NAJEMNA RAZMERJA IN STVARNI VLOŽKI – VPLIV NA KAKOVOST IZVAJANJA GOSPODARSKIH JAVNIH SLUŽB

Mag. Boris Jagodič
Inštitut za javne službe

Podčetrtek, 21. september 2018

UVOD

GJS se morajo zagotavljati trajno in nemoteno.

Na trajnost in nemotenost vpliva sistematično financiranje investicijskega vzdrževanja in dolgoročno ohranjanje funkcionalnosti GJI, ki pa je lahko v veliki meri odvisno od lastninsko-pravnih razmerij na GJI.

Zaradi ukinitve SVU po SRS 35 (2006) je bilo treba pravna razmerja glede GJI urediti na drugih pravnih podlagah najkasneje s 1.1.2010.

Priporočilo MF št. 007-571/2008/8 za ureditev z najemnimi razmerji.

Po ukinitvi SVU je najemnina prihodek občin: to je pomenilo izgubo finančnih virov za investicijsko vzdrževanje pri izvajalcih GJS.

NAJEMNA RAZMERJA IN INVESTICIJSKO VZDRŽEVANJE – pristopi v praksi

Poraba najemnine

- za investicijsko vzdrževanje GJI v okviru posamezne GJS, za izvajanje katere se GJI uporablja
- delno za investicijsko vzdrževanje v GJI v okviru posamezne GJS, za izvajanje katere se GJI uporablja
- se ne porablja v okviru posamezne GJS

Pravna ureditev investicijskega vzdrževanja

- „in-house“ naročila izvajalcem GJS
- dodeljena javna naročila izvajalcem GJS
- direktna ali indirektna pooblastila izvajalcem GJS
- občine same organizirajo investicijsko vzdrževanje mimo izvajalcev GJS (izvajalci GJS eventualno izvajajo t. i. upravljavski nadzor)

Pravni dokumenti

(če je vključen izvajalec GJS)

- letna pogodba
- letni načrt na podlagi „krovne“ pogodbe
- posebna pogodba za vsako investicijsko vzdrževanje
- naročilnica

NAJEMNA RAZMERJA IN INVESTICIJSKO VZDRŽEVANJE – namenskost najemnine

Za dolgoročno zagotavljanje kakovosti izvajanja GJS je pomembna namenskost porabe najemnine GJI oziroma zagotovitev drugih virov.

Občine, ki najemnine ne vračajo v GJI v okviru GJS, za katero je bila najemnina zaračunana, v večini primerov argumentirajo, da ni potrebe po obnovah, saj gre za novo GJI.

Takšen argument:

- **kratkoročno drži,** *če je na primer v celoti zgrajena nova GJI (do pomanjkanja sredstev bo vseeno lahko prišlo kasneje ob izrabi posamezne GJI)*
- **v posameznih primerih ne drži niti kratkoročno**, *saj se velikokrat prenovi le del sistema in je najemnina za reinvestiranje v preostali del GJI nujna*

NAJEMNA RAZMERJA IN INVESTICIJSKO VZDRŽEVANJE – namenskost najemnine

Zakonske omejitve

- 80.j člen ZJF: najemnina za občinsko stvarno premoženje se uporabi samo za gradnjo, nakup in vzdrževanje stvarnega premoženja občine.

Avtonomne omejitve

- **kratkoročne**:
  - *z ureditvijo v odloku o proračunu*, pri čemer naloge, povezane z investicijskim vzdrževanjem, praviloma izvaja občina (sama izvede javno naročilo)
  - *z ureditvijo v odloku o proračunu na podlagi predhodnega dogovora med občino in izvajalcem GJS v najemni pogodbi* (investicije se praviloma podelijo v izvedbo s potrditvijo letnega načrta) *ali v posebnih pogodbah*;
- **dolgoročne:**
  - *z določitvijo v drugih pravnih aktih, na primer odloku o izvajanju GJS, najemni pogodbi* ipd., - občinski svet še vedno avtonomno odloča o porabi najemnine za druge namene, ko sprejema odlok o proračunu,
  - *v medobčinskih sporazumih* v primeru GJI, ki je v solastnini več občin,
  - *z ustanovitvijo proračunskega sklada* na podlagi 56. člena ZJF.

NAJEMNA RAZMERJA IN INVESTICIJSKO VZDRŽEVANJE – nespoštovanje namenskosti

- Višanje vodnih izgub
- Motena oskrba s pitno vodo
- Nujne dodatne aktivnosti za zagotavljanje pitne vode v sistemu (npr. kloriranje)
- Onesnaževanje okolja zaradi izlivov odpadne vode v okolje (puščanje kanalov, nezadostno čiščenje ČN)
- Težave pri izvajanju GJS na področju odpadkov (npr. vprašanje kakovosti ostanka po obdelavi odpadkov)
- Nastanek sporov med občinami (medobčinski projekti)
- …

NAJEMNA RAZMERJA IN INVESTICIJSKO VZDRŽEVANJE – sklepno

Za strokovno načrtovanje in izvedbo investicijskega vzdrževanja veliko občin nima (zadostnega) strokovno-tehničnega kadra.

