske naloge in naloge za izvajanje nacionalnega stanovanjskega programa.

Poleg v Aktu o ustanovitvi navedenih nalog Sklad daljši čas opravlja še naloge, izhajajoče iz:

- Zakona o nacionalni stanovanjski varčevalni shemi in subvencijah mladim družinam za prvo reševanje stanovanjskega vprašanja (Ur. l. RS 96/2007 – ZNSVS-UPB2), ki nalaga Skladu izvajanje vseh postopkov ob izvedbi vsakoletnega javnega poziva za varčevanje v nacionalni stanovanjski varčevalni shemi in poziva za dodelitev subvencij mladim družinam za prvo reševanje stanovanjskega vprašanja;
- 13. člena Zakona o urejanju prostora (Ur. l. RS 110/2002, 8/2003-popr., 58/2003-ZZK-1 in 33/2007-ZPNačrt), ki zavezuje Sklad k izvajanju aktivne zemljiške politike;
- Zakona o popotresni obnovi objektov in spodbujanju razvoja v Posočju (Ur. l. RS 26/2005-UPB1), na podlagi katerega dodeljuje dolgoročna posojila fizičnim osebam;
- Stanovanjskega zakona SZ-1 (Ur. l. RS 69/2003), ko na podlagi 173. člena dodeljuje dolgoročna posojila najemnikom v denacionaliziranih stanovanjih.

- Zakona o jamstveni shemi za fizične osebe (Ur. l. RS, št. 59/2009) in Uredbe o izvajanju Zakona o jamstveni shemi Republike Slovenije za fizične osebe (Ur.l. RS, št. 65/2009 in spremembe: Ur.l. RS, št. 70/2009),
- naloge po specialnih zakonih in ad hoc sklepih predstavnika ustanovitelja (npr. prenos državnih stanovanj na Sklad).

Pri izvajanju dejavnosti v javnem interesu na stanovanjskem področju nepremičninskega trga nastopa država kot nosilec stanovanjske politike, kot pripravljavec zakonodaje in zakonodajalec, vendar pa te vloge ne izvaja ažurno in dosledno, saj kljub zavezi v koalicijski pogodbi o sodelovanju v vladi za mandat 2004-2008⁶², le-te pred iztekom mandata ni sprejela in tudi ni prenovila Nacionalnega stanovanjskega programa iz leta 2000, katerega veljavnost izteče v letu 2009⁶³. Računsko sodišče trenutno skladno s sklepom z dne 20.6.2008 št. 1209-1/2008-3 dopolnjenem s sklepom z dne 16.7.2008 št. 1209-1/2008-6 izvaja revizijo uspešnosti poslovanja Stanovanjskega sklada RS in Ministrstva za okolje in prostor pri doseganju ciljev Nacionalnega stanovanjskega programa, pri čemer bo izdajo mnenje o doseganju zastavljenih ciljev Nacionalnega stanovanjskega programa. Trenutno je postopek v fazi osnutka poročila.

⁶² Na strani 42 je pod 12. točko navedeno: *Koalicija bo pripravila nov Nacionalni stanovanjski program 2005–2015, ki bo opredelil nove socialne, finančno investicijske in davčne, prostorsko zemljiške, okoljske in tehnično-tehnološke ter organizacijske okvire. Nacionalni program mora predvideti tudi vse tržne možnosti graditve najemnih stanovanj in omogočiti razvoj nepremičninskega trga brez nepotrebne, drage in neučinkovite vloge države pri preskrbi stanovanj.* (Koalicijska pogodba o sodelovanju v vladi za mandat 2004-2008, 12. točka).

Pod 13. točko pa je navedeno: *Koalicija bo v programu posebej opredelila sistem najemnih stanovanj in stanovanj za mlade. Znova bo preučila sistem stanovanjskega hranilništva in hipotekarnih posojil ter stanovanjskega združništva, ki je imel v Sloveniji 100-letno tradicijo, a je bil v zadnjih letih nesmotrno odpravljen. Koalicija si bo posebej prizadevala za oblikovanje nepremičninskih investicijskih skladov, ki naj omogočijo mladim družinam pridobitev prvega stanovanja.* (Koalicijska pogodba o sodelovanju v vladi za mandat 2004-2008, 13. točka).

⁶³ Ta je bil objavljen v Uradnem listu RS, št. 43/2000 z dne 24.05.2000, od pričetka postopka s sprejemom predloga v DZ dne 03. 08. 1995 do njegovega sprejema in uveljavitve pa je preteklo skoraj pet koledarskih let.

V NPSt je določeno: Nacionalni stanovanjski program na podlagi navedenih členov stanovanjskega zakona opredeljuje najpomembnejše smeri razvoja stanovanjske oskrbe, ki izražajo javni interes na stanovanjskem področju, to pa je vsakemu državljanu Republike Slovenije ob njegovem lastnem prizadevanju omogočiti pridobitev primerne stanovanja za njegove potrebe in za življenje njegove družine. Nacionalni stanovanjski program nadalje določa vse z zakonom določene in druge pomembne vsebine in značilnosti stanovanjske politike za obdobje od leta 2000 do 2009, v sklepih in priporočilih na koncu programa pa določa tudi neposredne naloge njegovih glavnih izvajalcev. (Nacionalni stanovanjski program, 2000).

5.1.2 Cilji poslovanja

Zadnji še veljavni Poslovni in finančni načrt Stanovanjskega sklada Republike Slovenije, javnega sklada za leti 2008 in 2009 je bil sprejet na 47. seji Nadzornega sveta dne 1. 12. 2007. Vlada Republike Slovenije je nanj dala soglasje na svoji 159. seji dne 21. 2. 2008. Poslovni in finančni načrt opredeljuje cilje in poslovanje Sklada v letih 2008 in 2009 v okviru pridobivanja neprofitnih najemnih stanovanj, stanovanj, namenjenih za trg, in ostalih poslovnih dejavnosti Sklada.

Zaradi učinkov gospodarske in finančne krize bo poslovni in finančni načrt za leto 2009 predmet rebalansa, v sklopu katerega se bo poslovni načrt prilagodil razmeram na trgu, predvsem pa razpoložljivim virom, ki so predvsem na področju zagotavljanja neprofitnih najemnih stanovanj odvisni od dokapitalizacij iz Proračuna Republike Slovenije.

5.1.3 Osnovni dejavnosti

Sklad v okviru dejavnosti, skladno z Aktom o ustanovitvi, izvaja programe, s katerimi pridobiva oziroma povečuje ponudbo stanovanj na območju Republike Slovenije za dve vrsti namena, in sicer:

1. pridobivanje neprofitnih najemnih stanovanj skupaj z lokalnimi skupnostmi oziroma neprofitnimi stanovanjskimi organizacijami na podlagi sofinanciranja, soinvestiranja, kreditiranja in refinanciranja že obstoječih kreditov;
2. pridobivanje stanovanj za trg, s katerimi povečuje ponudbo stanovanj na trgu s cenami, ki so najmanj 10 odstotkov nižje od trenutnih tržnih cen na obravnavanem območju, in s tem poizkuša uravnati tržna gibanja ter zagotoviti reševanje stanovanjskega problema ciljnim skupinam državljanov, kot so mlade družine, družine z večjim številom otrok in mladi, ki prvič rešujejo svoj stanovanjski problem.

Stanovanjski sklad Republike Slovenije kot javni sklad je skladno s standardno klasifikacijo dejavnosti registriran za opravljanje naslednjih dejavnosti:

65.22. drugo kreditno posredništvo

65.23 drugo finančno posredništvo

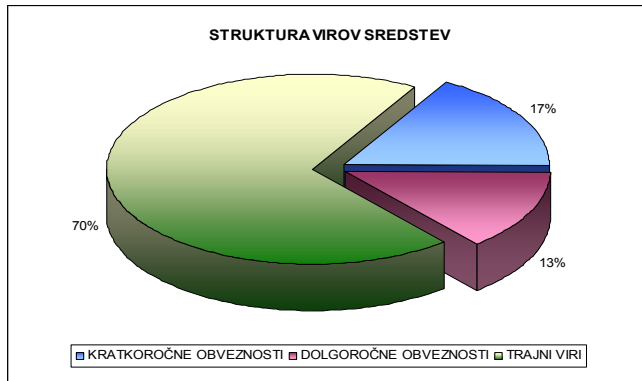
70.11. organizacija izvedbe nepremičninskih projektov za trg

70.12 trgovanje z lastnimi nepremičninami

70.20 dajanje lastnih nepremičnin v najem

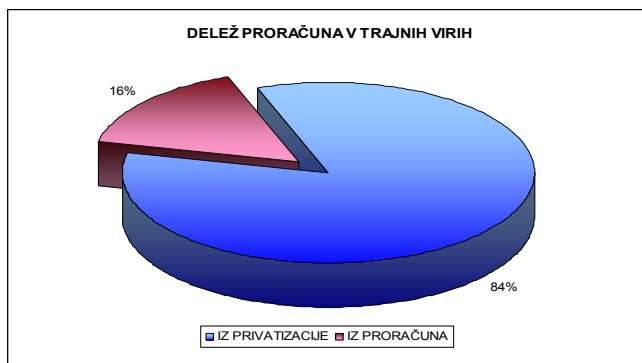
5.1.4 Viri sredstev ob ustanovitvi leta 1991

Slika 5.2: Struktura virov sredstev



Vir: Arhivsko gradivo SSRS

Slika 5.3: Delež proračuna v trajnih virih



Vir: Arhivsko gradivo Stanovanjskega sklada Republike Slovenije

5.1.5 Izvajanje Nacionalnega stanovanjskega programa

Sklad kot eden izmed akterjev deluje na nepremičninskem trgu in je tako tudi kot eden od akterjev skladno z določbami Nacionalnega stanovanjskega programa zadolžen za določene naloge iz programa.

Nacionalni stanovanjski program na podlagi navedenih členov stanovanjskega zakona opredeljuje najpomembnejše smeri razvoja stanovanjske oskrbe, ki izražajo javni interes na stanovanjskem področju, to pa je vsakemu državljanu Republike Slovenije ob njegovem lastnem prizadevanju omogočiti pridobitev primerne stanovanja za njegove potrebe in za življenje njegove družine. Nacionalni stanovanjski program nadalje določa vse z zakonom določene in druge pomembne vsebine in značilnosti stanovanjske politike za obdobje od leta 2000 do 2009, v sklepih in priporočilih na koncu programa pa določa tudi neposredne naloge njegovih glavnih izvajalcev.

Sklad se zaveda, da stanovanjska politika ni področje, kjer bi bilo mogoče dosegati hitre rezultate in bi jo bilo torej mogoče uresničevati - zasnovati in dokončati - znotraj posameznih vladnih oziroma parlamentarnih mandatnih obdobj. Po svoji naravi je dolgoročna, zato je potrebno njene učinke spremljati in jo po potrebi prilagajati ugotovitvam iz spremljanja. V zadnjih letih je edini dokument, ki je opredeljeval vlogo več akterjev na področju stanovanjske politike Nacionalni stanovanjski program s svojimi cilji, sklepi, priporočili in instrumenti za izvajanje. Program je pomembno orodje, ne samo za oblikovanje učinkovitejše stanovanjske politike, ampak tudi za spremljanje uspešnosti njenega uresničevanja. Slednje je zaradi jasnih in preglednih ciljev mogoče tudi z merjenjem. Zato je hkrati tudi primerjalni okvir za ravnanja organov države in lokalnih skupnosti, ki so v neposredni ali posredni zvezi s stanovanjsko oskrbo, v obdobju, ki sega čez več kot eno samo mandatno obdobje.

79. člen SZ⁶⁴ je določal za financiranje Nacionalnega stanovanjskega programa oziroma spodbujanje stanovanjske gradnje, prenove in vzdrževanja stanovanj in stanovanjskih hiš ustanovitev Stanovanjskega sklada Republike Slovenije, ki je javno pravna oseba s pravicami, obveznostmi in odgovornostmi, določenimi s stanovanjskim zakonom. Nacionalni stanovanjski program ni ažuriran in se izteka konec leta 2009.

⁶⁴ 79. člen SZ določa: »Za financiranje nacionalnega stanovanjskega programa oziroma spodbujanje stanovanjske gradnje, prenove in vzdrževanja stanovanj in stanovanjskih hiš se ustanovi Stanovanjski sklad Republike Slovenije (v nadaljnjem besedilu: sklad.) Sklad je javno pravna oseba s pravicami, obveznostmi in odgovornostmi, določenimi s tem zakonom. Sklad posluje v svojem imenu in za svoj račun.«

Pomembna ugotovitev v zvezi s tem programom je dejstvo, da ustanovitelj in organ sprejema programa, ni omogočil pogojev za realizacijo tega programa, in sicer na pretežno na področju zakonodaje in zlasti na področju s programom navedenih dokapitalizacij.

5.1.6 Organi poslovanja in notranja struktura Sklada

Organa Stanovanjskega sklada Republike Slovenije, javnega sklada sta nadzorni svet in direktor. Direktor Sklada je od 9.2.2006 in v ponovljenem mandatu Primož Pirc.

Nadzorni svet Stanovanjskega sklada Republike Slovenije, javnega sklada je imenovala Vlada Republike Slovenije in ga sestavlja pet članov:

- Karl Viktor ERJAVEC (predsednik)
- Alenka BRATUŠEK (članica)
- dr. Boris GABERŠČIK (član)
- Franc STANONIK (član)
- Ljubomil JASNIČ (član)

Sklad deluje v okviru štirih sektorjev, ki so razdeljeni na službe, in sicer: Sektor za graditev, Sektor za trženje, Finančni sektor in Pravni sektor. Sektorje vodijo vodje sektorjev – višji svetniki, izjema je Pravni sektor, ki ga vodi vodja sektorja, ki je tudi pomočnica direktorja in ga nadomešča v njegovi odsotnosti v zadevah, ki ne pomenijo razpolaganja s premoženjem sklada.

5.1.7 Pomembnejši mejniki v delu Sklada

Na Skladu je bila v letu 2006 z uvedbo v decembru 2005, izvedena notranja revizija poslovanja s strani Notranjerevizijske službe Ministrstva za okolje in prostor. Sklad je z namenom zagotavljanja zasledovanja načela transparentnosti, načela, da korist porabe javnih sredstev uživa končni ciljni uporabnik in z namenom pospešitve doseganja svojih ciljev, na priporočila revizije in tudi na lastno pobudo, v letu 2006 začel izvajati oziroma izvedel naslednje aktivnosti:

- optimizacijo poslovnih procesov kot eno ključnih orodij in osnovo za uspešen nadaljnji razvoj, delovanje in odzivnost s celovito in transparentno opredelitvijo vseh poslovnih funkcij Sklada in definiranjem vseh posameznih procesov za uspešno izvajanje svoje dejavnosti,
- definiral je organizacijsko strukturo z optimalno strukturo vodenja posameznih delovnih področij glede na razpoložljive in načrtovane visoko strokovne kadre,
- revizijo informacijskih procesov in obstoječe informacijske tehnologije v okviru celovite prenove in izboljšav obstoječega stanja in izboljšav informacijske podpore v smislu učinkovitejših procesov planiranja, projektnega vodenja in vpeljave informacijsko podprtega sistema upravljanja z dokumenti,
- revizijo izvajanja postopkov po določilih zakona o javnih naročilih v smislu ugotovitve pravilnosti razumevanja in spoštovanja zakonskih določil in
- sprejel produktno podlago kot temeljno nadaljnjega delovanja za uresničevanje zakonsko predpisanih nalog.

Produktna podlaga je kot strateška usmeritev v letu 2006 nastala kot odgovor Sklada na potrebe trga, pri čemer je upoštevala dejstvo, da je Nacionalni stanovanjski program postal neažuren, saj v vsem času (torej od leta 2000 dalje) ni bil spremenjen in dopolnjen, kljub večkrat spremenjeni zakonodaji. Namen Produktne podlage sta večja učinkovitost izvajanja stanovanjske politike in namenska orientiranost k ciljnim skupinam.

Produktna podlaga je bila sprejeta na seji nadzornega sveta Sklada junija 2006 kot temelj nadaljnjega delovanja za uresničevanje zakonsko predpisanih nalog oziroma je nastala kot odgovor Sklada na potrebe trga. Njen namen je večja učinkovitost izvajanja stanovanjske politike in namenska orientiranost k ciljnim skupinam. V dokumentu je bilo definirano, da Sklad želi z boljšo opredelitvijo produktov zviševati kulturo bivanja preko spoštovanja okoljskih standardov in večanja dostopnosti in kakovosti stanovanj. Sklad se bo v prihodnje osredotočal na pridobivanje zemljišč primernih za gradnjo, najemna stanovanj (neprofitna in varovana) ter tržna stanovanja za mlade družine. Glavni produkti, ki jih produktna podlaga Sklada opredeljuje, so neprofitna najemna stanovanja in tržna stanovanja za mlade družine, ki predstavljajo pomembno večino stanovanj, ki jih

ima Sklad v izgradnji oziroma jih pridobiva na podlagi nakupa s strani investorjev. Ostali produkti, ki jih Sklad obravnava in razvija na podlagi produktne podlage, so tudi varovana ali oskrbovana stanovanja za starejšo populacijo iz naslova neprofitnega najema ali pridobivanja za trg. Produktna podlaga se dopolnjuje z akti poslovanja, ki razširjajo njeno vlogo, področje in jo specificirajo.

5.1.8 Mednarodno sodelovanje in povezovanje

Stanovanjski sklad Republike Slovenije, javni sklad je bil do nedavnega član European Europe, ki je mednarodna federacija za razvoj stanovanjske arhitekture in mesto gradnje oziroma evropsko združenje, ki je zadolženo za razvoj in kvaliteto stanovanjske gradnje in inovativnost na tem področju in nudi izvedbo mednarodnih natečajnih rešitev in tudi zasnov v posameznih državah. European je evropski razvojni projekt, ki poteka od leta 1988. Slovenija in Stanovanjski sklad Republike Slovenije, kot njen partner sta se je v letu 2002 vključila v mednarodni natečaj EUROPAN 7 in EUROPAN 8. V natečaja, namenjenima idejnim arhitekturnim in urbanističnim rešitvam ter s tem povezane stanovanjske gradnje, sta se z dvema lokacijama od slovenskim mest vključili Občina Izola in Mestna občina Maribor. Natečaj European 7 je bil zaključen v letu 2004, natečaj European 8 je bil zaključen v letu 2006.

Skld je od konca leta 2005 včlanjen v Evropskem združenju stanovanjskih hranilnic EFBS v Bruslju in se udeležuje rednih polletnih in letnih konferenc, ki so namenjena seznanitvi in pripravi ukrepov na nepremičninskem in finančnem trgu ter strokovno prispeva k izboljšanju uporabe finančnih instrumentov in ukrepov na Slovenskem stanovanjskem področju.

Pomočnica direktorja – vodja pravnega sektorja na Skladu je od pričetka leta 2007 dalje članica - opazovalka ekspertne komisije pri Evropski komisiji v Bruslju, direktorat za notranji trg, ki je pripravljala zakonodajo na področju odprtih nepremičninskih skladov v EU (OEREF).

Sklad sodeluje z Ministrstvom za okolje in prostor pri pripravi pravnih in strokovnih podlag za pričetek udejanjanja iniciative JESSICA v Sloveniji, kjer je predstavil svoj projekt na Brdu, pri čemer so predstavniki »Task force enote ECB« skladovo delo na nepremičninskem in finančnem področju ocenili kot nadvse primerno za izvajanje te iniciative na urbanem področju, ko bodo za njeno izvajanje podani ustrezni pravni – programski elementi. Projekti in dogovori še niso zaključeni.

Sklad občasno sodeluje v postopkih preučevanja možnosti črpanja klirinških dolgov Ruske Federacije (pravne naslednice bivše Sovjetske zveze) na stanovanjskem področju. Projekti in dogovori še niso zaključeni.

Predstavniki Stanovanjskega sklada Republike Slovenije, javnega sklada na evropskih konferencah z mednarodnim programskim odborom in izredno zahtevnimi kriteriji, redno sodelujejo z referati s področja e-uprave in obdelave osebnih podatkov z informacijskimi tehnologijami, ki jih uporablja Sklad pri svojih dejavnostih (npr. dodelitev in obdelava posojil, nacionalna stanovanjska varčevalna shema, subvencioniranje mladih družin. S tem so predstavili v mednarodnem prostoru delovanje Sklada, njegove transparentnosti in nenehnega izboljševanja poslovanja tako domači kot mednarodni strokovni javnosti, kar zagotovo izdatno pripomore k povečanju ugleda Sklada v domačem in mednarodnem okolju. Predstavitve so bile zelo dobro sprejete. Doslej je bilo predstavljeno naslednje:

- eGov 2007 Izbor kupcev stanovanj s stališča e-uprave
- EE eGov 2007 IT za podporo Nacionalne Stanovanjske Varčevalne Sheme in Podpora odločanju pri dodeljevanju subvencij mladim družinam
- EE eGov 2008 Subvencije mladim družinam - izkušnje po drugem letu
- eGov 2008 Polavtomatska izgradnja ontologije - objavljeno tudi v Springer Verlag.

5.1.9 Raziskovalni projekti – razvoj meril tehnične kakovosti stanovanjske gradnje - TPSG

Osnova za oblikovanje pogojev pri delovanju Stanovanjskega sklada Republike Slovenije oziroma pri izvedbi javnih razpisov in natečajev, pri izbiri ponudnikov za graditev,

spremljanju gradnje in pri izdelavi načrtov in smernic za uporabo in vzdrževanje stanovanjskih objektov so in bodo merila tehnične kakovosti stanovanjske gradnje. V ta merila poskuša Sklad integrirati vrednote dolgoročne usklajenosti med ekonomskim, ekološkim in socialnim vidikom kakovosti oblikovanja življenjskega okolja. Zato je tudi eden od osnovnih ciljev Sklada trajno uvajati in vzpodbujati razvoj meril dobre gradbene prakse na področju tehnične kakovosti stanovanjske gradnje in tudi aktivno sodelovati v pripravi slovenskih meril kakovosti na stanovanjskem področju.

Na osnovi javnega naročila je leta 2006 potekala izbira izvajalca izdelave tehničnih pogojev za zagotavljanje kakovosti pri izvajanju objektov stanovanjske gradnje – TPSG. Postopek je bil zaključen, izbran pa najbolj ugoden ponudnik. Merila za izbiro ponudnika so bila razen najbolj ugodne cene tudi določeno število potrjenih referenc s področja gradbeništva. Dela na razvojno raziskovalnem projektu so se začela v letu 2007, predviden čas za izvedbo projekta pa sta bili dve leti. TPSG je trenutno dokončan in zaščiten s strani Sklada kot blagovna znamka s sklepom Urada za intelektualno lastnino v maju 2009.

Tehnični pogoji so namenjeni proizvajalcem gradbenih proizvodov, izvajalcem del s svojimi strokovnimi kadri in inženirji ter odgovornim nadzornikom, ki morajo tudi zagotavljati kakovost pri izvajanju del. Cilj tehničnih pogojev je enoten, to je zagotoviti kakovost pri izvajanju objektov stanovanjske gradnje. V njih so predpisane zahteve za kakovost materialov in izvedbe za vsa posamezna izvedena dela v stanovanjskih gradnjah, vključno s pravili za preverjanje kakovosti.

Obvladovanje kakovosti pomeni zagotoviti kakovost in jo tudi nadzorovati. Na Skladu zagotavljajo kakovost z vsemi predhodnimi in tekočimi aktivnostmi, s katerimi že v izhodišču preprečujejo, da bi bile posamezne faze pomanjkljivo ali neustrezno izvedene. Kontrolo kakovosti pa predstavljata notranja, to je tekoča kontrola izvajalca, po potrebi pa tudi zunanja kontrola kakovosti, to je kontrola naročnika oziroma investitorja. Zagotavljanje kakovosti v stanovanjski gradnji se začne s kontrolo kakovosti projektne dokumentacije, z revizijo ali recenzijo, nadaljuje s kontrolo kakovosti izvedbe objektov

in konča s kontrolo kakovosti uporabe objektov in vzdrževanja, ki pomeni načrt periodičnih pregledov zgrajene stavbe, navodila za vzdrževanje konstrukcije in ostalih komponent stavbe.

Zagotavljanje in kontrola kakovosti izvajanja del v stanovanjski gradnji temeljita predvsem na zahtevah Zakona o graditvi objektov in Zakona o gradbenih proizvodih. Oba predpisujeta postopke za zagotavljanje in dokazovanje kakovosti gradbenih materialov, izdelkov in polizdelkov ter izvedenih del. Glede na sprejeto strategijo razvoja Sklada v smislu dviga kakovosti stanovanjske gradnje se je tako izkazala potreba po izdaji »tehničnih pogojev« za zagotavljanje kakovosti pri izvajanju del. Ti bodo v določeni meri predstavljali tudi pripomoček projektantom pri projektiranju in vzdrževalcem pri vzdrževanju stanovanjskih objektov.

Ker tehničnih pogojev za izgradnjo stanovanj v Sloveniji do sedaj še nismo imeli, je to oteževalo delo projektantom, izvajalcem, odgovornemu nadzoru, vzdrževalcem objektov, prav tako tudi Sklad. Ko pa bodo ta enkrat jasna in uporabljena, bo tudi kupcem in najemnikom stanovanj zagotovljena ustrezna in s tem pričakovana kakovost v realnem roku in za primerno ceno.

Tehnični pogoji so izdelani v obliki zvezkov, en zvezek obsega pogoje za eno vrsto del iz posameznega sklopa. Prvi sklop so Obrtniška dela: krovsko-kleparska, ključavničarska, mizarska (izvedba oken in vrat), kamnoseška, keramičarska, delo z mavcem, fasaderska, steklarska, slikopleskarska, tlakarska in ostala dela. Drugi sklop Gradbena dela: rušitvena, zemeljska, betonerska, zidarska, hidro izolacijska in toplotno izolacijska dela, tesarska in zunanja ureditev. Tretji sklop pa Instalacijska dela: vodovod, ogrevanje, prezračevanje in klima, plin, dvigala, elektroinstalacije, strelovod.

Posamezni zvezek TPSG je razdeljen tudi na opis del, kar pomeni, da bo opisano, kaj določena dela zajemajo, njihove značilnosti, vpliv na izpolnjevanje bistvenih zahtev za objekte in na kakovost objektov. Sledi razdelitev na osnovne materiale in njihov osnovni opis, na kakovost materialov, na način in pogoje izvedbe, na kakovost izvedbe in na

tehnološke elaborate, torej na določitev pogostosti preverjanja kakovosti. Le na takšen način bo mogoče zgraditi stanovanjske stavbe, ki so prijazne okolju, končnemu uporabniku pa zagotavljajo funkcionalno, prijetno in zdravo bivalno okolje.

Čeprav Sklad ni zakonodajalec, bodo priročniki TPSG in upoštevanje vseh predpisanih vsebin sestavni del razpisnih dokumentacij Sklada, predvsem pri javnih razpisih za izvajalce stanovanjske gradnje in pri izbiri odgovornega nadzora skladno z ZGO-1. Za lastne potrebe pa bo Sklad že v letu 2009 organiziral tudi interna izobraževanja za odgovorne nadzornike in izvajalce tehničnega spremljanja investicij, v letu 2010 bodo sledila izobraževanja drugih ciljnih skupin zunaj zaposlenih in poslovnih partnerjev sklada. TPSG se bodo sproti dopolnjevali tudi zaradi nove zakonodaje, ki se bo sprejemala, spreminjala ali dopolnjevala. Upoštevane pa so že nove in strožje zahteve v zakonodaji s področja energetske učinkovitosti oziroma toplotne zaščite in učinkovite rabe energije. TPSG so edinstveni projekt v Evropskem prostoru, po obličnosti in ne vsebini pa bi se lahko primerjali z načinom opredelitve FIDIC, pri čemer so TPSG bolj tehnično dovršeni in obširni in namenjeni najširšemu krogu ciljnih skupin.

6. ANALIZA OBSEGA IN STRUKTURE DELOVANJA STANOVANJSKEGA SKLADA REPUBLIKE SLOVENIJE, JAVNEGA SKLADA

6.1. Opis današnjega načina delovanja, upravljanja in financiranja

6.1.1 Vpliv institucij nadzora

Pri splošnem delovanju Sklada in pri optimizaciji delovanja so imele vedno pomembno vlogo tudi institucije nadzora. Med temi so razne področne inšpekcije (gradbena, stanovanjska urbanistična, davčna,...), Vlada RS, Ministrstvo za okolje in prostor ter Računsko sodišče, Državni zbor in ostali. Za primer naj navedemo, da so bili s strani Računskega sodišča od ustanovitve do danes opravljeni številni nadzori, ki so vplivali na delovanje Sklada (Računsko sodišče 20. maj 2009).

a) Zaključene revizije:

- Revizija računovodskih izkazov Stanovanjskega sklada Republike Slovenije za leto 1994
Revidiranec(ci): Stanovanjski sklad Republike Slovenije
Cilj revizije: Izdaja mnenja k računovodskim izkazom Stanovanjskega sklada Republike Slovenije za poslovno leto 1994.
Datum zadnje spremembe: 25. 10. 1995
Revidirano obdobje: 1994
Datum izdaje sklepa o reviziji: 25. 10. 1995

- Nadzor revidiranja računovodskih izkazov Stanovanjskega sklada Republike Slovenije
Revidiranec(ci): Stanovanjski sklad Republike Slovenije
Cilj revizije: Cilji nadzora so bili: realizacija priporočil Računskega sodišča, ki so bila podana v predhodnem poročilu, po opravljeni reviziji računovodskih izkazov Sklada za leto 1994; ugotovitev ali računovodski izkazi podajajo resnično in realno sliko stanja za poslovno leto 1995; ugotovitev zakonitosti poslovanja Sklada za leto 1995; ocena namembnosti rabe javnih sredstev pri izvajanju nalog Sklada oz. pri sprejemanju posameznih poslovnih odločitev.
Datum zadnje spremembe: 25. 2. 1997
Revidirano obdobje: 1995
Datum izdaje sklepa o reviziji: 14. 11. 1996
Številka sklepa: 1209-6/96-1

- Revizija računovodskih izkazov za leto 1996 Stanovanjskega sklada Republike Slovenije

- Revidiranec(ci): Stanovanjski sklad Republike Slovenije
Cilj revizije: Redna revizija računovodskih izkazov
Datum zadnje spremembe: 11. 10. 1997
Revidirano obdobje: 1996
Datum izdaje sklepa o reviziji: 30. 6. 1997
Številka sklepa: 1209-10/97-1
- Revizija računovodskih izkazov in poslovanja Stanovanjskega sklada Republike Slovenije za leto 1997
Revidiranec(ci): Stanovanjski sklad Republike Slovenije
Cilj revizije: Cilji revizije so bili pregledati uresničevanje priporočil računskega sodišča iz preteklih revizij, preveriti računovodske izkaze za leto 1997 v smislu resničnosti in verodostojnosti, pregledati poslovanje Sklada za leto 1997 v delu, ki se nanaša na določanje plač.
Datum zadnje spremembe: 29. 11. 1999
Revidirano obdobje: 1997
Datum izdaje sklepa o reviziji: 15. 7. 1998
Številka sklepa: 1209-14/98-1
 - Revizija računovodskih izkazov za leto 1998 Stanovanjskega sklada Republike Slovenije
Revidiranec(ci): Stanovanjski sklad Republike Slovenije
Cilj revizije: Cilj revizije je bil podati mnenje o resničnosti in poštenosti računovodskih izkazov. Računsko sodišče je izvedlo nekatere revizijske postopke za preveritev pravilnosti poslovanja.
Datum zadnje spremembe: 27. 3. 2000
Revidirano obdobje: 1998
Datum izdaje sklepa o reviziji: 19. 11. 1999
Številka sklepa: 1209-16/99-3
 - Revizija računovodskih izkazov za leto 1999 Stanovanjskega sklada Republike Slovenije
Revidiranec(ci): Stanovanjski sklad Republike Slovenije
Cilj revizije: Cilj revizije je bil podati mnenje o resničnosti in poštenosti računovodskih izkazov. Računsko sodišče je tudi preverilo izvajanje Zakona o strukturi naložb.
Datum zadnje spremembe: 7. 6. 2000
Revidirano obdobje: 1999
Datum izdaje sklepa o reviziji: 20. 4. 2000
Številka sklepa: 1202-6/00-4
 - Revizijsko poročilo o smotrnosti gospodarjenja z nezazidanimi stavbnimi zemljišči

Revidiranec(ci): Vlada Republike Slovenije; Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije; Stanovanjski sklad Republike Slovenije; Družba za avtoceste v Republiki Sloveniji; Javna agencija za železniški promet

Tip: Revizijsko

Datum: 15. 9. 2008

Številka: 1209-1/2007-33

b) Revizija v teku:

- Revizija uspešnosti poslovanja Stanovanjskega sklada RS pri doseganju ciljev NSP

Revidiranec(ci): Ministrstvo za okolje in prostor, Stanovanjski sklad Republike Slovenije

Cilj revizije: Izrek mnenja o doseganju zastavljenih ciljev Nacionalnega stanovanjskega programa.