Usklajevanje financiranja in vodenja investicijskega vzdrževanja solastniške GJI je z lokacijskega, tehničnega in finančnega vidika dolgotrajno.

Spremembe v političnem prostoru občin vplivajo na višino sredstev na letni ravni za namene investicijskega vzdrževanja.

Za preprečitev dezinvestiranja je nujno zavedanje, da je treba zagotavljati financiranje investicijskega vzdrževanja na dolgi rok zaradi dolgoročnega zagotavljanja kakovostnega in nemotenega izvajanja GJS

Določitev „stroge“ namenskosti sredstev najemnine v zakonu je trenutno malo verjetna.

V obdobju najemnih pogodb bi bili prvi korak v pravo smer proračunski skladi.

STVARNI VLOŽKI IN INVESTICIJSKO VZDRŽEVANJE – splošno

Pravna ureditev GJI

- *s funkcionalnega vidika* (predpisi, ki urejajo GJS varstva okolja in energetike)
- *z vidika urejanja prostora* (graditev objektov, urejanje prostora)
- *z vidika financiranja* (komunalni prispevek, nepovratna sredstva)
- *z vidika evidentiranja* (predpisi o računovodstvu, geodetski službi)
- *z vidika lastninske pravice* (stvarno-pravni zakoni, posamezni področni predpisi)

STVARNI VLOŽKI IN INVESTICIJSKO VZDRŽEVANJE – splošno

Lastninsko-pravna ureditev komunalne GJI

- *cevovodi:*
  - ureditev lastninske pravice v veljavnih predpisih ni zadostna (glej tudi poročilo RS Urejanje razmerij pri infrastrukturi za izvajanje gospodarskih javnih služb, št. 320-4-2010/54) – problem načela „superficies solo cedit“ (gradnja cevovodov v zemljiščih v lasti drugih oseb in ne občin)
- *deponije, ČN, vodohrami, pokopališča* ***…:***
  - lastninsko-pravna ureditev po načelu „superficies solo cedit“ je primernejša kot pri cevovodih
  - še vedno veliko neurejenih lastninsko-pravnih razmerij (lastnik zemljišča ena občina ali izvajalec GJS, ekonomski lastniki zgrajenega objekta več občin)

STVARNI VLOŽKI IN INVESTICIJSKO VZDRŽEVANJE – prednosti za izvajalca GJS

Višja likvidna sredstva

- amortizacija je strošek izvajalca GJS, ki jo vračuna v omrežnino ter tako pridobi likvidna sredstva

V predpisih ni namenskosti porabe amortizacije

- izvajalec GJS po ZGD-1 odgovarja za svoje pravice in obveznosti v pravnem prometu
- sredstva so formalno-pravno v lasti izvajalca GJS
- namenskost lahko določijo družbeniki, vendar pa takšna omejitev nima vpliva proti tretjim osebam

Kapitalska ustreznost in kreditna sposobnost

- zaradi visokih vrednosti GJI se izvajalcu GJS poveča kapitalska ustreznost in izboljša kreditna sposobnost

STVARNI VLOŽKI IN INVESTICIJSKO VZDRŽEVANJE – prednosti za izvajalca GJS

Poznavanje GJI

- poznavanje potreb po rednem in investicijskem vzdrževanju
- usmeritve izvajalca GJS k načrtovanju, organiziranju, vodenju in nadziranju investicijskega vzdrževanja tako, da bo lahko zagotavljal nemoteno, trajno in kvalitetno izvajanje GJS

Stvarno-pravno razpolaganje

- izvajalec GJS lahko stvarnopravno samostojno razpolaga z GJI
- družbeniki lahko izvajalcu GJS (poslovodstvu) prodajo ali obremenitev GJI s stvarnimi pravicami omejijo le obligacijsko-pravno in delovno-pravno

STVARNI VLOŽKI IN INVESTICIJSKO VZDRŽEVANJE – prednosti za občine

Prenos aktivnosti na izvajalca GJS

- načrtovanje, organiziranje, vodenje in nadzor nad investicijskim vzdrževanjem se prenese na izvajalca GJS, ki je strokovnjak na področju GJI, ki jo potrebuje za izvajanje GJS

Enoten pristop

- v primeru enotne cene
- v primeru solastniške GJI

STVARNI VLOŽKI IN INVESTICIJSKO VZDRŽEVANJE – slabosti in tveganja za izvajalca GJS

Ni virov za novogradnje

- komunalni prispevek je občinski vir
- vprašanje možnosti za prijavo na razpise za nepovratna sredstva
- posojila za GJI lahko na podlagi 63. člena ZGJS najemajo zgolj občine, ne pa tudi izvajalci GJS