Datum zadnje spremembe: 2. 7. 2008

Revidirano obdobje: 1999 do 2007

Datum izdaje sklepa o reviziji: 20. 6. 2008

Številka sklepa: 1209-1/2008-3 in sprememba št. 1209-1/2008-6 z dne 16. 7. 2008.

c) Revizije ostalih organov:

- Na Skladu je bila v letu 2006 z uvedbo v decembru 2005, izvedena notranja revizija poslovanja s strani Notranjerevizijske službe Ministrstva za okolje in prostor. Kot edino notranjerevizijsko poročilo primerljive institucije do takrat, je bilo poročilo št. 0602-10/2008 z dne 21.11.2008, predstavljeno in obravnavano v Državnem zboru. Priporočilo je podalo skladu priporočila za nadaljnje delovanje.

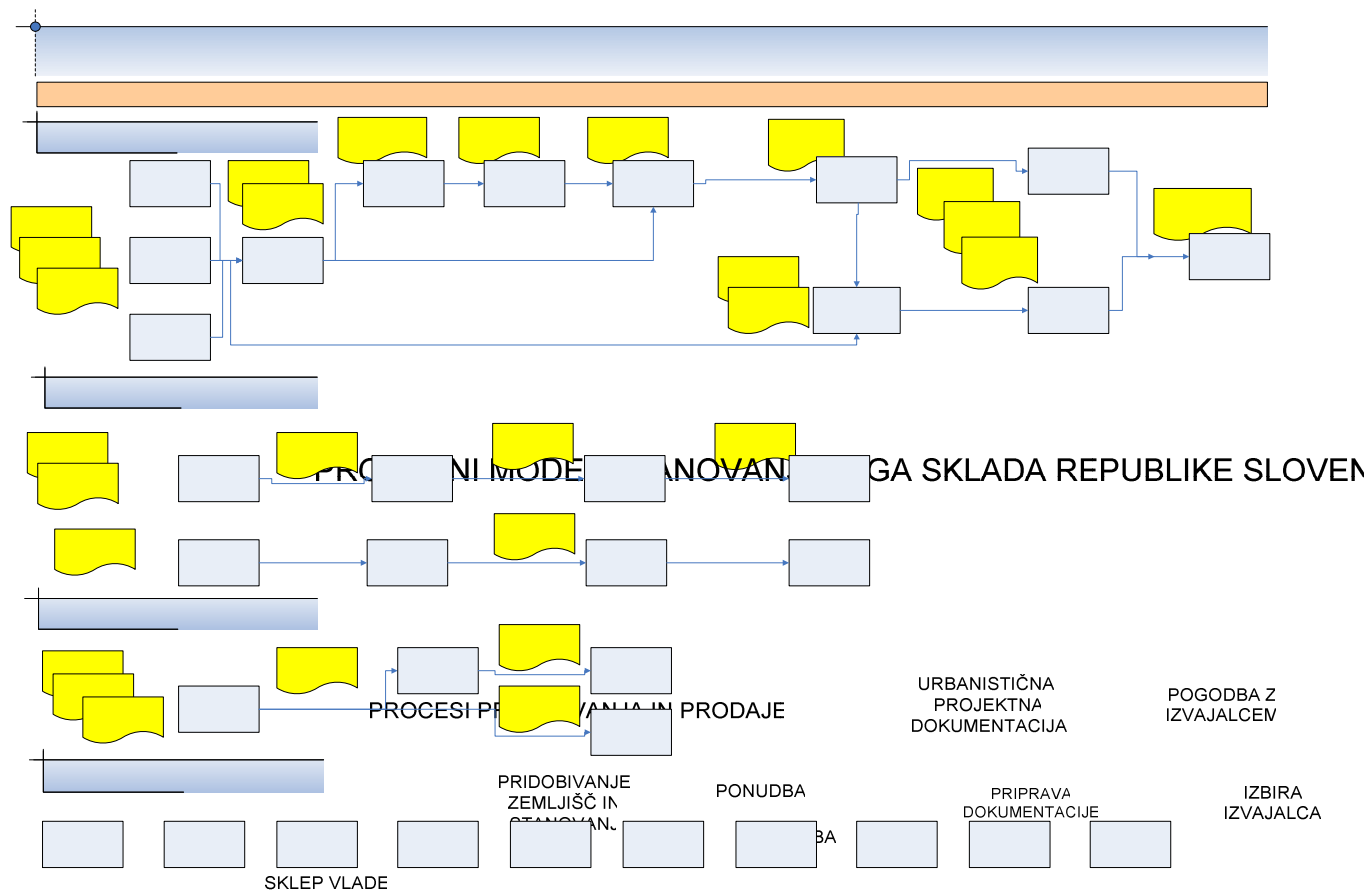
6.1.2 Opis procesnega modela delovanja Sklada

V tabeli podajamo prikaz ključnih modelov delovanja upravljanja in vodenja v Skladu, kot je bil razvit leta 2006 in se še vedno uporablja.

Skupno Sklad v tem trenutku redno zaposluje le 34 ljudi (vključen direktor), saj ga pri zaposlovanju omejuje kadrovski načrt vlade RS, zaradi preobremenjenosti pa Sklad nima zagotovljen sistem nadomestljivosti zaposleni. Posebnost Sklada je dejstvo, da vse izdatke za svoje delovanje in za plače in projekte zagotavlja sam s svojim delom na nepremičninskem trgu. Dokapitalizacij, ki so bile predvidene v NSP namreč skorajda ni prejel, pri čemer mora izvajati vse naložene mu naloge. Od vseh dokapitalizacij, ki so

bile predvidene je Sklad skupno prejel le 17,7 % sredstev, pri čemer je dosegel izjemno dobre učinke⁶⁵.

Slika 6.4. Procesni model Stanovanjskega sklada Republike Slovenije



Vir: Arhivsko gradivo Stanovanjskega sklada Republike Slovenije, 2008

6.1.3 Opredelitev rezultatov dela po bistvenih področjih dela

- NEPROFITNA NAJEMNA STANOVAJNA 2002 – 2009

1. pregled 2001 - 2008

Tabela 6.4: Sofinanciranje

PROCESI NSVS IN SUBVENCIONIRANJA

Leto	Neprofitna (sofinanciranje: soinvestorstvo + posojila)	
	Projekti soinvestorstva*	Stanovanja SSRS Občina
2002	88	93

⁶⁵ Dejansko prejeta sredstva dokapitalizacije so bila po ugotovitvah v postopku potekajoče revizije Računskega sodišča znatno nižja od načrtovanih. V obdobju od leta 2000 do 2007 naj bi Sklad prejel iz tega naslova 165.414.789 evrov po tekočih cenah, prejel pa je le 29.210.482 evrov oziroma 17,7 %.

JAVNI RAZPIS

SPREJEM VLOG

EVIDENTIRANJE UPRAVIČENCEV

PROCESI KREDITIRANJA

JAVNI RAZPIS

SKLEP C ODOBRTVI

IZBOR BANKE

VARČEVALNE POGODBE

ODLOČBE O SUBVENCIJAH

KREDITNA POGODBA

2003		110	127
2004		39	22
2004/2005		132	90
2006		213	229
2007		191	248
2008		18	26
SKUPAJ:		791	835
		SKUPAJ:	1626

Povprečje na posamezno leto: 271 stanovanj letno

Vir: Arhivsko gradivo Stanovanjskega sklada Republike Slovenije, 2009

2. sklad neprofitnih najemnih stanovanj

Stanovanjski sklad Republike Slovenije, javni sklad ima po podatkih na 28.9.2009 v svojem skladu skupaj 3070 neprofitnih najemnih stanovanj, od tega je v lasti Stanovanjskega sklada Republike Slovenije 2530 stanovanj, 540 stanovanj pa le v uporabi (po prenosu v uporabo na podlagi sklepa z dne 7.5.2009 s strani upravljavcev MORS, MJU – Stanovanjska komisija in MNZ). Vsa stanovanja v lasti Sklada so zasedena, razen manjšega deleža stanovanj, ki so v postopkih denacionalizacije ali obnove.

Tabela 6.5: Prikaz stanovanj, prenesenih v uporabo

vsa stanovanja po statističnih regijah		
POMURSKA		23
POSAVSKA		16
SAVINJSKA		60
OBALNOKRAŠKA		23
GORENJSKA		35
PODRAVSKA		69
JUGOVZHODNA SLOVENIJA		48
NOTRANJSKOKRAŠKA		78
GORIŠKA		29
OSREDNJESLOVENSKA		145
KOROŠKA		8
ZASAVSKA		6
SKUPAJ		540
	IMETNIKI – ZASEDENA	NEZASEDENA
MORS	222	75
MNZ	82	12
MJU - SS	119	30
SKUPNO 540	423	117

Vir: Arhivsko gradivo Stanovanjskega sklada Republike Slovenije, 2009

Za primerjavo naj navedemo, da je Sklad v letu 2008 nadaljeval z obnovo, vzdrževanjem in odpravljanjem neprimernih stanovanj za oddajo. Lastni stanovanjski fond Sklada je obsegal konec leta 2008 skupno 2.480 stanovanj in 2 bivalni enoti, razpršenih po celotnem območju Republike Slovenije. Sklad je v letu 2008 porabil za prenovo in vzdrževanje lastnega stanovanjskega fonda skozi tekoče vzdrževanje 1.140.587,86 EUR, kar je 46 odstotkov načrtovanih sredstev.

Posebej je potrebno opozoriti, da s prenosom stanovanj v uporabo Sklad ni prejel nobenih kadrovskih ali finančnih virov za upravljanje s temi 540 stanovanji. Viri tudi v prihodnjih letih kljub Sklepu Vlade o prenosu v sklepu niso predvideni in v proračunu države zagotovljeni, pri čemer zaradi zelo slabega stanja nepremičnin, ki jih je prejel v uporabo in dejstva, da kar 117 od teh ni primernih za oddajo ali jih ni mogoče oddati, ker za to ni povpraševanja, Sklad v teh primerih ne bo prejel niti sredstev iz naslova najemnin, ob tem pa mu bodo nastajali stroški povezani z rekonstrukcijami in obratovalni stroški.

- STANOVANJA ZA TRG 2002 - 2009

Stanovanjski sklad Republike Slovenije, javni sklad prodaja stanovanja na trgu prednostnim socialnim skupinam in ostalim subjektov po pogojih javnih razpisov vse od leta 2002 dalje.

1. podrobnejši pregled prodaje stanovanj za trg

Tabela 6.6: Prodaja za trg

Leto prodaje	Število stanovanj	Lokacije
2002	135	Domžale Kamnik Maribor Celje Dolsko Ljubljana-Topniška Ljubljana-Lavrica
2003	429	Ljubljana-Knobleharjeva Ljubljana-Medenska Ljubljana-Tacen Ljubljana-Tržaška

		Dragomelj Koper
2004	852	Ljubljana-Polj. nabrežje I. Ljubljana-Tacen Črnuška gmajna Izola
2006	384	Kamnik Maribor Kungota Mislinja Ljubljana-Polj. nabrežje II. Cerklje Kranj-Breg ob Savi
2007	364 (neprodano 161 kar predstavlja 44 %)	Novo Mesto Postojna <u>Maribor - še v prodaji</u> <u>Kranj - še v prodaji</u> <u>Jesenice I. - še v prodaji</u>
2008	157 (neprodano 156)	<u>Ajdovščina - še v prodaji</u> <u>Vipava - še v prodaji</u> <u>Rače pri Mariboru - še v prodaji</u> <u>Jesenice II - še v prodaji</u> <u>Pivka - še v prodaji</u>
SKUPAJ	2.321	

Vir: Arhivsko gradivo Stanovanjskega sklada Republike Slovenije, 2009

Od leta 2002 dalje je bilo dano v prodajo **2.321** stanovanj od tega 905 stanovanj v letih 2006 do 2009. Iz razpisov 2007 in 2008 je ostalo **neprodanih še 317** stanovanj, pri čemer jih je dokončanih le 145 ostala pa so še v gradnji in še niso dokončana (lokacije neprodanih stanovanj so v zgornji tabeli podčrtane). Povprečno je bila na leto, med leti 2002 in 2008, omogočena prodaja 386 stanovanj.

2. kreditiranje nakupa stanovanj sklada

Poleg prodaje stanovanj je Sklad v letu 2009 kupcem skladovih stanovanj, kot ukrep za pospešitev prodaje, ki ga Sklad financira iz lastnih sredstev in kot ukrep potrošnikom za olajšanje nakupa stanovanja v času finančne recesije, ponudil od začetka maja 2009 tudi dolgoročno kreditiranje nakupa stanovanj. Tako je sklad do konca septembra 2009 (v štirih mesecih veljavnosti) prejel 47 vlog za odobritev posojila, od katerih jih je bilo do konca septembra 2009 že 39, po posebnem postopku odobritve, uspešno odobrenih.

Izbranim kupcem stanovanj bo Sklad na podlagi njihove vloge za dodelitev posojila odobril posojilo v zaprošeni višini pod pogoji poziva, vendar največ v višini 80% pogodbene cene stanovanja oziroma 80 % višine še ne plačanega dela kupnine za že prodana stanovanja. Najdaljša možna odplačilna doba posojila je 15 let. Posojilo se vrača v mesečnih anuitetah z direktno obremenitvijo plače oziroma pokojnine.

Izbrani kupec lahko izbira med:

- fiksno (nespremenljivo) obrestno mero v višini 5% ali
- spremenljivo obrestno mero v višini 6m EURIBOR + 1,1%.

Posojilojemalec mora biti odplačilno sposoben, kar pomeni, da:

- je v rednem delovnem razmerju za nedoločen čas ali upokojen,
- na svoj bančni račun prejema redne mesečne prilive oziroma dohodke med katere štejemo plačo in pokojnino,
- ob koncu odplačilne dobe posojila ne presega 75 let.

V primeru, da posojilojemalec ni sposoben za odplačilo posojila ali za odplačilo posojila v celoti, lahko v posojilni odnos vstopi solidarni dolžnik, ki sočasno s posojilojemalcem podpiše posojilno-zastavno pogodbo in je tudi odgovoren za odplačilo dolga.

Za primerjavo naj povemo, da je Sklad je v letu 2008 za namen pridobivanja stanovanj za trg namenil 26,9 mio EUR oziroma 39 odstotkov od planiranega. V letu 2008 je Sklad v septembru objavil 1. del razpisa in v decembru 2. del razpisa za prodajo 139 stanovanj in 24 stanovanjskih hiš, ki bodo vseljiva v letu 2009. Konec leta 2008 je imel Sklad v teku projekte oziroma investicije za pridobitev 450 stanovanj in 24 stanovanjskih hiš oziroma projekte v pripravi za zagotovitev preko 1.800 stanovanj. Iz naslova prihodkov od prodaje stanovanj je bilo za leto 2008 planiranih 45 mio EUR prihodkov. Prihodki so bili realizirani le v višini 5,6 mio EUR. Razlogi za manjšo realizacijo so poleg splošnih razmer na nepremičninskem trgu tudi zamiki pri začetkih prodaj zaradi razlogov, ki niso na strani Sklada, na nekaterih ključnih projektih. V letu 2008 je Sklad skušal izostanek prihodkov na navedenih projektih nadomestiti z nekaterimi novimi projekti, vendar je na

realizacijo vplivalo občutno zmanjšanje transakcij na nepremičninskem trgu in splošne gospodarske razmere v letu 2008.

- SUBVENCIIJE 2006 - 2009

- Namen: subvencioniranje prvega reševanja stanovanjskega problema mladih družin.
- Zakonska podlaga: Zakon o nacionalni stanovanjski varčevalni shemi in subvencijah mladim družinam za prvo reševanje stanovanjskega vprašanja oziroma njegovih sprememb in dopolnitev (Ur. l. RS 96/2007 – ZNSVSUPB2) – sprejete določbe leta 2006 in sprememba leta 2007.
- Kriteriji:
 - Mlade družine,
 - Prvo reševanje stanovanjskega vprašanja z nakupom, gradnjo, rekonstrukcijo ali spremembo namembnosti za bivanje v primernih nepremičninah in subvencioniranje najemnin mladim družinam, ki najemajo stanovanja na trgu,
 - Dohodkovni kriterij, upoštevajo se prihodki mlade družine v predpreteklem letu.
- Sklad je objavil že 4 javne pozive za dodelitev subvencij.

1. javni poziv: 27. oktober 2006

- prejetih 321 vlog
- 177 upravičenih do subvencije v letu 2006
- višina subvencije 160 EUR
- 758.275 EUR razpoložljivih sredstev
- 107.360 EUR izplačanih subvencij za leto 2006

2. javni poziv: 31. avgust 2007

- prejetih 1.361 vlog
- 980 upravičenih do subvencije
- višina subvencije 300 EUR
- 2.377.854 EUR razpoložljivih sredstev

- 1.074.000 EUR izplačanih subvencij za leto 2007

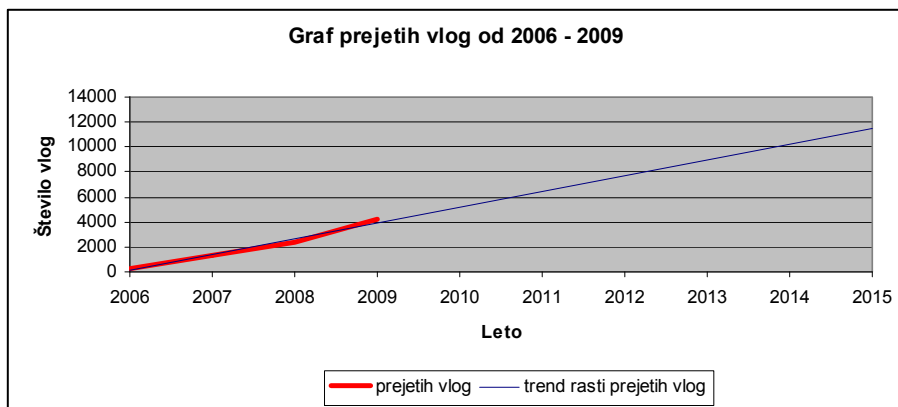
3. javni poziv: 4. april 2008

- prejetih 2.346 vlog za leto 2008
- prejetih 123 vlog za leto 2007
- skupaj po pozivu 2008 prejetih 2.469 vlog
- 1.904 upravičenih do subvencije v letu 2008
- nakazila po pravnomočnosti izdanih sklepov
- višina subvencije za leto 2008 je 300 EUR na družinskega člana
- 3.653.756 EUR razpoložljivih sredstev
- 2.212.800 EUR predvidenih sredstev
- 2.158.896 EUR izplačanih subvencij za leto 2008

4. javni poziv: 30. april 2009

- prejetih 4.206 vlog za leto 2009
- prejetih 1.375 vlog za leto 2008
- skupaj po pozivu 2009 prejetih 5.581 vlog
- 4.249 upravičenih do subvencije v letu 2009, od tega 3.500 za leto 2009 in 749 za leto 2008
- nakazila po pridobitvi sredstev in pravnomočnosti izdanih sklepov
- višina subvencije za leto 2009 je 300 EUR na družinskega člana
- v proračunu Republike Slovenije so bila za leto 2009 na proračunski postavki 2966 zagotovljena sredstva za namene izplačevanja subvencij v višini 3.605.358 EUR. Z zadnjim rebalansom proračuna za leto 2009 so sredstva znižana na 2.754.131 EUR
- Predvidena potrebna sredstva za izplačilo subvencij 4.501.601,88 EUR.

Slika 6.5 Grafa prejetih vlog od 2006 -2009



Vir: Arhivsko gradivo Stanovanjskega sklada Republike Slovenije, 2009

- Veliko povečanje števila vlog za subvencije (kar za 17 x povečano glede na leto 2006 ko je Sklad prejel 321 vlog, v letu 2009 pa kar 5581)
- Sklad ni za obravnavo prejel nobenih finančnih sredstev ali novih kadrov.
- Veliko povečanje števila upravičencev do subvencij. (kar za 24 x povečanje glede na leto 2006 ko izdanih 177 pozitivnih odločitev, v letu 2009 bo izdanih 4249 pozitivnih odločitev).

- NSVS 1999 – 2008

- začetek izvajanja s sklepom Vlade RS leta 1999;
- vključitev prvih varčevalcev v NSVS julija 1999;

- uzakonitev leta 2000;
- v februarju 2006 – sprememba zakonskih določil;
- država je z ustanovitvijo Zakona o NSVS spodbudila dolgoročno varčevanje;
- zagotovila pripis premije in ugodna dolgoročna stanovanjska posojila;
- sistemska podlaga za vzpodbujanje dolgoročnega varčevanja z državnim premiranjem, z namenom povečanja obsega ugodnega dolgoročnega stanovanjskega kreditiranja;
- država NSVS izvaja preko Stanovanjskega sklada RS, javnega sklada in izbranih bank.

Izvedenih je bilo že 8 javnih pozivov k varčevanju v NSVS:

- 1999, 2000, 2001, 2002, 2003, 2006, 2007 in 2008;
- v NSVS je bilo v vseh osmih pozivih vključeno preko 102.000 varčevalnih pogodb
- na dan 30.6.2009 se je izteklo 69.397 pogodb oziroma so varčevalci zaključili z varčevanjem
- v NSVS je vključenih še 14.420 aktivnih varčevalnih pogodb
- preko 490 mio EUR vplačanih sredstev;
- povprečni varčevalec je varčeval 2,04 leta in je privarčeval 8.049,53 EUR – od tega:
 - 6.362,72 EUR na glavnici,
 - 1.156,58 EUR na obrestih in
 - 530,23 EUR na premijah.

8. javni poziv za dolgoročno varčevanje v NSVS za leto 2008

- v 4 izbranih bankah na voljo 4.250 lotov.
- Sklepanje varčevalnih pogodb v izbranih bankah se je začelo sredi decembra 2008.
- Do 30. 6. 2009 so varčevalci v bankah sklenili 308 varčevalnih pogodb,
- 300 varčevalnih pogodb je ostalo aktivnih za skupno 763 lotov oziroma 18 odstotkov vseh razpisanih lotov.

Po dosedanjih osmih javnih pozivih za varčevanje v nacionalni stanovanjski varčevalni shemi je bilo ob koncu leta 2008 v nacionalno stanovanjsko varčevalno shemo vključenih še 15.584 aktivnih varčevalnih pogodb s privarčevanimi sredstvi v višini 83 mio EUR brez upoštevanja pripisanih premij ter revalorizacije in obrestovanja privarčevanih sredstev. Sklad je preko 26.000 upravičenim varčevalcem v nacionalni stanovanjski varčevalni shemi v letu 2008 izplačal 2,59 mio EUR premij iz sredstev proračuna Republike Slovenije. V nacionalno stanovanjsko varčevalno shemo je bilo v vseh osmih pozivih vključeno 84.003 varčevalnih pogodb za 164.823 lotov.

- OSTALI PROJEKTI SOFINANCIRANJA IZ SREDSTEV SKLADA

Skład ima, v svojih prizadevanjih za osveščanje populacije na okoljevarstvenem področju oziroma predvsem z namenom osveščanja k višji kvaliteti bivanja v okviru svoje dejavnosti, objavljene naslednje razpise, pozive in programe⁶⁶:

- razpis s področja spodbujanja energetske izgradnje in energetske varčnosti (že zaprt razpis 2006 in še odprt razpis 2009),

⁶⁶ Naj jih konkretno naštejemo:

- Program sofinanciranja izgradnje neprofitnih najemnih stanovanj za leti 2008 in 2009 z razpoložljivimi sredstvi 23,7 milijonov EUR za dolgoročna stanovanjska posojila in namene soinvestitorstva; upravičenci so občine, javni nepremičninski skladi in neprofitne stanovanjske organizacije; poraba sredstev je načrtovana v letih 2008, 2009 in 2010. Poraba sredstev po letu 2009 bo iz tega programa še 11,8 milijonov EUR. Koliko sredstev bo namenjeno posojilom, je odvisno od namena upravičencev in potrditev njihovih projektov.
- Javni razpis za sofinanciranje rekonstrukcij večstanovanjskih stavb v starih mestnih jedrih mestnih naselij s 3000 in več prebivalci, za kar je bilo namenjenih 8,35 milijona EUR, s porabo v letih do 2010. Glede na majhen odziv po razpisanem programu, odobreno je bilo le 80.612 EUR, bo program predčasno zaključen, preostala sredstva pa prenesena v program za sofinanciranje projektov pridobivanja oskrbovanih stanovanj za starejše, domov za ostarele in študentskih domov.
- Javni razpis za sofinanciranje projektov pridobivanja oskrbovanih stanovanj za starejše, domov za ostarele in študentskih domov. Za realizacijo tega programa je bilo namenjenih 12 milijonov EUR. Do sedaj so bila črpana sredstva v treh projektih: Gornja Radgona, Štore in Ljubljana v skupni višini 5,67 milijonov EUR. Preostala sredstva, povečana za sredstva iz programa sofinanciranja rekonstrukcij, bodo predmet koriščenja v letih do 2011.
- Javni razpis za sofinanciranje projektov izgradnje in energetske prenove večstanovanjskih stavb, z razpisano vsoto 8 milijonov EUR in črpanjem v letih do 2012.
- Javi poziv za dolgoročna stanovanjska posojila za nakup Sklada po razpisih za prodajo stanovanj 2007 in 2008.
- Dolgoročna stanovanjska posojila najemnikom v denacionaliziranih stanovanjih.
- Dolgoročna stanovanjska posojila za popotresno obnovo stanovanjskih objektov.

- razpis - program sofinanciranja projektov pridobivanja oskrbovanih stanovanj za starejše, domov za ostarele in študentskih domov (razpis iz leta 2006),
- razpis za sofinanciranje projektov rekonstrukcije večstanovanjskih stavb (razpis iz leta 2006, dopolnjen leta 2007),
- javni poziv za odkup stavbnih zemljišč za gradnjo (poziv iz leta 2008).

Obravnava prejetih vlog poteka sprotno, po času njihove dospelosti in popolnosti. Pri vseh razpisih so podani tudi obrazci in seznam potrebnih vlog. Skladno z načeli odprave administrativnih ovir so postopki opredeljeni tako, da so strankam, torej potrošnikom in nepotrošnikom, prijazni.

6.1.4 Poslovanje Sklada

Sklad je v letu 2008 uresničeval svoje cilje s povprečno 34 zaposlenimi na dan 31. 12. 2008, kar je sicer en zaposleni manj kot je kvota glede na Kadrovski načrt Vlade Republike Slovenije, je pa posledica visoke fluktuacije zaposlenih. Celotni odhodki poslovanja Sklada, ki vključujejo stroške delovanja Sklada, stroške upravljanja z namenskim premoženjem in nakupa stanovanj, so v letu 2008 znašali 45,9 mio EUR kar je 51 odstotkov planiranih odhodkov.

Letno poročilo Stanovanjskega sklada Republike Slovenije za leto 2008

Tabela: Izobrazbena struktura zaposlenih na Skladu v letu 2008

- podiplomska 5,88%
- univerzitetna/visoka 70,59%
- višja 5,88%
- srednja 14,71%
- poklicna 2,94%

6.1.5 Gospodarski, monetarni, fiskalni in drugi vplivi na poslovanje Sklada

Na poslovanje Sklada v letu 2008 so močno vplivale tudi razmere na nepremičninskem trgu v letu 2008. Povprečna realizirana cena za m² stanovanja v Sloveniji je po Poročilu o povprečnih cenah nepremičnin na slovenskem trgu za 4. četrtletje 2008 Geodetske

uprave Republike Slovenije (februar 2008) v 4. četrtletju 2008, v primerjavi s 3. četrtletjem padla za 2 odstotka oziroma narasla za 5 odstotkov v primerjavi s 4. četrtletjem 2007. Enaka primerjava za Ljubljano pokaže 2 odstotni padec cen v zadnjem kvartalu oziroma 2 odstotno letno rast in za Maribor 1 odstotni padec oziroma 1 odstotno rast. Zaradi premajhnega števila evidentiranih transakcij, ki je posledica prepolovljenega prometa na trgu, ne izkazujejo zadostne statistične zanesljivosti za zanesljivo oceno gibanja povprečnih cen. Medletna primerjava števila evidentiranih transakcij za stanovanja in hiše s pripadajočim zemljiščem kaže, da je bilo v letu 2008 realiziranih skoraj za polovico manj transakcij s stanovanji in kar dve tretjini manj transakcij s hišami. V letu 2008 je bilo število evidentiranih transakcij pri stanovanjih v primerjavi z letom 2007 manjše za 46 odstotkov, pri eno in dvostanovanjskih stavbah pa manjše celo za 66 odstotkov. V letu 2008 je bila povprečna inflacijska stopnja 5,7 odstotka. Na fiskalnem področju je bila v letu 2008 v veljavi znižana davčna stopnja 8,5 odstotka za gradnjo, obnovo in vzdrževanje stanovanjskih objektov. Prehodno obdobje za znižano davčno stopnjo je do 31. 12. 2010.

6.1.6 Podatki o poslovanju po polletnem poročilu za leto 2009

Prihodki v prvi polovici leta 2009

V prvi polovici leta 2009 je Sklad realiziral 12.340.922 EUR prihodkov, kar predstavlja 56 odstotkov realiziranih prihodkov v letu 2008.

Odhodki v prvi polovici leta 2009

V prvem polletju 2009 je Sklad realiziral za 17.161.938 EUR odhodkov. Odhodki so v primerjavi s celoletnimi odhodki leta 2008 v višini 37 odstotkov.

Poslovni izid

V prvi polovici leta 2009 je Sklad realiziral 4.821.016 EUR več odhodkov v primerjavi s prihodki.

Račun finančnih terjatev in naložb

V prvi polovici leta 2009 je Sklad realiziral 10.998.589 EUR več prejetih vračil posojil v primerjavi z danimi posojili.

Račun financiranja

V letu 2009 dodatnega zadolževanja ni bilo. Sklad je v letu 2009 evidentiral povečanje sredstev na računih v višini 5.292.844 EUR.

Bilanca stanja – povzetek

Dejansko dosežene spremembe višin v bilanci stanja prikazuje tabela Bilanca stanja na dan 30. 6. 2009 v primerjavi s stanjem na dan 31. 12. 2008.

Bilanca stanja na dan 30. 6. 2009, v primerjavi s stanjem na 31. 12. 2008 (v EUR brez stotinov):

SREDSTVA

Dolgoročna sredstva in sredstva v upravljanju

Skupaj 31.12.2008 - 202.197.683 30.6.2009 - 192.866.647 index - 95

Kratkoročna sredstva in aktivne časovne razmejitev

Skupaj 31.12.2008 - 206.987.594 30.6.2009 - 212.811.273 index - 103

SKUPAJ SREDSTVA 31.12.2008 - 409.185.277 30.6.2009 - 405.677.920 index - 99

OBVEZNOSTI DO VIROV SREDSTEV

Kratkoročne obveznosti in pasivne časovne razmejitev

Skupaj 31.12.2008 - 25.012.048 30.6.2009 - 20.283.307 index - 81

LASTNI VIRI IN DOLGOROCNE OBVEZNOSTI

Skupaj 31.12.2008 - 384.173.229 30.6.2009 - 385.394.613 index - 100

SKUPAJ OBVEZNOSTI DO VIROV SREDSTEV

31.12.2008-409.185.277 30.6.2009-405.677.920 index-99

6.1.7 Problematika prenosa opravljanja storitev javne sfere

V letu 2006 in 2007 je Sklad pričel z optimizacijo procesov delovanja. V okviru te je pridobil strokovna gradiva o možnostih preoblikovanja po takrat veljavni zakonodaji javnih skladov in nepremičninskih družb.

V letu 2006 je Stanovanjski sklad Republike Slovenije naročil in pridobil študijo – Strokovno mnenje Ekonomskega inštituta Pravne fakultete, pod vodstvom dr. Franca Križaniča in dr. Žan Jana Oplotnika o Strateško-razvojnih usmeritvah poslovanja SSRS –

SRU SSRS, kjer so bili pojasnjeni Ekonomsko-finančni vidiki preoblikovanja SSRS v tržni nepremičninski sklad NID d.d.