Viri za investicijsko vzdrževanje

- vprašanje, ali bodo občine pripravljene zagotavljati dodatne vire, če najemnina ne bi zadoščala za izvajanje investicijskega vzdrževanja
- nedopustnost najema posojil zaradi 63. člena ZGJS

Solastniški deleži v družbah

- dodatne dokapitalizacije z GJI, ki jo gradijo občine iz virov, ki ni najemnina, lahko pomenijo spreminjanje deležev v osnovnem kapitalu, kar lahko zaradi morebitne pomembnejše spremembe kapitala vpliva na poslovanje in s tem na stabilnost izvajalca GJS

STVARNI VLOŽKI IN INVESTICIJSKO VZDRŽEVANJE – slabosti in tveganja za občine

Zmanjšan nadzor

- ker je amortizacija namenjena investicijskemu vzdrževanju, je treba vzpostaviti nadzor nad porabljenimi sredstvi in ga izvajati

Pravni promet z GJI

- GJI stvarnopravno ni zaščitena v primeru morebitne izvršbe in stečaja
- v pravnem prometu (prodaja, obremenitev s stvarnimi pravicami) nastopa izvajalec GJS
- omejitve poslovodstvu so lahko le obligacijsko-pravne ali delovno-pravne

STVARNI VLOŽKI IN INVESTICIJSKO VZDRŽEVANJE – slabosti in tveganja za občine

Investicijsko vzdrževanje in novogradnje

- komunalni prispevek je občinski vir, zato mora za investicije iz tega vira skrbeti občina
- če javni razpisi za pridobitev nepovratnih sredstev določajo, da se lahko nanje prijavijo zgolj občine, te, če niso lastnice, izgubijo možnost pridobitve nepovratnih sredstev
- koordinacija z ostalimi investitorji v komunalno, energetsko in drugi GJI

STVARNI VLOŽKI IN INVESTICIJSKO VZDRŽEVANJE – slabosti in tveganja za občine

Zmanjšana možnost zamenjave izvajalca GJS

- zaradi izgube lastništva je na prvi pogled otežena možnost takojšnje zamenjave izvajalca GJS

Pomanjkljiva pravna ureditev stvarnih pravic

- pravna ureditev stvarnih pravic na omrežjih je v državnih predpisih zelo pomanjkljiva (predvsem v primerih, ko se gradi na zemljiščih, ki niso v lasti občin – problem cevovodov)

Dokapitalizacije

- izvajanje dokapitalizacij ob novogradnjah
- dodatni stroški
- eventualna sprememba upravljanja kot posledica spremembe kapitalskega deleža

STVARNI VLOŽKI IN INVESTICIJSKO VZDRŽEVANJE – slabosti in tveganja za občine

Zmanjšan pregled nad porabo sredstev

- občina izgubi celovit pregled nad porabo vseh sredstev za investiranje v GJI (komunalni prispevek, najemnine, nepovratna sredstva iz različnih virov, posojila)

Zmanjšanje likvidnih sredstev

- občini se zmanjšajo likvidna sredstva, ker nima najemnine

Tveganje za vračilo nepovratnih sredstev

- v primeru nespoštovanja prepovedi odtujitve, ki je ponavadi določena v sofinancerskih pogodbah, obstaja tveganje vračila nepovratnih sredstev (praviloma 5-letna prepoved odtujitve)

SKLEPNO

Najemne pogodbe so primerna rešitev, če občine ustrezno (finančno in strokovno) skrbijo za investicijsko vzdrževanje.

V primeru najemnih pogodb je treba v investicijsko vzdrževanje zaradi kasnejšega upravljanja oziroma uporabe GJI vključevati tudi izvajalce GJS.

Stvarni vložki so smiselni predvsem v primeru medobčinskih projektov (skupni oskrbovalni sistemi, solastniška GJI), vendar je treba paziti na določene omejitve (prepoved odtujitve, ustrezna ureditev dokapitalizacij, omejitev razpolaganja z GJI, poraba amortizacije, možnost odvzema GJI …).

Do odločitve za stvarne vložke vmesno pot predstavljajo proračunski skladi po ZJF.

SKLEPNO

Investicijsko vrzel, ki je v veliki meri nastajala v obdobju računovodskih sredstev v upravljanju ter v obdobju nezadostnih in zamrznjenih cen, so trenutno nadomestila nepovratna sredstva.

Za namene kakovostnega, trajnega in nemotenega izvajanja GJS je pravzaprav vseeno, kdo je lastnik GJI, dokler je pristop k investicijskemu vzdrževanju sistematičen in so za to zagotovljeni finančni viri.

In za konec še retorično vprašanje: ali bomo čez 20 ali 30 let ponovno deležni nepovratnih sredstev?

KONTAKTNI PODATKI

INŠTITUT ZA JAVNE SLUŽBE

Slovenska cesta 56

1000 Ljubljana

mag. Boris Jagodič, univ. dipl. prav.
direktor
+386 (0)41 374 358

boris.jagodic@javne-sluzbe.si

www.javne-sluzbe.si