V maju 2007 je Stanovanjski sklad Republike Slovenije pri Inštitutu za lokalno samoupravo in javna naročila Maribor pridobil strokovno mnenje o izvajanju storitev stanovanjski politike v Republiki Sloveniji z oceno možnosti preoblikovanja javnega stanovanjskega sklada Republike Slovenije v nepremičninsko družbo.

Podajamo poudarke iz obeh strokovnih gradiv, pri čemer se pripravljavec drugega gradiva sklicuje na prvo gradivo

Bistveni element razmejitve med gospodarsko (tržno) in negospodarsko (netržno) storitvijo je njen pridobitni namen. Bistvena značilnost gospodarske storitve je tako pridobivanje dobička kar pa za negospodarske storitve ne velja (Institut za lokalno samoupravo in javna naročila Maribor 2007, str. 61).

Ob poglobljeni razpravi o predmetnem razlikovanju storitev se je strokovnjakom Instituta za lokalno samoupravo in javna naročila Maribor postavilo vprašanje narave storitev, ki jih v skladu z določili SZ-1 na stanovanjskem področju izvajajo v splošnem (javnem) interesu država, občine, Stanovanjski sklad Republike Slovenije in občinski javni skladi ter neprofitne stanovanjske organizacije. Menili so, da narave navedenih storitev žal ne moremo razbrati iz določil SZ-1, dejstvo pa je, da se navedene storitve izvajajo v javnem interesu.

Po preučitvi zakonodaje so ugotovili izhajajoč iz SZ-1 da tako Sklad ob njem pa neodvisno tudi občinski stanovanjski skladi, izvajajo:

- *» finančne storitve: npr. dajanje vseh vrst posojil pravnim ali fizičnim osebam z ugodno obrestno mero bodisi za pridobivanje neprofitnih najemnih stanovanj, bodisi za pridobivanje lastnih stanovanj in stanovanjskih stavb z nakupom, gradnjo ali za vzdrževanje in rekonstrukcijo stanovanj in stanovanjskih stavb itn. Narava navedenih finančnih storitev je vsekakor gospodarska (tržna), saj se navkljub finančni pomoči, ki jih zagotavljajo skladi, te storitve izvajajo na tržen način v javnem interesu. Javni skladi pa pri izvajanju navedenih storitev konkurirajo na finančnem trgu z drugimi ponudnikom finančnih storitev.*

- *nepremičninske storitve, ki zajemajo investicije v gradnjo stanovanj in stanovanjskih zemljišč ter poslovanje oziroma gospodarjenje: • z nepremičninami z namenom zagotavljanja javnega interesa, • s stanovanji, • stanovanjskimi hišami in • stavbnimi zemljišči.*

V sklopu navedenih storitev moramo posebej izpostaviti, da SSRS gradi in posluje oziroma gospodari tako z • neprofitnimi kot tudi • tržnimi stanovanji pod posebnimi pogoji (ki so npr. namenjena mladim družinam itn.) in • drugimi tržnimi stanovanji.

Nobenega dvoma ni, da je narava nepremičninskih storitev, ki zajema gradnjo in poslovanje oziroma gospodarjenje s tržnimi stanovanji, gospodarska (tržna). Vprašljiva pa je zgolj narava nepremičninskih storitev, ki zajema gradnjo in poslovanje oziroma gospodarjenje z neprofitnimi stanovanji.

Odgovor na navedeno vprašanje pa lahko zasledimo v praksi Evropske komisije. Slednja je v svoji odločitvi 'State aid N 209/2001 - Ireland' v letu 2001 navedla, da je izvajanje socialne stanovanjske politike (social housing), ki obsega zagotavljanje cenovno ugodnejših stanovanj bodisi preko najema bodisi s ponujanjem posojil, določenim potrošnikom, gospodarska (tržna) dejavnost (economic activity).«

Izhajajoč iz navedenega je narava tako finančnih kot tudi nepremičninskih storitev, ki jih izvajajo javni stanovanjski skladi v javnem interesu gospodarska (tržna), zato je te storitve predmet urejanja konkurenčnega prava ES in svobode opravljanja navedenih storitev.

Ker javni stanovanjski sklad - SSRS izvaja navedene storitve v javnem interesu, se posebej izpostavi vprašanje, ali je mogoče utemeljiti javni interes pri izvajanju vseh navedenih storitev. Ker se s finančnimi storitvami in nepremičninskimi storitvami gradnje in poslovanja oziroma gospodarjenja z neprofitnimi stanovanji zagotavlja socialna varnost posameznikov, ki je predmet z Ustavo zagotovljene pravice do socialne varnosti, izvajanje teh storitev v javnem interesu ni vprašljivo.«

Nadalje so strokovnjaki ugotovili:

»Dejstvo pa je, da je SSRS pri izgradnji tržnih stanovanj pri zakonodajnih zahtevah v vseh obveznostih izenačen z ostalimi investitorji in vmesnimi kupci, vendar glede na svoj način izvajanja dejavnosti in strukturo lastne cene, ki realno ovrednoti vsako komponento cene izgradnje kvadratnega metra stanovanja,

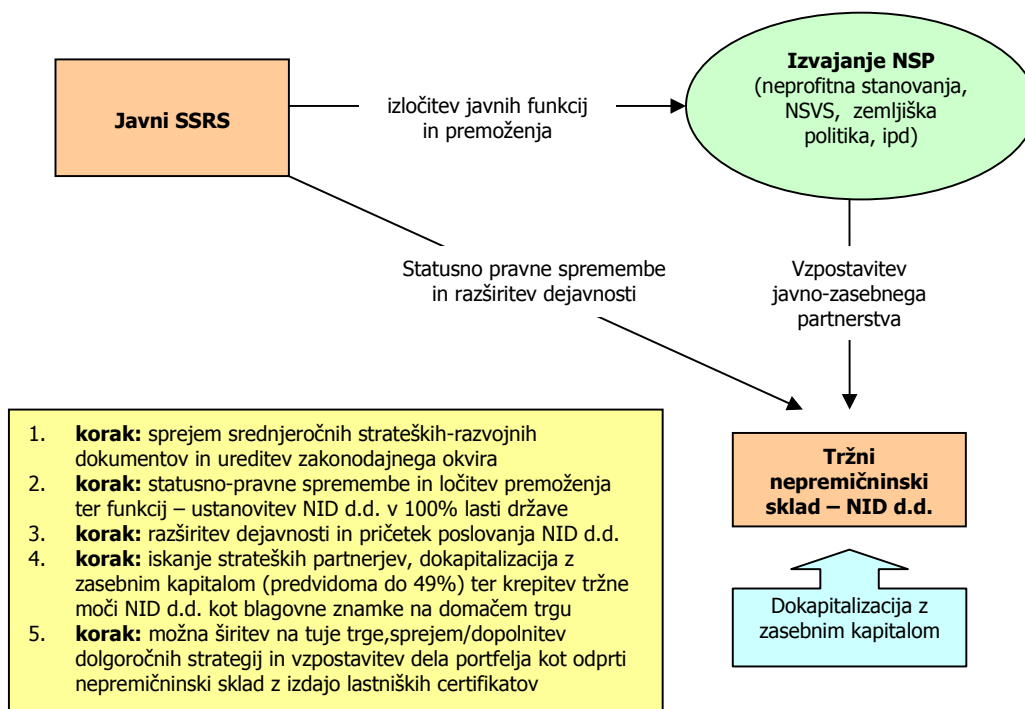
trenutno še vedno uspeva dosežati ugodne finančne rezultate, kljub dejstvu, da ima omejitve poslovanja zaradi svojega javnega statusa. V kolikor bi bil SSRS izenačen z ostalimi investitorji in vmesnimi kupci tudi v smislu poslovanja kot gospodarske družbe bi bila njegova prisotnost na trgu zagotovo še bolj očitna in učinki še večji, saj bi odpadle mnoge omejitve poslovanja, kar ugotavlja v svojih izvajanjih tudi dr. Oplotnik.«

Sklepna ugotovitev je bila:

»Ob upoštevanju navedenega je navedeno razmišljanje dr. Oplotnika o preoblikovanju SSRS v obliko kapitalske družbe in izvajanju nepremičninskih storitev gradnje in poslovanja oziroma gospodarjenja s tržnimi stanovanji pod tržnimi pogoji, utemeljeno in smiselno. Smiselna je torej modernizacija in liberalizacija izvajanja storitev stanovanjske politike, ki se izvajajo v splošnem interesu preko SSRS, in sicer z njegovim čimprejšnjim preoblikovanjem v fleksibilen tržno konkurenčen subjekt.«

Oplotnik je pri ekonomsko-finančni oceni preoblikovanja SSRS v nepremičninski sklad v obliki kapitalske družbe, v kateri je navedel vse pozitivne ekonomsko-finančne učinke preoblikovanja na narodno gospodarstvo, izhajal iz modela preoblikovanja kot je predstavljen na sliki 1:

Slika: Model procesa preoblikovanja SSRS v tržni NEPSKL



Vir: Idejna zasnova modela, Oplotnik (2006)

V svojem modelu je predvidel primarno preoblikovanje SSRS v kapitalsko družbo z izločitvijo javnih funkcij in premoženja ter vzpostavitvijo javno-zasebnega partnerstva pri izvajanju navedenih finančnih in nepremičninskih storitev, ki se v okviru stanovanjske politike izvajajo v javnem interesu.

Ker veljavni ZJS ne predvideva statusnih sprememb javnih skladov, je preoblikovanje možno zgolj na podlagi posebnega zakona, s katerim se uredijo vsa potrebna statusna vprašanja preoblikovanja SSRS v eno izmed oblik kapitalske družbe v skladu z določili veljavnega Zakona o gospodarskih družbah /ZGD-1/ (Uradni list RS, št. 42/2006 (60/2006 - popr.), 26/2007-ZSDU-B, 33/2007-ZSReg-B). »

V letu 2008 je Sklad sodeloval pri pripravi Zakona o javnih skladih in skladno z razvitimi modeli obeh strokovnih mnenj v razpravi na ministrstvu pristojnem za pripravo zakona – Ministrstvu za finance - predlagal ureditev preoblikovanja javnih skladov, saj se za posebno ureditev in sprejem posebnega zakona za izvedbo preoblikovanja Sklada ustanovitelj ni odločil. V ZJS-1 je bila žal po razpravi in obravnavi osnutka in predloga

dodana le osnovna določba o preoblikovanju – 50. člen ZJS-1, ki napotuje na zapletene postopke po preoblikovanju zavodov in delniških družb po veljavnem Zakonu o gospodarskih družbah. Prav tako pa ni mogoče razumeti dosledno v smislu zagotavljanja storitev določbe 3. odstavka 50. člena ZJS-1, ki določa: » Če se javni sklad, ustanovljen za izvajanje stanovanjske politike ustanovitelja, preoblikuje v gospodarsko družbo, veljajo zanj vse določbe stanovanjskega zakona, ki urejajo stanovanjska najemna razmerja.« Dejstvo namreč je, da ni izrecno izpostavljeno neprofitno področje, zakonodaja najemnih razmerij pa velja tudi sicer za zasebne in javne subjekte.

Naj poudarimo, da je Oplotnik v svoji študiji predlagal, da se na novo ustanovljena kapitalsko družbo prenese vse premoženje v lasti in morebitnem upravljanju SSRS, slednji pa se likvidira v skladu z določili ZJS. Ker bi bila tudi ob preoblikovanju po novem ZJS-1 posebej pomembna opredelitev univerzalnega nasledstva novoustanovljene kapitalske družbe in določitev njene nepremičninske dejavnosti se ob navedenem zastavi vprašanje izvajanja preostalih finančnih in nepremičninskih dejavnosti, ki se izvajajo v javnem interesu.

Strokovnjaki Instituta za lokalno samoupravo in javna naročila Maribor so dodatno opomnili, da so države članice EU načeloma svobodne pri organizaciji izvajanja storitev v javnem interesu, vendar morajo spoštovati pravila prava ES. Države članice pa se lahko odločijo ali bodo navedene storitve izvajale same v lastni režiji ali pa bodo izvajanje navedenih storitev zaupale tretji osebi (javni ali zasebni entiteti).⁶⁷ Ugotovili so tudi, da čeprav je Sodišče ES v večini spornih nacionalnih primerov odločalo v prid zagotavljanju konkurence in tolmačilo možne izjeme dokaj restriktivno, ta praksa ni povsem dosledna. V njej je mogoče opaziti tri različne pristope k odločanju o konfliktu med določenim monopolnim položajem oziroma posebnimi in izključnimi pravicami na eni ter pravili PES o svobodni konkurenci na drugi strani, ki pa niso povsem in v vsakem primeru izključujoči. Tako:

- lahko države članice podelijo monopolne pravice, če izvajanje teh pravic ne nasprotuje pravilom PES, zlasti tistim o konkurenci;⁶⁸

⁶⁷ Green paper on services of general interest, stran 23.

⁶⁸ Primer uporabe prvega primera predstavlja zadeva C-18/93 *Corsica Ferries* [1994] ECR I-1783, v kateri je Sodišče ES obravnavalo poseben položaj pomorskih pilotov v italijanskih pristaniščih, katerih storitve so obvezne, pri tem pa ima monopolen položaj posebna organizacija, ustanovljena z dekretom predsednika Italije. Sodišče ES je ugotovilo, da zgolj poselitev teh ekskluzivnih pravic ni v nasprotju s PES. Podobno stališče je zavzelo Sodišče ES v primeru francoskih centrov za inseminacijo v zadevi C-323/93 *Crespelle*

- že sama podelitev monopolnih pravic predstavlja kršitev PES, saj s tem država članica postavi neko podjetje (organizacijo) v prevladujoč položaj in mu omogoča zlorabo tega položaja;⁶⁹
- lahko države članice podelijo monopolne pravice, če je to opravičeno z legitimnimi nacionalnimi cilji in če je konkurenca omejena le toliko, kot je nujno potrebno za doseg te ciljev.^{70 71}

[1994] ECR I-5077, kjer je odločilo, da zgolj dominanten položaj teh centrov ni v nasprotju s PES, če ga ti centri ne zlorablajo.

⁶⁹ Primeri za to stališče niso številni. Na tem mestu je potrebno omeniti zadevo C-41/90 *Höffner* [1991] ECR I-1979, kjer je sodišče obravnavalo primer nemških agencij za zaposlovanje. Pri tem se je postavilo na stališče, da predstavlja avtomatično zlorabo prevladujočega položaja in s tem kršitev 82. člena PES, če država članica podeli monopolno pravico organizacijam, ki pa ne morejo zadostiti povpraševanja na svojem območju (t.i. teorija avtomatske kršitve). Podobno stališče je Sodišče ES zavzelo tudi v zadevi C-72/83 *Campus Oil Ltd.* [1984] ECR 2727, po katerem je irsko pravo terjalo od vsakega trgovca z naftnimi derivati, da kupi del potrebnih derivatov od državne družbe, ki je tudi upravljala z rafinerijo na Irskem. Sodišče ES je presodilo, da ta zahteva pomeni neposredno kršitev PES, čeprav je tudi tehtalo, ali je v danem primeru mogoče uporabiti 2. odstavek 86. člena PES.

⁷⁰ Primerov, kjer je Sodišče ES uporabilo ta pristop je največ. Vsi primeri so posledica ugotovitve sodišča, da gre za obveznosti gospodarske javne službe (*public service obligation*) in je potrebno uporabiti drugi odstavek 86. člena PES. Pri tem je sodišče po t.i. *načelu proporcionalnosti* tehtalo na eni strani posebne naloge in obveznosti, ki izhajajo iz izvajanja gospodarske javne službe, na drugi strani pa omejitve konkurence, do katerih je pri izvajanju teh nalog prišlo. Tako Koen, Nomden. *Reconciling Liberalisation and Public Service Obligations*, v delu *Managing Public Service Obligations in Public Utilities in the European Union...* stran 7. Sodišče je v večini navedenih primerov ravnalo restriktivno in razveljavilo omejitve konkurence, če le ni našlo zelo utemeljenih razlogov za njihov obstoj. Tako je v zadevi C-172/82 *Inter-Huiles* [1983] ECR 555 obravnavalo položaj francoskih organizacij za zbiranje in obdelavo odpadnih olj. Pri tem je ugotovilo, da sama ustanovitev teh ekskluzivnih pravic (gre v bistvu za gospodarsko javno službo, ki jo izvajalec opravlja na določenem območju monopolno) ne pomeni kršitve PES. Razveljavilo pa je prepoved izvoza teh olj in njih produktov, češ da ta prepoved ni bistvena za izvajanje javne službe.

Značilen je tudi primer iz zadeve C-18/88 *RTT v. GB-INNO-BM S.a.* [1991] kjer je državna belgijska telefonska družba (Régie des télégraphes et des téléphones) bila pooblaščenica certificirati telefonsko opremo drugih prodajalcev, hkrati pa to opremo tudi prodajala po cenah, višjih od cen podjetja GB. Sodišče ES je ocenilo, da ta omejitev konkurence ni opravičena z nalogami izvajanja gospodarske javne službe. Najpomembnejša pa sta verjetno primera iz zadeve C-393/92 *Almelo* [1994] ECR I-1477 in zadeve C-320/91 *Corbeau* [1993] ECR I-2533, kjer je sodišče postavilo določene kriterije za ocenjevanje proporcionalnosti in potrdilo nekatere omejitve konkurence. V prvem primeru Almelo je ta nizozemska občina izpodbijala obveznost po nizozemskem pravu, da kupuje elektriko izključno od regionalnega distributerja. Sodišče ES je ugotovilo, da gre pri tem za t.i. vertikalni sporazum, ki pomeni omejitev konkurence in kršitev 81. člena Pogodbe ES, kakor tudi zlorabo dominantnega položaja po 82. členu PES. Vendar je Sodišče ES odločilo, da so te omejitve konkurence v primeru regionalnega distributerja električne energije opravičljive po drugem odstavku 86. člena PES, v kolikor so nujno potrebne za izvajanje

Pritrditi moramo ugotovitvam strokovnjakov Instituta za lokalno samoupravo in javna naročila Maribor, ki so svetovali, da bi v izogib morebitni presoji kršitve navedenega določila 86. člena PES bilo smiselno razmisliti modernizaciji in liberalizaciji izvajalskih oblik navedenih storitev v javnem interesu, glede katerih je v EU opazen splošen trend v modernizaciji izvajanja socialnih storitev, v katerih sklop spadajo tudi izvajanje finančnih in nepremičninskih storitev, ki se izvajajo v okviru stanovanjske politike.

Prav tako so ugotovili, da navkljub temu, da je organizacija izvajanja navedenih storitev od države do države različna, pa lahko v praksi držav zasledimo, naslednje:

- *»uvajanje "benchmarking" metod, kvalitete in vključevanje potrošnikov v administracijo,*
- *decentralizacijo izvajanja storitev,*
- *prenos obveznosti izvajanja storitev na zasebni sektor, pri čemer javne oblasti prevzemajo vlogo regulatorja in nadzornika regulirane konkurenčne in učinkovite organizacije na nacionalni, lokalni in regionalni ravni,*
- *razvoj javno-zasebnega partnerstva.*⁷²

javnega interesa. Pri tem pa je treba zlasti upoštevati ekonomske pogoje v katerih lahko podjetje posluje, zlasti stroške, ki jih mora nositi oziroma pravne zahteve, ki jih mora izpolnjevati, še posebej glede varstva okolja.

Istemu razlogovanju pa je Sodišče ES sledilo tudi v drugem primeru Corbeau, kjer je bil belgijski podjetnik Paul Corbeau preganjan zaradi zaščite zakona, ki je urejal poštno dejavnost. V mestu Liege in okolici je organiziral pobiranje pisemskih pošilk ni zagotavljal njihovo izročitev do poldneva naslednjega dne, če je bil naslovník na območju njegovega poslovanja. Za pošiljanje pošte ostalim naslovníkom pa je uporabljal storitve državnega podjetja *Régie des postes*. S to dejavnostjo naj bi po belgijskih pravilih kršil državni poštni monopol. Sodišče ES je ugotovilo, da je ta monopol v smislu drugega odstavka 86. člena PES opravičljiv, v kolikor zagotavlja uravnoteženje sektorjev, ki povzročajo izgubo s tistimi, kjer pošta dosega dobiček. Vendar je sodišče še poudarilo, da izključitev konkurence ni opravičljiva pri posebnih storitvah, kjer ni podan javni interes, kot je večja hitrost dostave, pobiranje pošte pri naslovníku ali posebna zanesljivost distribucije pošte. Po mnenju Sodišča ES je bistveno dvoje: *a.* da se ne le za celotno poštno dejavnost, pač pa za vsako storitev posebej presoja, ali je posamezna omejitev konkurence nujno potrebna za doseganje javnega interesa in *b.* da izvajanje teh storitev ne ogrozi ekonomske stabilnosti nosilca izključnih pravic, ki mora skrbeti za javni interes. Tako Pirnat, Rajko. *Javne službe v pravu ES...* stran 8 - 9.

⁷¹ Tako Pirnat, Rajko. *Liberalizacija gospodarskih javnih služb...* stran 121. Avtor povzema ugotovitve po Slot, Piet Jan. *Competition and Public Service Obligations: The example of the Energy Sector*, v delu Gormley, Lawrence et al. *Current and Future Perspectives on EC Competition Law*. London, The Hague, Boston: Kluwer Law Intl, 1997, stran 2 - 3.

⁷² Social services of general interest in the European Union. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2006, stran 8.

Dodali so še:

»Ob navedenem je smiselno modernizirati in liberalizirati izvajanja vseh navedenih finančnih in nepremičninskih storitev stanovanjske politike, ki se izvajajo v javnem interesu. V duhu modernizacije in liberalizacije izvajanja navedenih storitev, bi bilo ob javnopravnih oblikah izvajanja navedenih storitev smiselno razvijati javno-zasebno partnerstvo v skladu z določili veljavnega Zakona o javno-zasebnem partnerstvu /ZJZP/ (Uradni list RS, št. 127/2006), ki dopušča izvajanje navedenih storitev v obliki javno-zasebnega partnerstva (2. člen ZJZP), v katera pa bi se lahko vključevali vsi gospodarski subjekti na stanovanjskem trgu, vključno z novoustanovljenim tržnim nepremičninskim investicijskim skladom, ki bi nasledil oziroma nadomeščal sedanji SSRS.«

Po ugotovitvah Instituta za lokalno samoupravo in javna naročila so bistvena vsebina regulacije obveznosti izvajalcev navedenih finančnih in nepremičninskih storitev stanovanjske politike, ki se izvajajo v javnem interesu. Slednje morajo biti izvajalcem naložene skladno z načeli in pravili prava ES z ustreznim aktom nacionalne zakonodaje. Načela, ki jih je pri tem potrebno upoštevati pa so zlasti:

- a. načelo zanesljivosti prava: obveznosti izvajalcev morajo biti določene jasno in določno; pri tem morajo biti v zvezi s storitvami, na katero se nanašajo;
- b. načelo prepovedi diskriminacije⁷³: čeprav je v pravu ES ta prepoved relativno široka, je po naravi stvari glede obveznosti izvajalcev uporabna prepoved diskriminacije na podlagi nacionalnosti iz 12. člena⁷⁴ PES; obveznosti morajo biti določene enako za vse izvajalce storitev, ne glede na njihov sedež v državah članicah ES;

⁷³ Načelo nediskriminatornosti ali enakega obravnavanja določa, da je treba enake subjekte obravnavati enako in različne različno, razen v primerih, ko je različno obravnavanje dovoljeno. Kljub vse splošni prepoznavnosti in priznanosti pa uporaba načela vedno ni povsem preprosta.

Prepoved diskriminacije je v nekaterih določbah PES izrecno podana 12. člen PES ter 39., 43., 49., in 50. člen prepovedujejo diskriminacijo na podlagi državljanstva, 43. člen PES prepoveduje neenako obravnavanje pridelovalcev oziroma potrošnikov v sklopu skupne kmetijske politike, 141. člen PES določa načelo enakega plačila za enako delo za delavce in delavke, medtem ko 90. člen prepoveduje diskriminacijo, ki se nanaša na obdavčenje domačih in uvoženih izdelkov.

⁷⁴ 12. člen PES določa, da je prepovedana vsakršna diskriminacija, glede na državljanstvo, kjer se uporablja PES in ne da bi to vplivalo na njene posebne določbe. V skladu z določilom drugega člena lahko Svet v skladu s postopkom, določenim s PES (251. člen) sprejme predpise, s katerimi prepove takšno diskriminacijo.

- c. načelo preglednosti (transparentnosti)⁷⁵: obveznosti morajo biti določene v objavljenem aktu in na pregleden način;
- d. načelo sorazmernosti⁷⁶: gre za razmerje med obveznostmi izvajalcev in javnim interesom, zaradi katerega so naložene; obveznosti morajo biti določene tako, da objektivno prispevajo k javnemu interesu, zaradi katerega so vzpostavljene, da predstavljajo najblažje breme izvajalcev in da so po svojih posledicah primerljive pomenu javnega interesa.⁷⁷

Ob navedenemu pa je po mnenju strokovnjakov mogoče v sektorskih predpisih s posameznih področij, zlasti v smernicah, najti številne določbe, ki bodisi neposredno nalagajo državam članicam, da določijo nekatere obveznosti izvajalcem storitev v splošnem (javnem) interesu, ali pa jim to vsaj dovoljujejo. V teh predpisih tako zasledimo skupen nabor obveznosti izvajalcev storitev v splošnem (javnem) interesu v pravu ES, ki pa jih lahko država aplicira tudi na finančne in nepremičninske storitve stanovanjske politike, ki se izvajajo v javnem interesu. Gre zlasti za naslednje obveznosti:

- a. univerzalne storitve (universal service);
- b. trajnost izvajanja (continuity);
- c. kvaliteta storitev (quality of service);
- d. dostopnost (affordability) in
- e. varstvo uporabnikov (consumer protection).⁷⁸

Seveda pa je mogoče na posameznih področjih najti še dodatne obveznosti kot npr. varnosti (safety and security), zanesljivost oskrbe (security of supply) itn.⁷⁹

⁷⁵ Načelo transparentnosti zasledimo v med temeljnimi pravicami, ki jih varujejo gotovo vse evropske države. Navadno se to načelo pojavlja v povezavi ali kot podnačelo širšega načela zakonitosti. V ožjem smislu daje posameznikom pravico, da so seznanjeni s pravnimi akti, ki jih obvezujejo, širša interpretacija načela pa daje državljanom tudi pravico vpogleda v sam postopek sprejemanja oziroma odločanja. Več o načelu transparentnosti v pravu ES v delu Grilc, Peter. Ilešič, Tomaž. *Pravo Evropske unije - prva knjiga...* stran 147 - 149.

⁷⁶ Načelo sorazmernosti (ali tudi načelo proporcionalnosti) je v pravu ES izraženo z določbo 5. člena PES, ki ga je v PES vnesla maastrihtska novela, kjer je institucijam EU izrecno naloženo, da "*noben od ukrepov Skupnosti ne sme preseči tistega, kar je nujno potrebno za izpolnitev ciljev te pogodbe (PES)*". Na tem mestu je potrebno opozoriti, da načelo sorazmernosti veže tako institucije ES kakor tudi državne organe držav članic, ki izvršujejo pravo ES. Grilc, Peter. Ilešič, Tomaž. *Pravo Evropske unije - prva knjiga...* stran 141 - 144. Več o načelu sorazmernosti npr. v delih: Šturm, Lovro. *Načelo sorazmernosti v francoskem pravu*. Ljubljana: Pravna praksa, št. 13, letnik 14, leto 1995, stran 17 - 18; Šturm, Lovro. *Načelo sorazmernosti v anglosaškem pravu*. Ljubljana: Pravna praksa, št. 14, letnik 14, leto 1995, stran 20 -21 idr.

⁷⁷ Tako Pirnat, Rajko. *Javne službe v pravu ES. ... stran 3 - 4.*

⁷⁸ Commission Green Paper of 21 May 2003 on services of general interest [COM(2003) 270 final -Official Journal C 76 of 25.03.2004] (stran 16 – 18).

7. RAZLAGA REZULTATOV IN PREVERJANJE VELJAVNOSTI DELOVNIH HIPOTEZ

V nadaljevanju bomo preverili naše hipoteze, nato bomo na osnovi tega podali sklepne misli v obliki možne vloge stanovanjskih nepremičninskih skladov in Stanovanjskega sklada Republike Slovenije, javnega sklada in s tem zaokrožili magistrsko nalogo.

7.1 Preverjanje delovnih hipotez

Najprej bomo preverili delovne hipoteze, nato pa bomo na podlagi tega preverili še splošno hipotezo.

Delovanje in financiranje nepremičninskih skladov v Republiki Sloveniji in Evropski uniji s predpisi še ni celovito urejeno in poenoteno.

V večini evropskih držav so javni skladi predmet splošnejše zakonodaje, ki ureja združevanje premoženja v določene namene v obliki nekorporativnih subjektov. Temeljna ureditev skladov se najpogosteje pojavlja v sklopu zakonodaje o ustanovah in skladih, vendar so javni skladi v smislu zdaj veljavnega Zakona o javnih skladih večinoma izvzeti iz režima omenjene zakonodaje, krovnega zakona o javnih skladih v smislu skladov javnega prava pa ne poznajo. To seveda ne pomeni, da druge države članice Evropske unije ne poznajo instituta javnega sklada, vendar javne sklade urejajo s posebnimi zakonskimi predpisi, ker se zakonodajalci niso odločili za nomotehnično možnost krovnega urejanja s sistemskim zakonom. Takšno stanje je posledica zgodovinskega razvoja institutov sklada in fundacije, ki imata v večini »starih« držav članic Evropske unije poseben pomen na področju zagotavljanja javnega (javne fundacije in skladi) ter zasebnega (zasebne fundacije in skladi) interesa. Ugotavljamo, da poenotene ureditve na nivoju evropske unije na področju javnih skladov ni.

Evropska komisija je 13.3.2008 objavila industrijsko poročilo ekspertne skupine, v kateri ugotavlja, da na prostoru Evropske unije ni enotne ureditve odprtih nepremičninskih

⁷⁹ Commission Green Paper of 21 May 2003 on services of general interest [COM(2003) 270 final -Official Journal C 76 of 25.03.2004] (poglavje 3.2.).

skladov, medtem, ko so zaprti skladi deloma urejeni z direktivo KNPVPVP. V predmetnem poročilu so podane analize ovir čezmejnega trgovanja za tiste vrste odprtih nepremičninskih skladov, ki so že urejeni v zakonodajah držav članic. Predmetno poročilo predstavlja analizo odprtih nepremičninskih skladov na evropskem trgu pri čemer se nanaša na komercialne nepremičnine in druge tipe nepremičnin ter ponuja več rešitev za regulacijo odprtih nepremičninskih skladov in poenotenje zakonodajnih okvirov »ureditev enotnega potnega lista«. Ugotovitve v poročilu lahko služijo tudi kot podpora tistim državam članicam, ki zakonodajno še niso uredile področja odprtih nepremičninskih skladov. Iz navedenega sledi, da lahko to hipotezo potrdimo.

Nova zakonska ureditev v Republiki Sloveniji omogoča delovanje nepremičninskih skladov kot javnih skladov in kot gospodarskih družb.

Zakon o javnih skladih sprejet v letu 2008 vsebuje določbe, ki omogočajo ustanavljanje in delovanje novih javnih skladov. Javni sklad je pravna oseba javnega prava, ki jo ustanovitelj ustanovi za izvajanje svoje politike na določenem področju (v nadaljnjem besedilu: namen javnega sklada). Javni sklad se lahko ustanovi za:

- spodbujanje razvoja na določenem področju,
- izvajanje socialne, kulturne, okoljske, stanovanjske, prostorske, kmetijske, naravovarstvene, rudarske ali drugih politik ustanovitelja,
- poravnavanje dolgoročnih obveznosti ustanovitelja,
- upravljanje nepremičnin ustanovitelja,
- spodbujanje ustvarjalnosti v znanosti, kulturi in izobraževanju z dodeljevanjem nagrad, štipendij, šolnin, financiranjem projektov in drugimi oblikami spodbud,
- izvajanje drugih dejavnosti, določenih z zakonom.

Iz navedenega sledi, da lahko delujejo javni skladi tudi kot nepremičninski skladi, saj delitve in omejitve na finančne in nepremičninske sklade novi ZJS-1 ne določa več.

Zakon o javnih skladih iz leta 2008 ureja delovanje skladov katerih ustanovitelj je javni subjekt. Javni sklad lahko ustanovijo država, pokrajina ali občina. Če je ustanovitelj javnega sklada več, uredijo medsebojne pravice in obveznosti v aktu o ustanovitvi

javnega sklada. Javni sklad v imenu države ustanovi in izvaja ustanoviteljske pravice Vlada Republike Slovenije. Javni sklad v imenu občine ustanovi in izvaja ustanoviteljske pravice občinski svet. V zakonu ni predvideno, da bi bila lahko ustanovitelj javnega sklada oseba zasebnega prava.

Področje delovanja nepremičninskih skladov, ki niso ustanovljeni s strani javnega ustanovitelja, temveč s strani zasebnih subjektov in bi lahko delovali tudi v javnem ali pa le v zasebnem interesu, zakonsko, kljub nekaj iniciativam v letu 2000 s strani določenih političnih strank, še vedno ni urejeno.

V X. poglavju ZJS-1 z naslovom Preoblikovanje javnega sklada v gospodarsko družbo in 50. člena je določeno, da ustanovitelj lahko na podlagi tega zakona sprejme sklep, da se javni sklad, ki razpolaga s kapitalom katerega vrednost presega 30.000.000 eurov, če je njegov ustanovitelj država ali pokrajina, oziroma 10.000.000 eurov, če je njegov ustanovitelj občina, in ki v preteklih treh poslovnih letih ni prejemal sredstev iz ustanoviteljevega proračuna, preoblikuje v gospodarsko družbo ter uskladi akte javnega sklada z zakonom, ki ureja gospodarske družbe⁸⁰. Zakonodajalec je izrecno določil, da se preoblikovanje lahko izvede le ob smiselni uporabi določb o preoblikovanju zavodov v gospodarske družbe po zakonu, ki ureja gospodarske družbe. Če se javni sklad, ustanovljen za izvajanje stanovanjske politike ustanovitelja, preoblikuje v gospodarsko družbo, pa je tudi izrecno določeno, da veljajo zanj vse določbe stanovanjskega zakona, ki urejajo stanovanjska najemna razmerja, a statusa javnega sklada ne obdrži več.

Nova zakonodaja na področju javnih skladov omogoča, med drugim tudi delovanje javnih skladov kot nepremičninskih skladov, vsebuje pa tudi določbe o preoblikovanju skladov v gospodarske družbe, pri čemer v primeru preoblikovanja javni skladi ne

⁸⁰ 666. člen ZGD-1 ureja preoblikovanje zavodov v gospodarske družbe. Za preoblikovanje zavodov v gospodarske družbe se smiselno uporabljajo določbe tega zakona o preoblikovanju delniške družbe v druge družbe (določbe 642. do 661. člena ZGD-1), s tem da je za sklep o preoblikovanju poleg sklepa pristojnega organa zavoda v skladu z aktom o ustanovitvi ali statutom potrebno še soglasje ustanoviteljev, katerih ustanoviteljski deleži znašajo devet desetih, in družbenika, ki bo v družbi po preoblikovanju odgovarjal za obveznosti družbe z vsem svojim premoženjem. Za ustanovitelje, ki niso glasovali za sklep o preoblikovanju, se smiselno uporabljajo določbe 651. člena tega zakona.

obdržijo svoje statusne subjektivitete in ne delujejo kot javni skladi. Hipotezo lahko potrdimo le delno in sicer v delu, da nova zakonodaja o javnih skladih omogoča delovanje nepremičninskih javnih skladov.

Stanovanjski sklad Republike Slovenije v evropskem prostoru nima primerne primerljive institucije.

V slovenskem prostoru sicer so ustanovljeni javni skladi po nacionalnih zakonodajah nekaterih držav članic pa vendar zakonske ureditve, ki bi bila v celoti primerljiva s slovensko ni, saj je statusna oblika Stanovanjskega sklada Republike Slovenije javnega sklada oblikovana skladno z vsakokratno zakonodajo javnih skladov, medtem ko je vsebina njegovega dela zlasti določena z določbami Stanovanjskega zakona iz leta 2003, posebne naloge pa so mu naložene tudi z določbami drugih področnih zakonov (glej poglavje 5.1.1) in s sklepi in odločitvami predstavnika ustanovitelja (npr. ad hoc sklep Vlade o prenosu stanovanj Ministrstva za obrambo, Ministrstva za notranje zadeve in Stanovanjske komisije – Ministrstva za javno upravo z dne 7.5.2009).

V nobeni državi članici ni ustanovljen javni stanovanjski nepremičninski sklad, ki bi imel enakovredno in tako razpredeno ter razpršeno opredeljene naloge in dejavnosti pri čemer, bi bile identične tudi omejitve glede statusa ustanovitelja (države), nadzora in omejitve delovanja na nepremičninskem in finančnem trgu. Hipotezo lahko v celoti potrdimo.

Republika Slovenija z zakonodajo in izvedenimi aktivnostmi, Stanovanjskemu skladu Republike Slovenije ne zagotavlja nemotenega in zasebnemu sektorju konkurenčnega, delovanja.

Stanovanjski zakon iz leta 1991 je glede preskrbe s stanovanji na povsem sodoben in ustrezen način povzel “načelo omogočanja” pridobitve stanovanja (enabling approach) za razliko od zagotavljanja stanovanj (providing approach) (NSP 2000, poglavje 1.2.2.). To načelo je ostalo tudi v Stanovanjskem zakonu iz leta 2003 in postalo je vodilo dela Sklada na področju zagotavljanja raznovrstne stanovanjske oskrbe po Nacionalnem stanovanjskem programu.

V zadnjih letih je še posebej postalo izrazito skozi zakonodajo in ukrepe organov nadzora, da je Stanovanjski sklad Republike Slovenije omejen in s tem onemogočen pri enakovrednem nastopanju na trgu nepremičnin zaradi določb o razpolaganju s stvarnim premoženjem za javne subjekte, zaradi zakonodaje, ki ureja načrtovanje investicij, zakonodaje, ki ureja oddajo gradbenih del po postopku javnega naročanja, zaradi zakonodaje o javnih skladih in njihovem finančnem poslovanju, zaradi nedorečene zakonodaje urejanja prostora in prostorskega načrtovanja na področju aktivne zemljiške politike in še v drugih primerih. Pomembno je tudi, da je Sklad kot institucija omejen z zaposlovanjem, saj se njegovi zaposleni štejejo v kadrovski načrt Vlade Republike Slovenije omejeno pa je tudi njihovo plačno nagrajevanje in uvrstitev v sistemu javnih uslužbencev, s čemer ni konkurenčen pri pridobivanju in zaposlovanju strokovnjakov s specifičnimi znanji in izkušnjami.

Nesporno nesmotrno in škodljivo je tudi dejstvo, da zakonodajalec in predstavnik ustanovitelja ne ukrepata in okrepi vlogo Stanovanjskega sklada Republike Slovenije kljub temu, da je v Nacionalnem stanovanjskem programu ugotovljeno: *»V dosedanjem izvajanju stanovanjskega zakona se je Stanovanjski sklad Republike Slovenije uveljavil kot najpomembnejši dajalec stanovanjskih posojil z ugodno obrestno mero. Njegova vloga se bo še naprej krepila, področje delovanja pa se bo razširilo v še večjo podporo neprofitnemu najemnemu delu stanovanjske oskrbe.«* (NSP 2000, poglavje 1.2.2.). Hipotezo lahko v celoti potrdimo.

Stanovanjski sklad Republike Slovenije predstavlja velik potencial za uspešnejšo stanovanjsko politiko države in njeno prepoznavnost doma in na tujem.

Stanovanjski sklad Republike Slovenije je edini državni javni nepremičninski sklad, ki deluje na stanovanjskem področju in ima zelo raznovrstne produkte. Sklad uspešno in pozitivno deluje že 18 let, pri čemer pa deluje na območju celotne Slovenije. Če njegov način delovanja, število zaposlenih, vse prevzete naloge in operativna opravila primerjamo s prejetimi in zasluženimi finančnimi sredstvi ter z njegovimi rezultati, lahko ugotovimo, da je Sklad zelo uspešen, lahko pa bi bil še bolj uspešen, če bi mu država zagotovila primerno delovno okolje.

Za primerjavo naj nadalje navedemo, da je na Javnem stanovanjskem skladu Mestne občine Ljubljana⁸¹ zaposlenih 62 ljudi, pri čemer ta sklad izvaja približno le eno dvajsetino vseh nalog Stanovanjskega sklada Republike Slovenije, deluje le na območju Mestne občine Ljubljana in nima s posebnimi zakoni določenih obveznosti in nalog.

Hipotezo, da Stanovanjski sklad Republike Slovenije predstavlja velik potencial za uspešnejšo stanovanjsko politiko države ter njeno prepoznavnost doma in na tujem, lahko v celoti potrdimo. Sklad ima produkte in znanje (npr. blagovno znamko TPSG), ki bi ga lahko uveljavil in uspešno tržil v Sloveniji in v tujini, če bi bil kadrovsko in finančno osamosvojen in prepuščen poslovnemu vodenju, ob ustrezni zakonodaji in javnih politikah.

S spremenjenim statusom delovanja, politično in strokovno neodvisno ter okrepljeno vlogo na stanovanjskem in širšem nepremičninskem področju sklad lahko še učinkoviteje deluje v javnem interesu.

Iz študij in stališč, ki jih je Sklad pridobil v letih 2006 do 2008 je razvidno, da bi Stanovanjski sklad Republike Slovenije lahko okrepljeno samostojno deloval na trgu če bi bil organiziran v drugi statusni obliki – gospodarska družba (npr. d.o.o. ali d.d.), pri čemer bi ohranil izvedbo nalog in dejavnosti v javnem interesu in razvil naloge in produkte, s katerimi bi tržno nastopal. Z ustanovitvijo distance med javnim delom in delom po javnem pooblastilu na trgu se ustvarja boljše delovno okolje in omogoča boljše rezultate. Hipotezo lahko v celoti potrdimo.

⁸¹ V skladu z Odlokom o ustanovitvi Javnega stanovanjskega sklada Mestne občine Ljubljana (Ur. l. RS, št. 109/01) ter Zakona o javnih skladih (Ur. l. RS, št. 22/00) Javni stanovanjski sklad Mestne občine Ljubljana: pripravlja in izvaja stanovanjski program Mestne občine Ljubljana, investira in soinvestira v gradnjo ali na drug način pridobiva stanovanja, predvsem neprofitna, v okviru namenskega premoženja posluje in gospodari s stanovanji in z nepremičninami, ki so opredeljene kot namensko premoženje javnega sklada, gospodari s stanovanjskim fondom oz. drugimi nepremičninami, ki so sestavni del namenskega premoženja, gospodari z nepremičninami, ki so v lasti Mestne občine Ljubljana in jih ima v upravljanju, izvaja vse postopke za dodelitve in zamenjave stanovanj, izvaja kreditiranje občanov za stanovanjske potrebe, omogoča pomoč pri vzdrževanju stanovanja starejšim občanom z rentnim odkupom, sofinancira nakup stanovanja po modelu deljenega lastništva, upravlja z nepremičninami ustanovitelja, pridobiva kredite za investicije na stanovanjskem področju, opravlja upravne naloge s stanovanjskega področja iz pristojnosti ustanovitelja, opravlja druge zakonske naloge in naloge za izvajanje nacionalnega stanovanjskega programa (JSS MOL, <http://jssmol.si/JSS.asp?tekst=dejavnosti.inc>, 28. september 2009).

7.2. Zaključek - sklep

Po preverjanju delovnih hipotez preverjamo glavno – splošno hipotezo te magistrske naloge. Na podlagi opredelitve predmeta raziskovanja in njegovega namena je bila splošna in hkrati temeljna hipoteza naslednja:

Stanovanjski sklad Republike Slovenije, javni sklad deluje kot nepridobitni nepremičninski sklad, kot pomemben akter države na nepremičninskem trgu in kot ena od gonilnih sil razvoja na stanovanjskem področju.

Stanovanjski sklad Republike Slovenije, javni sklad skladno z določbami Akta o ustanovitvi in Splošnih pogojev poslovanja dejansko deluje kot nepridobitni nepremičninski in finančni sklad, čeprav je predmetna delitev z novim zakonom o javnih skladih izničena. Sklad je edina institucija na ravni države, ki zagotavlja raznoliko in ciljno usmerjeno, redno zagotavljano stanovanjsko oskrbo na celotnem območju Republike Slovenije. Vloge, kot jo ima ta Sklad v Slovenskem prostoru nima nobena druga institucija.

Naj naštejemo le nekaj manj poznanih dejstev o delovanju Sklada:

- Sklad vse presežke iz nepridobitnega delovanja na trgu namenja za izvajanje dejavnosti naloženih mu z različnimi zakoni. Sklad za nobeno od izvajanih dejavnosti ni upravičen do povračil, nadomestil, stroškov ali subvencioniranja s strani države, lokalnih skupnosti ali zasebnega sektorja. Vse administrativne, in materialne stroške – stroške programske opreme krije pri izvajanju vseh dejavnosti sam Sklad;
- Sklad ni upravičen do sredstev iz kohezijskega in drugih EU skladov in takih sredstev še nikoli ni prejel;
- Sklad aktivno deluje na področju celotne Slovenije in se v okviru Slovenije strokovno udeležuje s prispevki na tematiko stanovanjske in drugih javnih politik, lastnih posvetov, konferenc, okroglih miz in seminarjev v organizaciji javnega in zasebnega sektorja z udeleženci različnih področij, s čemer razširja pridobljena znanja;

- Sklad samoiniciativno (s spremljanjem postopkov nastanka zakonodaje preko spleta in aktivnim vključevanjem v javne razprave) aktivno deluje na področju priprave zakonodaje čeprav, ni k temu zakonsko zavezan po zakonu o vladi ali drugi zakonodaji in čeprav ga pristojni organi k temu ne povabijo;
- Sklad ni nosilec urejanja prostora, čeprav bi to lahko skladno z Zakonom o prostorskem načrtovanju v javnem interesu postal;
- Sklad je razvil in registriral TPSG – blagovno znamko, ki je edinstvena v Evropskem prostoru;
- Sklad je osrednji izvajalec zelo slabo opredeljene, neažurirane in nedorečene stanovanjske politike države, pri čemer je kljub neizpolnjenim nalogam države po Nacionalnem stanovanjskem programu in kljub neizvedenih dokapitalizacijah dosegel izredno pozitivne učinke na vseh področjih stanovanjske oskrbe.

Ugotavljamo, da lahko hipotezo v celoti potrdimo in da bi ob izpolnitvi predpogojev, ki jih je predvideval Nacionalni stanovanjski program v poglavju 2.12.1⁸² b) Sklad še uspešneje deloval.

Za uspešnejše delovanje bi moral ustanovitelj zlasti:

- izboljšati statusno opredelitev Sklada v prostorski, gradbeni in fiskalni zakonodaji in posledično položaj Sklada in njegove učinke na nepremičninskem trgu;
- izvesti odpravo faktorjev tveganja za delovanje Sklada, ki predstavlja šibkosti in preobremenjenosti na kadrovskem področju (npr. izvzetje iz sistema javnih uslužbencev, povečanje števila zaposlenih);
- izvesti odpravo faktorjev tveganja za delovanje SSRS na finančnem področju s tem, da se resnično sprotno izvaja stvarna in finančna dokapitalizacija Sklada za izvedbo ukrepov;

⁸² Časovni potek uresničevanja nacionalnega stanovanjskega programa v gornji preglednici upošteva, da je oblikovanje aktivne stanovanjske politike pogojeno s predhodno izvedbo nekaterih sistemskih ukrepov; da je v izogib nadaljnji rasti cen stanovanj oziroma za spodbujanje ponudbe stanovanj treba najprej zagotoviti zadostno ponudbo zazidljivih stavbnih zemljišč ter da je za celovito izvajanje nacionalnega stanovanjskega programa potrebno zagotoviti sinergijo vseh predhodno vzpostavljenih sistemskih ukrepov in izvedbenih instrumentov (Nacionalni stanovanjski program 2000, poglavje 2.12.1).

- sprejeti spremembe zakonodaje, ki jo Sklad kot javni pooblaščenec izvaja (npr. ZNSVS, SZ-1, črnograditelji, ZDen, ...) in jasneje in določneje opredeliti naloge in nadomestila, ki za opravljanje nalog pripadajo Skladu;
- takoj pristopiti k sinergičnemu razvoju stanovanjske politike (združevanju in poenotenju delovanja pristojnih ministrstev) in enakomernemu obremenjevanju in nadzoru nad vsemi akterji na stanovanjskem področju;
- Skladu dejansko omogočiti, da bi lažje vzdrževal oziroma še povečeval trend zagotavljanja izgradnje neprofitnih najemnih stanovanj v Slovenskem prostoru;
- omogočiti Skladu, da bi mladim družinam in invalidom ter drugim socialno ogroženim skupinam zagotavljal:
 - pridobitev oziroma nakup lastnega novega ali rabljenega stanovanja za reševanje stanovanjskega problema (npr. država naj zagotovi sredstva, ki bi jih Sklad dodelil kot ugodna dolgoročna posojila za nakup);
 - najem stanovanja (rabljenega, službenega ali tržnega) po najemninah, ki so nižje od "profitnih najemnin" (npr. država naj zagotovi objektne in ne subjektne subvencije, saj so te lažje merljive in sledljivi njihovi dejanski učinki);
- dopustiti Skladu, da razvija ostale tržno zanimive produkte SSRS in mu zagotoviti ustrezna sredstva iz Evropskih skladov za:
 - zagotavljanje izgradnje oskrbovanih stanovanj, domov za ostarele, študentskih domov,
 - spodbujanje rekonstrukcij (obnov) večstanovanjskih stavb v mestih in mestnih naseljih za večjo energetska učinkovitost.

Ugotavljamo, da na stanovanjskem področju država ne deluje sinergično in ne povezuje s to javno politiko drugih obstoječih javnih politik s področja gospodarstva, družine in dela, ter da zavedno ali nezavedno z nedorečenimi ukrepi, prepoznim in predvsem nejasnim delovanjem, država slabi izvajanje stanovanjske politike in s tem funkcije ter delo Sklada. Ker Sklad kot institucija nima neposrednega dostopa do Vlade, in lahko dostopa do nje formalno le preko Ministrstva za okolje in prostor se nemalokrat med Skladom in Ministrstvom pokažejo konfliktni interesov. Konflikt interesov se kaže tudi

skozi zakonsko urejeno članstvo Ministrstva za finance ter Ministrstva za okolje in prostor v Nadzornem svetu Sklada. Menimo, da bi morala država te konflikte definirati in razrešiti ter zagotoviti jasnejše usmeritve in cilje s sprejemom dokumenta, ki bo kot zaveza države določal stanovanjsko politiko. Ta dokument mora predstavljati jasne razmejitve pričakovanj do Sklada in drugih subjektov na stanovanjskem področju, da bi lahko zagotovili boljše učinke.

8. LITERATURA IN VIRI

8.1 PRIMARNI VIRI

1. *Koalicijska pogodba o sodelovanju v vladi za mandat 2004-2008*. 2008. Dostopno prek: <http://www.sls.si/bin?bin.svc=obj&bin.id=F0F28BCC-56A6-DF2D-8835-02857F5C61A8> (20. maj 2009).
2. *Nacionalni stanovanjski program (NPSta)*. Ur. l. RS 43/2000. Dostopno prek: http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r05/predpis_NACP25.html (20. maj 2009).
3. *Stanovanjski sklad RS*. Dostopno prek: <http://www.stanovanjskisklad-rs.si> (20. maj 2009).
4. *Stanovanjski zakon (SZ-1)*. Ur. l. RS 69/03, 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. Dostopno prek: http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r08/predpis_ZAKO_2008.html (20. maj 2009).
5. *Stanovanjski zakon (SZ)*. Ur. l. RS 18I/1991-I (19/1991 popr.), Ur.l. RS, št. 13/1993, 9/1994 Odl.US: U-I-9/92, 21/1994, 22/1994 Odl.US: U-I-212/93-14, 29/1995-ZPDF, 23/1996, 24/1996 Odl.US: U-I-119/94, 1/2000, 1/2000 Odl.US: U-I-268/96, 22/2000-ZJS, 81/2000 Odl.US, 57/2001 Odl.US: U-I-157/00-9, 87/2002-SPZ, 29/2003 Odl.US: U-I-303/00-12, 69/2003-SZ-1, 133/2003 Odl.US: U-I-8/01-17, 132/2004 Skl.US: Up-761/03-9. Dostopno prek: http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r05/predpis_ZAKO125.html (20. maj 2009).
6. *Zakon o gospodarskih družbah (ZGD-1)*. Ur.l. RS 42/2006 (60/2006 popr.), Ur.l. RS, št. 26/2007-ZSDU-B, 33/2007-ZSReg-B, 67/2007-ZTFI (100/2007 popr.), 10/2008, 68/2008, 23/2009 Odl.US: U-I-268/06-35, 42/2009, 65/2009-UPB3 Dostopno prek: http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r01/predpis_ZAKO4291.html (28. september 2009).
7. *Zakon o javnih skladih (ZJS-1)*. Ur. l. RS 77/2008. Dostopno prek: http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r00/predpis_ZAKO4710.html (20. maj 2009).

8. *Zakon o javnih skladih (ZJS)*. Ur. l. RS 22/2000, 126/2007-ZFPPIPP, 77/2008. Dostopno prek: http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r05/predpis_ZAKO1595.html (20. maj 2009).
9. *Zakon o javnih financah (ZJF)*. Ur. l. RS 79/1999, 124/2000, 79/2001, 30/2002, 56/2002-ZJU, 127/2006-ZJZP, 14/2007-ZSPDPO, 109/2008, 49/2009. Dostopno prek: http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r07/predpis_ZAKO1227.html (20. maj 2009).
10. *Zakon o javno-zasebnem partnerstvu (ZJZP)* Ur.l. RS 127/2006. Dostopno prek: http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r03/predpis_ZAKO4323.html (28. september 2009).
11. *Zakon o nacionalni stanovanjski varčevalni shemi in subvencijah mladim družinam za prvo reševanje stanovanjskega vprašanja*. Ur.l. RS 96/2007–ZNSVS-UPB2), Dostopno prek: http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r05/predpis_ZAKO2955.html (20. maj 2009).
12. *Zakon o popotresni obnovi objektov in spodbujanju razvoja v Posočju*. Ur.l. RS 26/2005-UPB1. Dostopno prek: http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r03/predpis_ZAKO4453.html (20. maj 2009).
13. *Zakon o urejanju prostora (ZUreP-1)*. Ur.l. RS 110/2002, 8/2003-popr., 58/2003-ZZK-1 in 33/2007-ZPNačrt. Dostopno prek: http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r01/predpis_ZAKO1581.html (20. maj 2009).
14. *Zakon o stvarnem premoženju države, pokrajin in občin (ZSPDPO)* Ur.l. RS 14/2007 in 55/2009 Odl.US: U-I-294/07-16. Dostopno prek: http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r02/predpis_ZAKO4652.html (28. september 2009).

8.2 SEKUNDARNI IN INTERNETNI VIRI

Knjige:

15. Boškić, Ružica. 2002. *Nabor ukrepov stanovanjske politike v izbranih državah*. V Stanovanjske študije. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
16. Brüggeman, William and Jeffrey Fisher. 1997. *Real estate finance and investments*. Boston: Irwin McGraw Hill.

17. Cirman, Andreja. 2004. *Housing tenure preferences in societies with marginal rental sectors: the case of Slovenia*. Toronto: Centre for Urban and Community Studies.
18. Ditch, John et. al. 2001. *Social housing, tenure and housing allowances: an international review*. London: University of York.
19. Finžgar, Alojz. 1967. *Osebe civilnega prava*. Časopisni zavod Uradni list SRS, Ljubljana 1967.
20. Jacobson, Igor. 2000. *The housing sector in Estonia*. V *Housing finance in transition economies*, 51-64. Pariz: Organisation for Economic Co-Operation and Development.
21. Jurgaityte, Dalia. 2000. *Framework for housing sector in Lithuania*. V *Housing finance in transition economies*, 97-124. Pariz: Organisation for Economic Co-Operation and Development.
22. Lux, Martin. 2003. *Public housing policies: economic and social perspectives, local government and housing*. V *Housing policy: and end or a new beginning*, Martin Lux (ed.): 5-39. Budimpešta: Open Society Institute in Budapest.
23. Mandič, Srna. 1996. *Stanovanje in država*. Ljubljana: Znanstveno in publicistično središče.
24. Norris, Michelle in Patrick Shiels. 2004. *Regional national report on housing developments in European countries. Synthesis report*. Dublin: The Housing Unit.
25. Oplotnik, Žan in France Križanič. 2002. *Narodnogospodarski vidiki nacionalne stanovanjske varčevalne sheme*. Ljubljana: Narodno Gospodarstvo (5/6) 48: 436-449.
26. Pyhrr, A. Stephen et. al. 1989. *Real estate investment: strategy, analysis, decision*, the 2nd edition. New York: John Wiley and Sons.
27. *Poslovanje z nepremičninami*. 2003. 14. tradicionalno strokovno srečanje. Portorož. 13. in 14. november 2003. Ljubljana: GZS.
28. Svoltjšak, Mitja. 2002. *Investiranje v nepremičnine*. diplomsko delo EF Ljubljana. Dostopno prek: www.cek.ef.uni-lj.si/u_diplome/svoltjsak449.pdf.
29. Stephens, Mark. 2000. *International models of housing finance: housing systems in the Western and Transition economies*. V *Housing finance in transition*

- economies: 175-182. Pariz: Organisation for Economic Co-Operation and Development.
30. Štritof-Brus, Mojca. 2009. *Stanovanjska zakonodaja v praksi*. Ljubljana: GV PLANET.
31. UNECE-Conference Vienna. 2004. *The future of social housing is considered to be crucial*. United nations: Economic Commission for Europe Committee on Human Settlements, summary report. Dostopno prek: <http://www.wohnfonds.wien.at/>. (13. 10. 2006).

Članki:

32. Amman, Wolfgang in Alexis Mundt. 2005. *The Austrian System of Social Housing Finance*. Wien: Institut für Immobilien, Bauen und Wohnen GmbH, Institute for Real Estate, Construction and Housing. Dostopno prek: <http://www.wohnfonds.wien.at> (10. 10. 2006).
33. Amman, Wolfgang. 2006. *Gewerbliche Bauträger im geförderten Mietwohnbau in Wien, expertise*. Wien: Institut für Immobilien, Bauen und Wohnen GmbH. Dostopno prek: <http://www.wohnfonds.wien.at> (13. 10. 2006).
34. ARA. 2006. Dostopno prek: <http://www.ara.fi> (26. 9. 2006).
35. Bolce-Zotlar, Nataša. 2005. *Nepremičninski skladi*. Ljubljana: Kapital, julij: 68-69.
36. Cirman, Andreja in Sašo Polanec. 2005. *Cene stanovanj so previsoke zaradi nedostopnih zemljišč*. Časnik Finance (10. oktober).
37. Cirman Andreja, 2002, *V nepremičnine ne investirajo le milijarderji*. Moje finance. Dostopno prek: http://www.vzajemci.com/files/AndrejaCirman_MojeFin_2002-1086083760.pdf.
38. Cirman, Andreja. 2002. *Primerjalne prednosti in slabosti lastniškega in najemnega stanovanjskega statusa*. V Stanovanjske študije. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
39. Ekonomski inštitut Pravne Fakultete, Žan Oplotnik, France Križanič, Boštjan Brezovnik. 2007. *Možnosti za izboljšanje vpliva nacionalnega stanovanjskega*

- sklada na slovenski nepremičninski trg*. Ljubljana: Gospodarska gibanja št. 396, 24-47.
40. Ministry of the environment. 2002. *Evaluation of finnish housing finance and support systems*. Helsinki. Dostopno prek: www.environment.fi (6. 10. 2006).
 41. Guger, Alois in Markus Marterbauer. 2005. *Langfristige Tendenzen der Einkommensverteilung in Österreich*, Monatsberichte no. 9. Wien: WIFO Studien. Dostopno prek: <http://www.iibw.at/> (10. 10. 2006).
 42. Graff, Richard. 2001. *Economic analysis suggests that REIT investment characteristics are not as advertised*. Journal of Real Estate Portfolio Management 7, 2: 99-123.
 43. Hegedüs, József. 2002. *Housing finance in the South Eastern Europe*. Budimpešta: Metropolitan Research Institute. Housing finance for all. Learning from the finnish model. Dostopno prek: www.ara.fi (13. 10. 2006).
 44. Kodrič Sandi. 2001. *Privlačnost nepremičninskih investicijskih skladov*. Časnik Finance. Št. 5 Dostopno prek: <http://www.finance-on.net/show.php?id=1680> (12. januar).
 45. Kožar, Anton. 2005. *Panorama slovenskega nepremičninskega trga (cene in količine)*. V Poslovanje z nepremičninami, gradivo za 16. posvetovanje v Portorožu, november: 25-41. Ljubljana: GZS.
 46. Lavrač, Ivo. 2002. *Preglednost nepremičninskega trga in transakcijski stroški*. V Država, državljani in stanovanja – poslovanje z nepremičninami, zbornik referatov, Portorož, november. Ljubljana: GZS.
 47. Lugger, Klaus in Wolfgang Amman. 2006. *Der soziale Wohnbau in Europa Österreich als Vorbild*. Wien: Institut für Immobilien, Bauen und Wohnen GmbH. Dostopno prek: <http://www.iibw.at/> (10. 10. 2006).
 48. Mandič, Srna. 1999. *Stanovanjska politika po vključitvi Slovenije v EU*. Dostopno prek: <http://sigov.si/zmar/projekti/sgrs/dokumentn.html> (20. 9. 2005).
 49. Murko, Jože. 2004. *Pomlad na trgu nepremičnin*. Ljubljana: Kapital 333: 72-73 (8.3.2004).
 50. Starič-Strajnar, Barbara. 2000. *Housing finance in Slovenia*. V Housing finance in transition economies: 149-160. Pariz: OECD.

51. Takahiro, Yasu. (2000). *Housing finance in transition economies*. V *Housing finance in transition economies*: 7-36. Pariz: OECD.
52. Trstenjak, Verica, mag. 1992. *Ustanove v pravnem sistemu Republike Slovenije*. Podjetje in delo (7): 764.
53. Toplak Damjan. 2004. *Z nepremičninskimi skladi do cenejših stanovanj*. Časopis Večer. Dostopno prek: <http://www.vecer.si/vecer2006/default.asp?kaj=6&id=2004091802188946> (18. september).
54. Whitehead, Christine. 2003. *Financing social housing in Europe*. *Housing Finance International* 17 (4): 3-9.

Uradni viri:

55. Commission. *Green Paper of 21 May 2003 on services of general interest [COM(2003) 270 final -Official Journal C 76 of 25.03.2004]* Dostopno prek: http://europa.eu/legislation_summaries/competition/state_aid/123013_en.htm. (20. maj 2009).
56. Ekonomski inštitut Pravne fakultete v Ljubljani. 2006. *Strokovno mnenje o Strateško-razvojnih usmeritvah poslovanja SSRS – SRU SSRS, Ekonomsko-finančni vidiki preoblikovanja SSRS v tržni nepremičninski sklad NID d.d.*
57. Informacijska pooblaščenka. 2005. *Odločba 020-47/2004/15*, izdana 23. maja 2005. Dostopno prek: [http://www.ip-rs.si/informacije-javnega-znacaja/iskalnik-po-odlocbah/odlocbe-informacije-javnega-znacaja/?tx_jzdecisions_pi1\[showUid\]=63&tx_jzdecisions_pi1\[highlightWord\]=stanovanjski%20sklad&cHash=6174e8b5c6](http://www.ip-rs.si/informacije-javnega-znacaja/iskalnik-po-odlocbah/odlocbe-informacije-javnega-znacaja/?tx_jzdecisions_pi1[showUid]=63&tx_jzdecisions_pi1[highlightWord]=stanovanjski%20sklad&cHash=6174e8b5c6) (28. september 2009).
58. Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila Maribor. 2007. *Strokovno mnenje o izvajanju storitev stanovanjske politike v Republiki Sloveniji z oceno možnosti preoblikovanja javnega stanovanjskega sklada Republike Slovenije v nepremičninsko družbo*.
59. <http://www.reitnet.com/>. *What is RAIT?; History of RAITs; What classifies a REIT?; Types of REITs; Investing in REITs; Benefits of REITs* (20. maj 2009).
60. Državni zbor Republike Slovenije. 2008. *Predlog ZJS-1*. Dostopno prek: <http://www.dz-s.si/index.php?id=101&unid=>

PZ4|C12565D400354E68C1257419002A18AE&mandate=-1&showdoc=1 (20. maj 2009).

61. *Real Estate Investment Trust – REIT*. <http://www.investopedia.com/terms/r/reit.asp> (20. maj 2009).